

Organizadores:  
Maria de Lourdes Pinto de Almeida,  
Altair Alberto Fávero,  
Afrânio Mendes Catani

# O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para além da Europa:

apontamentos e discussões sobre o chamado  
Processo de Bolonha e suas influências

 EDITORA CRV

 CLACSO



Maria de Lourdes Pinto de Almeida  
Altair Alberto Fávero  
Afrânio Catani  
(Organizadores)

O ESPAÇO EUROPEU DE  
EDUCAÇÃO SUPERIOR (EEES)  
PARA ALÉM DA EUROPA:  
apontamentos e discussões sobre o chamado  
processo de bolonha e suas influências

EDITORA CRV  
Curitiba - Brasil  
2015

TAPA



Núcleo de Estudos e Pesquisas em  
Políticas Educacionais



Grupo de Estudos e Pesquisas em  
Políticas de Educação Superior



**Secretario Ejecutivo** Pablo Gentili

**Directora Académica:** Fernanda Saforcada

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web**

**Coordinador Editorial:** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte:** Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
EEUU 1168 | C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875 |  
E-mail: [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) | Web: [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo  
Internacional (ASDI)



**Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas  
Virtuales de CLACSO**

**A versão impressa poderá ser encontrada no site da editora CRV –  
Curitiba – Brasil**

**R. Fernando Amaro, 518 - Alto da Rua XV, Curitiba - PR,  
80045-080 (41) 3039-6418**

**<http://www.crv.com.br>**

Copyright © da Editora CRV Ltda.  
**Editor-chefe:** Railson Moura  
**Diagramação e Capa:** Editora CRV  
**Revisão:** Os Autores  
**Conselho Editorial:**

Prof.ª. Dr.ª. Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR)	Prof. Dr. Jailson Alves dos Santos (UFRJ)
Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)	Prof. Dr. Leonel Severo Rocha (URI)
Prof. Dr. Carlos Alberto Vilar Estêvão - (Universidade do Minho, UMINHO, Portugal)	Prof.ª. Dr.ª. Lourdes Helena da Silva (UFV)
Prof. Dr. Carlos Federico Dominguez Avila (UNIEURO - DF)	Prof.ª. Dr.ª. Josania Portela (UFPI)
Prof.ª. Dr.ª. Carmen Tereza Velanga (UNIR)	Prof.ª. Dr.ª. Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNICAMP)
Prof. Dr. Celso Conti (UFSCar)	Prof.ª. Dr.ª. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
Prof.ª. Dr.ª. Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)	Prof. Dr. Paulo Romualdo Hernandez (UNIFAL - MG)
Prof. Dr. Élsio José Corá (Universidade Federal da Fronteira Sul, UFFS)	Prof. Dr. Rodrigo Pratte-Santos (UFES)
Prof.ª. Dr.ª. Gloria Fariñas León (Universidade de La Havana – Cuba)	Prof.ª. Dr.ª. Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)
Prof. Dr. Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)	Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
Prof. Dr. Guillermo Arias Beatón (Universidade de La Havana – Cuba)	Prof.ª. Dr.ª. Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)
Prof. Dr. João Adalberto Campato Junior (FAP - SP)	Prof.ª. Dr.ª. Sydione Santos (UEPG PR)
	Prof. Dr. Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)
	Prof.ª. Dr.ª. Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

E74

O espaço europeu de educação superior (EEES) para além da Europa: apontamentos e discussões sobre o chamado processo de Bolonha e suas influências/organização Maria de Lourdes Pinto de Almeida, Altair Alberto Fávero, Afranio Mendes Catani. - 1. ed. - Curitiba, PR: CRV, 2015. Coedição: Buenos Aires, AR; Editora CLACSO, 2015.

270 p.

Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-444-0572-7

1. Processo de Bolonha. 2. Ensino superior. I. Almeida, Maria de Lourdes Pinto de. II. Fávero, Altair Alberto. III. Catani, Afranio Mendes.

15-25781 CDD: 378  
CDU: 378

21/08/2015 21/08/2015

2015  
Foi feito o depósito legal conf. Lei 10.994 de 14/12/2004  
Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV  
Todos os direitos desta edição reservados pela:  
Editora CRV  
Tel.: (41) 3039-6418  
www.editoracr.com.br  
E-mail: sac@editoracr.com.br

Maria de Lourdes Pinto de Almeida  
Altair Alberto Fávero  
Afrânio Mendes Catani  
(Organizadores)

O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para  
além da Europa: apontamentos e discussões sobre o cha-  
mado Processo de Bolonha e suas influências

**Autores:**

Afrânio Mendes Catani – Universidade de São Paulo – USP - Brasil  
Altair Alberto Fávero – Universidade de Passo Fundo – UPF - Brasil  
Carina Toniato – Universidade de Passo Fundo – UPF – Brasil  
César Geronimo Tello – Universidade Nacional Tres de Febrero –  
UNTREF - Argentina  
Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira – Universidade Estadual de Cam-  
pinas – UNICAMP - Brasil  
Guillermo Ruiz – Universidade de Buenos Aires – UBA - Argentina  
Jaime Moreles Vázquez – Universidade de COLIMA - Mexico  
Luis Eduardo González – Universidad de la Republica – Uruguai  
Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Universidade do Oeste de Santa  
Catarina – UNOESC - / GEPES NACIONAL UNICAMP - Brasil  
Mário Luiz Neves de Azevedo- Universidade Estadual de Maringá –  
UEM – Brasil  
Nicolás Bentancur - Universidad de la República - Uruguai  
Olga Cecilia Díaz Flórez - Universidad Pedagógica Nacional –  
UPN - Colombia.  
Oscar Espinoza - Universidad Ucinf - Universidad Diego Portales – Chile  
Rogério Duarte Fernandes dos Passos – Universidade Estadual de Cam-  
pinas – UNICAMP – Brasil



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	11	
<i>Maria de Lourdes Pinto de Almeida</i>		
<i>Altair Alberto Fávero</i>		
<i>Afrânio Mendes Catani</i>		
CAPÍTULO I		
A REFORMA UNIVERSITÁRIA EUROPEIA E A CONSTRUÇÃO		
DO EEES: do processo à implementação.....		19
<i>Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira</i>		
<i>Rogério Duarte Fernandes dos Passos</i>		
CAPÍTULO II		
O ESPAÇO EUROPEU DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (EEES)		
PARA ALÉM DA EUROPA: apontamentos e discussões		
sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influências .....		41
<i>Mário Luiz Neves de Azevedo</i>		
<i>Afrânio Mendes Catani</i>		
CAPÍTULO III		
POLÍTICAS EDUCATIVAS, EDUCACIÓN SUPERIOR E		
INVESTIGADORES: algunos trazos para comprender la		
realidad latinoamericana .....		63
<i>César Geronimo Tello</i>		
CAPÍTULO IV		
DEL MERCADO A LA DESESPERANZA. La mercantilización		
de la Educación Superior en el marco del Proceso de Bolonia .....		87
<i>Jaime Moreles Vázquez</i>		
CAPÍTULO V		
IMPACTO DEL ACUERDO DE BOLONIA EN EL SISTEMA		
DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.....		109
<i>Oscar Espinoza</i>		
<i>Luis Eduardo González</i>		

CAPÍTULO VI LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA A LA LUZ DEL PROCESO DE BOLONIA.....	151
<i>Guillermo Ruiz</i>	
CAPÍTULO VII POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA: los efectos de la gubernamentalidad contemporánea..	177
<i>Olga Cecilia Díaz Flórez</i>	
CAPÍTULO VIII LA “SEGUNDA REFORMA” DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY, 2006-2014): ideas y programas de un modelo desarrollista .....	203
<i>Nicolás Bentancur</i>	
CAPÍTULO IX A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL SOB INFLUÊNCIA DA DECLARAÇÃO DE BOLONHA: primeiras aproximações .....	229
<i>Maria de Lourdes Pinto de Almeida</i> <i>Altair Alberto Fávero</i> <i>Carina Tonieto</i>	
POSFÁCIO LOS ORÍGENES DEL PROCESO DE BOLONIA EN LATINOAMÉRICA.....	251
<i>César Geronimo Tello</i>	
SOBRE OS AUTORES .....	263

## APRESENTAÇÃO

[...] retrocesso econômico, político, social e humano. Hoje em dia, muitos países, certas regiões dentro de países, e até áreas continentais inteiras (na África, Ásia, e mesmo na América Latina) não são mais alcançadas pelo movimento de mundialização do capital, a não ser sob a forma contraditória de sua própria marginalização. (CHESNAIS, 1996, p. 13-20).<sup>1</sup>

Muito se tem falado sobre a Reforma Universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior. Muitas pesquisas, várias publicações, inúmeros estudos sobre esta temática na Europa e no Brasil. Este livro possui um conjunto de textos que vai discutir esta mesma questão, mas na América Latina.

Esta obra tem como objetivo apresentar diferentes pontos de vista sobre os impactos do Processo de Bolonha na Educação Superior da América Latina. O questionamento gira em torno do papel da “educação superior” latino-americana diante da Reforma no Espaço Europeu sofrido pós Processo de Bolonha.

Este livro se compõe de nove capítulos mais a apresentação e o posfácio. Os pesquisadores aqui reunidos foram escolhidos por possuírem investigações desenvolvidas neste eixo temático que a coletânea se propõe discutir.

Acreditamos que mesmo diante desta realidade histórica que estamos vivendo nesta segunda década do século XXI, o papel do pesquisador enquanto um “intelectual orgânico”, engajado na luta política, torna-se fundamental na concepção de luta de classe gramsciana. Nesta perspectiva, a universidade pode ser pensada como um duplo e articulado campo de atuação, ou seja, como incremento da força produtiva e como um confronto político-ideológico, da busca de hegemonia e de supremacia (momento para unificar o consenso e a conquista do poder de “fato”).

À universidade cabe sempre o dizer de Marx, “*os homens são produtos das circunstâncias e da educação [...] portanto, homens modificados são produtos de circunstâncias diferentes e de educação modificada, esquece que as circunstâncias são modificadas precisamente pelos homens e que o próprio educador precisa ser educado*”.<sup>2</sup> A questão da práxis diante deste contexto

1 CHESNAIS, François. **A mundialização do Capital**. 9a edição. São Paulo: Xamã. 1996.

2 Marx, K. I teses sobre Feuerbach. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. SPAIfa Omega, s/d.v.03, p. 208/209

histórico, enquanto ação ética e política de persuasão que os homens exercem sobre si, está enraizada na atividade acadêmica. Neste aspecto, os pesquisadores circunscrevem-se na superestrutura, no campo da luta política.

Pensando nisso, decidimos então, construir este livro, acreditando ser possível levantar um debate científico diante deste contexto que se faz presente, não somente na Universidade Brasileira, mas nas Instituições de Educação Superior de praticamente toda América Latina. Chega de estudar somente realidades europeias e brasileiras diante desta temática. Não podemos *virar às costas* para o que está se passando no continente latino-americano. Precisamos acima de tudo fazer a diferença aqui, na nossa região, para depois pensarmos em uma mediação em contextos históricos europeus.

Diante disso, trouxemos para abrir o debate, um texto sobre *A Reforma Universitária Europeia e a construção do EEES: do processo à implementação*, de Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira<sup>3</sup> e Rogério Duarte Fernandes dos Passos. As autoras abordam as questões da criação do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) na sua vinculação com a proposição de ser desenvolvida por meio desse nível de ensino uma concepção atual de cidadania europeia. Para isso, cotejam a história da intenção da criação de uma estrutura de ensino superior, pelos países europeus, iniciada muito antes do acerto do Processo de Bolonha, com os diferentes processos que ocorreram em diferentes tempos históricos com seus contextos políticos, econômicos, princípios, objetivos e ações práticas. Pereira e Passos defendem a tese de que o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), assumiu um protagonismo político não apenas na Europa, mas tornou-se apto a anunciar uma reforma no ensino superior mundial. Partindo dos antecedentes do processo de Bolonha, os autores indicam que todo esse processo contribuiu e efetivamente continua contribuindo para um ideal de integração no ensino superior, pressupondo inteligibilidade, mútuo reconhecimento, comparabilidade, competitividade, mobilidade, cooperação, aproveitamento de créditos e formação continuada. Assim, é possível crer que dentro de uma noção de sistema – considerando-o como conjunto ordenado de elementos direcionados para a realização de determinados fins, ainda que esses elementos singularmente conservem suas características e funções em face de metas de natureza individual, funcione ora como um todo orgânico, ora como mecanismo meramente propositivo ou estratégico do ponto de vista não apenas educacional, mas também político e econômico. Pode-se então, supor o Processo

3 Professora Elisabete estuda Processo de Bolonha desde 2001. Possui dois livros sobre este tema publicados pela Editora Mercado de Letras. (<[www.mercado-de-lettras.com.br](http://www.mercado-de-lettras.com.br)>). PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. **Reforma Universitária e a construção do Espaço Europeu de Educação Superior: análise de uma década do Processo de Bolonha.** Campinas. Mercado de Letras. 2011.

de Bolonha como um sistema que teve suas ações voltadas para a realização de metas específicas que, pela sua amplitude, repercussão e significado, foi capaz de congrega, abarcar, direcionar e cooptar os demais processos e programas educacionais europeus em torno de seu relativo pioneirismo e, sobretudo, por conta de sua condição de protagonismo na educação superior.

No capítulo II, intitulado *O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para além da Europa: apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influências*, Mário Luiz Neves de Azevedo e Afrânio Mendes Catani analisam o caminho de formação do Espaço Europeu de Educação Superior por intermédio do Processo de Bolonha, que envolve fundamentalmente a integração acadêmica de 47 países de uma Europa ampliada e a influência da europeidade em outros países, para além do próprio EEES.

No sequência Cesar Tello nos brinda como uma discussão sobre *Políticas Educativas, educación superior e investigadores: algunos trazos para comprender la realidad latino-americana*. O autor Tello argumenta que para caracterizar as trajetórias que foram implantadas nas políticas educacionais para o ensino superior na América Latina nas últimas décadas, é necessário compreender sua dinâmica, ou seja, a complexa teia da vida universitária que se desenvolveu em nossa região, com diferentes níveis de impacto em diferentes países. Numa posição contrária ao processo de Bolonha, Tello se propõe neste capítulo descrever o impacto de Bolonha na América Latina a partir de um processo de integração da educação superior como possibilidade de um processo de troca no sentido de uma solidariedade acadêmica entre os investigadores.

No capítulo IV, intitulado *Del mercado a la desesperanza: la mercantilización de la Educación Superior em el marco del Proceso de Bolonia*, Jaime Moreles Vázquez se propõe a valorar a influência que o processo de Bolonha teve na América latina e de modo particular no México, fazendo um balanço sobre as políticas da educação superior nos anos recentes e construindo um panorama da investigação publicada entre 2000 e 2013. Para tanto, realizou uma busca na base de dados da Redalyc, e de maneira particular nas revistas especializadas em educação editadas no México, seguindo descritores ou construtos derivados de linhas de ação compreendidas na Declaração de Bolonha tais como títulos e ciclos formativos, créditos e competências, mobilidade, qualidade, cooperação interinstitucional e Processo de Bolonha em Geral. A análise da informação se realizou com base nos critérios de autoria e filiação institucional, temática abordada, tipo de documento e conclusões. Entre outros achados, o balanço mostra que América Latina tem sido interesse nos temas em questão, no

entanto, há poucos estudos com referência empírica ou investigação. No que diz respeito às políticas de ensino superior mexicano, Vázquez argumenta que há alguma sobreposição com as linhas de ação do Processo de Bolonha, uma vez que os documentos normativos correspondentes giram em torno de acreditação, qualidade, mobilidade e internacionalização. No entanto, os resultados das iniciativas e programas não tem sido os esperados, e inclusive tem havido falhas e efeitos indesejados. Nem a União Europeia conseguiu o que foi proposto em 1999.

Na sequencia aparece uma reflexão sobre o *Impacto del acuerdo de Bolonia em el sistema de Educación Superior en Chile*, dos autores Oscar Espinoza e Luís Eduardo González os quais investigam as sugestões incorporadas no acordo de Bolonha, ou seja, a redução e padronização da duração das corridas, a incorporação do sistema de crédito (ECTS) para medir o trabalho acadêmico focado no trabalho aluno, e o reconhecimento de estudos para promover a mobilidade interagências de estudantes, foram assimilados pelas universidades chilenas. Para realizar esta investigação, os autores, realizam uma análise documental. Em termos de resultados, confirmam que, embora a América Latina estruturalmente tem mantido uma certa independência das mudanças na Europa, nos aspectos curriculares existem claramente dois elementos que tiveram uma influência significativa sobre o sistema universitário. Em primeiro lugar, a aprendizagem baseada na competência que tem sido transmitido através do projeto Sintonia, que está presente em todos os países da região, incluindo o Chile, por sinal. Em segundo lugar, a incorporação do Sistema de Crédito Transferível como uma medida da carga acadêmica para os estudantes e como uma forma de facilitar o intercâmbio.

No capítulo VI, intitulado *La Educación Superior en Argentina a la luz del proceso de Bolonia*, Guillermo Ruiz argumenta que a formação do Ensino Superior Europeu produziu muitas expectativas políticas e institucionais pelas possibilidades de sua replicação em outras regiões. Suas declaradas vantagens quanto à formação de modelos acadêmicos convergentes, sistemas de acreditação regionais e modificações nos títulos no âmbito de uma profunda reforma curricular acadêmica, foram postas em questionamento ao longo da última década, tendo em vista a diferencial instrumentação ocorrida em cada um dos países que integram este espaço geográfico. A América Latina, por sua vez, tem uma vasta experiência no desenvolvimento de nível universitário, com modelos organizacionais e curriculares específicas que, por sua vez, nem sempre convergem devido ao elevado nível de autonomia institucional e acadêmica realizada por universidades públicas na região. No caso particular da Argentina, o ensino superior tem a qualidade de ser um sistema binário, composto por diversas instituições, algumas universidades

e outras superiores terciárias. A isto se doma a oferta educativa privada em cada um dos dois setores da Educação Superior. Neste capítulo os autores analisam que perspectiva teria a integração superior universitária na região a partir das características específicas do caso Argentino.

Debatendo as *Políticas para la educación superior en Colombia: los efectos de la gubernamentalidad contemporánea*, Olga Cecilia Díaz Flórez coloca as políticas sociais e educacionais no contexto das formas de intervenção do governo caracterizadas por um pragmatismo que mantem a aspiração de configurar “enfoques amistosos com o mercado” cujo oscilação vai do menor à maior articulação entre o Estado e o mercado. Estas reformas, que são regidos pelo crescimento estimulado pelo mercado, mais recentemente se baseiam em práticas de governo, que combinam duas estratégias importantes que proporcionam flexibilidade: o design de quadros globais com diferentes maneiras de alcançar os objetivos focados no crescimento e usando OMCs que operam com um certo grau de variabilidade, que são monitorados através de um acompanhamento regular em curso por vários organismos e parceiros sociais. Deste modo de compreender o lugar das políticas nas formas contemporâneas de governo, o texto analisa tanto os alcances quanto os questionamentos referentes ao processo de reforma impulsionada pela Declaração de Bolonha. O texto igualmente aprofunda as afetações das políticas geradas em países como a Colômbia, mostrando como um dos seus efeitos mais visíveis se apresenta por meio das orientações por competências e pela avaliação massiva, concebida como lugar estratégico, como uma espécie de dobradiça, que busca articular o mundo educação com o setor produtivo. Para ilustrar alguns dos efeitos produzidos por estas estratégias de governo, o texto também tematiza as novas problemáticas suscitadas, particularmente a nível da hierarquização, estratificação e desigualdade derivadas das formas de regulação social empreendidas na educação superior ocorridas na Colômbia na última década. Por fim, o texto ilustra algumas orientações em curso a partir da conjuntura vivida nos últimos anos no país, mostrando que uma reforma na educação superior confirma tal tendência; porém se conseguiu conter tal movimento graças ao papel ativo do movimento estudantil a qual indicou o papel transformador da educação, a natureza do bem comum que pertence a toda a sociedade e torna possível tanto a vida boa ea oportunidade de proporcionar uma vida digna para a maioria.

Trazendo o tema deste livro para a realidade histórica do Uruguai, temos no capítulo seguinte Nicolás Bentancur escrevendo sobre *La “segunda reforma” de la universidad de la república (Uruguai, 2006-2014): ideas y programas de un modelo desarrollista*. O autor ressalta que em 2005, coincidindo com a chegada ao governo nacional de esquerda Frente Ampla, o

sistema universitário uruguaio entrou em uma fase de transformação. Historicamente, o sistema universitário uruguaio se caracterizou por ter sua universidade pública única e autônoma com sede na capital, pelo papel secundário do setor privado e pela pouca atenção dada pelos vários governos. A partir dessa data, tanto reformas promovidas dentro da própria Universidade da República quanto criações institucionais promovidas pelo poder político introduziram transformações relevantes, entre os quais incluem o processo de descentralização da universidade, a criação de novas universidades públicas (University of Technology e da Universidade de Educação), a criação de um Sistema Nacional de Pesquisadores e o aumento do financiamento do setor público. Neste capítulo Nicolás Bentancur discute estes e outros fenômenos, de modo a desvendar a racionalidade política e institucional e elucidar seu impacto sobre a lógica tradicional do setor.

No oitavo capítulo, intitulado *A expansão do Ensino Superior no Brasil sob a influência da Declaração de Bolonha*, os autores Maria de Lourdes Pinto de Almeida, Altair Alberto Fávero, e Carina Toniato investigam se o atual cenário de expansão do ensino superior no Brasil reflete os princípios e diretrizes educacionais postas pela Declaração de Bolonha. O texto parte da hipótese que as políticas atuais de expansão do ensino superior no país revelam influências mundiais em relação ao papel do Estado, das Universidades e dos Empresários, sendo um destes documentos a Declaração de Bolonha de 19 de junho de 1999. Desse modo, compreender o conteúdo deste documento nos daria alguns indicativos para compreender os pressupostos que orientam os contornos das políticas educacionais brasileiras dos últimos treze anos, tendo como referência os dados publicados pelo Ministério da Educação no período de 2000 a 2011. Os autores defendem a tese de que a expansão do ensino superior brasileiro protagonizado pela iniciativa privada reflete as proposições, mesmo que parciais, da Declaração de Bolonha, já que esta é uma tentativa de reforma do cenário educacional europeu com vistas a aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior.

E para concluir, Cesar Gerônimo Tello volta trazendo uma discussão sobre as origens do Processo de Bolonha na América Latina. Tello é um dos estudiosos sobre a realidade educacional latino-americana a mais de uma década. É diretor da ReLePe (<[www.relepe.org.br](http://www.relepe.org.br)>) Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Pesquisa Educacional. Para o autor, para caracterizar os traços que se despreendem nas políticas educacionais orientadas para a educação superior na América Latina nas últimas décadas, se faz necessário compreender sua dinâmica diante da conjuntura que se formam e com formam uma trama complexa da realidade universitária. Para isto, o autor, analisa neste posfácio, alguns eixos fundamentais, tais como se deu o impacto do

neoliberalismo em termos do processo de Bolonha e sua repercussão sobre os pesquisadores; os processos de internacionalização e o que neste capítulo Tello denomina de “realidad extraña”. O autor finaliza a reflexão discutindo a relação entre investigadores, o enfoque das políticas baseadas na evidencia, e a reconfiguração dos papéis na produção do conhecimento.

Se faz mister esclarecer que a característica, de participação e envolvimento de um número de pesquisadores de contextos históricos relativamente diferentes, de outros países, numa mesma obra, estudando a realidade da Educação Superior na América Latina, numa reflexão coesa e plenamente integrada, é bastante incomum em publicações na nossa área.

Discutir os impactos do Processo de Bolonha na construção do espaço brasileiro de educação superior já justificaria a validade indiscutível de um livro, mas não contentes com esse desafio, nós, organizadores, definimos que faríamos algo para além da realidade brasileira, algo que contribuísse para a políticas de educação superior da América Latina.

Este livro poderia, por opção, apresentar textos apenas descritivos, monótonos, sem reflexão analítica, mas, nós organizadores optamos por trazer uma discussão que contribuísse no sentido de trazer novos debates incentivando a discussão de conceitos, indicadores e propostas para futuras pesquisas congêneres. Os capítulos aqui reunidos apresentam debates sobre o impactos do Processo de Bolonha na América Latina, que, de uma forma ou outra, está modificando a estruturação da educação superior, para além de questões pedagógico-curriculares, ou seja, uma outra perspectiva político-educativa em um novo formato.

Esta obra foi organizada na modalidade coletânea e se abre também à participação do leitor, como um convite a novos projetos de pesquisa que não discutam somente problemas relacionados a educação brasileira, ou a realidade europeia de educação, mas sim temas que tragam uma contribuição para educação superior latino-americana. Desejamos ao leitor uma profícua reflexão sobre os textos apresentados. Vale a pena conferir!

*Campinas/São Paulo/Passo Fundo, 31 de janeiro de 2015.*

*Maria de Lourdes Pinto de Almeida*

*Altair Alberto Fávero*

*Afrânio Mendes Catani (organizadores)*



# CAPÍTULO I

## A REFORMA UNIVERSITÁRIA EUROPEIA E A CONSTRUÇÃO DO EEES: DO PROCESSO À IMPLEMENTAÇÃO

*Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira<sup>4</sup>  
Rogério Duarte Fernandes dos Passos<sup>5</sup>*

---

### **Introdução**

A criação de um espaço comum de ensino superior na Europa materializou-se, inicialmente, em diversas arquiteturas, representadas nos programas e subprogramas – Sócrates, Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Alfa, Alfa Tuning etc..., os quais buscaram concretizar diferentes caminhos, posteriormente, foi o Processo de Bolonha, que ao longo de dez anos, pavimentou a efetivação do hoje conhecido Espaço Europeu de Educação Superior (EEES)<sup>6</sup>.

Todos esses programas europeus no campo educacional contribuíram e efetivamente continuam contribuindo para um ideal de integração no ensino superior, pressupondo inteligibilidade, mútuo reconhecimento, comparabilidade, competitividade, mobilidade, cooperação, aproveitamento de créditos e formação continuada. Assim, é possível crer que dentro de uma noção de sistema – considerando-o como conjunto ordenado de elementos direcionados para a realização de determinados fins, ainda que esses elementos singularmente conservem suas características e funções em face de metas de natureza individual –, funcione ora como um todo orgânico, ora como mecanismo meramente propositivo ou estratégico do ponto de vista não apenas educacional, mas também político e econômico. Pode-se, então, supor o Processo de Bolonha como um sistema que teve suas ações voltadas para a realização de metas específicas que, pela sua amplitude, repercussão e significado, foi capaz de congrega, abarcar, direcionar e cooptar os demais

---

4 Prof. Dr. Titular da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Coordenadora do Grupo Nacional de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior.

5 Advogado e Doutorando na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas.

6 A sigla em inglês é European Higher Education Area (EHEA).

processos e programas educacionais europeus em torno de seu relativo pioneirismo e, sobretudo, por conta de sua condição de protagonismo na educação superior.

O protagonismo do Processo de Bolonha, foi construído às margens das iniciativas da União Europeia (EU), de onde vem justamente a sua expressiva dimensão, pois foi edificado precisamente onde repousam os alicerces básicos da instituição universitária: a autonomia. A autonomia universitária permitiu ao Processo de Bolonha caminhar em passos mais largos que os do próprio processo de integração política e econômica da UE, e, ao não corresponder à totalidade de seus Estados membros, proporcionou a condição de projetar-se para além dela. Dessa forma, o Processo de Bolonha foi vetor da concretização de um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), que, muito mais que mero objetivo, revelou-se em estratégia para a manutenção e restituição – sobretudo ante ao potencial dos EUA no campo educacional – de um lugar educacional central para a Europa.

## O Processo de Bolonha e seu desenvolvimento

Os antecedentes do Processo de Bolonha – que culmina no EEES – são muitos, pois, foi um *processo*, isto é, não aconteceu de uma vez, nem foi implementado de cima para baixo ou pelo poder de um instrumento com força legal. Podemos localizar elementos desse processo de desenvolvimento na década de 1950, na Conferência de Messina, ocorrida entre 1 e 3 de Junho de 1955<sup>7</sup>, que objetivou relançar o processo de integração europeia. Quatro anos depois, em setembro de 1959, teve lugar em Dijon, a Conferência Europeia de Reitores<sup>8</sup> que estabeleceu recomendações para um Comitê Europeu de Universidades<sup>9</sup> para debater questões atinentes à universidade europeia (CONSELHO DA EUROPA, 1954).

No entanto, as negociações revelaram-se complexas demonstrando a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre o tema da criação de uma universidade europeia (CORBETT, 2006). Nessa época, o entusiasmo político se mostrava abalado por conta das universidades dos países envolvidos que se opuseram à proposta. Uma nova tentativa para a criação de uma universidade europeia – agora mais vigorosa – surge entre o final de 1959 e 1960, impulsionada por Étienne Hirsch, que chefiou uma comissão com o objetivo de estruturar um modelo europeu de universidade a qual se

7 Foi presidida por Joseph Bech e contou com o trabalho de Walter Hallstein – secretário de Estado da República Federal da Alemanha em 1955.

8 The Conference of European University Rectors and Vice-Chancellors

9 European Universities Committee.

colocaria no centro de uma teia de universidades europeias e instituições de pesquisa, em reforço da própria cultura e identidades europeias (CORBETT, 2006). A proposta não alcançou o consenso político necessário para a sua concretização, revelando dificuldades de compreender um papel maior e mais ativo de liderança política de um estado nacional em um domínio comunitário a se edificar em um campo de natureza não necessariamente econômica, com a transferência de competências historicamente concebidas no âmbito interno para instituição que se queria supranacional. Ao lado de inerentes dificuldades políticas, o edifício que se tentava arquitetar não apresentava caminhos para seguir em direção de instituições universitárias que, em essência, foram construídas sobre o princípio da autonomia. Corbett (CORBETT, 2006) opina que a proposta de uma dimensão universitária europeia é coincidente com a existência da proposta de uma comunidade europeia e que as motivações da década de 1950 se inscrevem em questões como a necessidade ou não de criação de uma instituição supranacional para a formação das elites do continente. No entanto, as ideias permaneceram e os esforços para a sua realização prosseguiram.

Na década de 1960, a Declaração de Bonn de 18 de Julho de 1961, subscrita pela Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, objetivava reforçar os valores ocidentais e de mercado e fazer o processo de integração avançar no interior das Comunidades Europeias. Estes países sublinharam que a cooperação deveria ir para além da questão econômica e política, devendo ser estendida, em especial, para o campo da educação, pesquisa e cultura, cujos esforços seriam conduzidos pela reunião periódica dos ministros em causa.

No ano de 1971, por uma nova resolução de ministros da educação desses países, recolocando a educação em uma dimensão comunitária, se estabeleceu outras dimensões à integração – notadamente culturais e de valores imateriais –, propondo que o tema da instrução fosse para além de uma questão meramente atinente à vida econômica (CORBETT, 2006). Nestes dados fica menos aparente a ideia de que o Espaço Europeu de Educação Superior teve como primeira intenção recuperar a atenção de estudantes do mundo que havia sido perdido para os EUA.

Verifica-se que o caminho possível para a edificação desse espaço de educação superior europeu teve dificuldades políticas que se colocaram no ínterim do processo de integração que, na visão dos Estados membros da UE, não poderia paralisar as demais pautas ou politicamente inviabilizá-las por conta das profundas dificuldades na negociação e construção de consensos sobre a questão do papel da universidade, demonstrando a existência de

limites na edificação de realizações supranacionais e comunitárias em uma área em que a soberania nacional reafirma-se tão tradicional e antiga como as questões próprias da autonomia universitária.

Com a dificuldade nas negociações no âmbito da educação superior e correspectiva construção de consensos jurídicos e políticos, bem como com a questão inerente à autonomia universitária, os textos que alicerçaram a construção de uma Europa na área da educação superior vão se substanciar em documentos em que a adesão ao seu conteúdo é voluntária, isto é, no *soft law*, apontando de forma mais precisa um direito maleável, sem a força cogente representada na expressão inglesa *law*, que caracteriza a norma jurídica como dotada, inclusive, de imperatividade e poder de coerção. Assim, por meio da *public international soft law*, foi possível a construção de um projeto comum para a educação superior representada, sobretudo, no Processo de Bolonha (embora outros anteriores tenham existido) com adesão flexível e não adoção uniforme de suas diretrizes.

É nesse contexto jurídico que se inscreve o mais importante documento de organização da reforma universitária, a *Magna Charta Universitatum* de 1988, marco e ponto de partida do que conhecemos como Processo de Bolonha. Assim, o Processo de Bolonha, implementado a partir de 1999, teve sua origem dez anos antes com a redação da Carta Magna por ocasião da reunião de quatrocentos reitores na celebração dos novecentos anos da Universidade de Bolonha, a mais antiga universidade da Europa, celebrada como a *Alma Mater* do processo que se desvelava. A “Magna Carta das Universidades” (1988, p. 1) em seu preâmbulo revela o entusiasmo pela,

supressão definitiva das fronteiras comunitárias e na perspectiva de uma colaboração alargada entre todos os povos europeus entendendo que os Povos e os Estados devem mais do que nunca tomar consciência do papel que as universidades serão chamadas a desempenhar numa sociedade que se transforma e se internacionaliza [...]

A “Carta” é um texto que do ponto de vista estrutural, enuncia os pilares do edifício que se desenvolveria ao longo do Processo de Bolonha para culminar no EEES. O texto preambular prossegue considerando que o futuro da humanidade, em boa medida, “depende do desenvolvimento cultural, científico e técnico que se forja nos centros de cultura, conhecimento e investigação que se tornaram as verdadeiras universidades” (p. 1). Considera também, a tarefa de difusão dos conhecimentos para o conjunto da sociedade “cujo futuro cultural, social e econômico exige nomeadamente

um considerável esforço de formação permanente” (idem) e que seja dada uma formação ao universitário “que lhes permita contribuir para o respeito do equilíbrio do ambiente natural e da vida” (idem).

A Carta Magna de 1988 tem como ponto de maior relevância o de reafirmar as características do ideal secular de universidade, definida como a instituição dedicada a preservar, a transmitir, a gerar e expandir o conhecimento, sendo seus pilares o caráter internacional de sua natureza, a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e a autonomia universitária.

A partir desses alicerces, os reitores signatários, e os que viessem a se incorporar, explicitam sua adesão aos princípios fundamentais do processo que nortearia todas as demais nações e universidades que, voluntariamente, participam do processo. Os princípios apresentam os aspectos estruturais para a universidade, a despeito da diversidade própria de cada instituição e, a adesão a eles, as unifica na tarefa dedicada principalmente ao ensino e à investigação, preservando a autonomia, a liberdade e a independência de qualquer poder político, econômico e ideológico. A indissociabilidade entre a atividade didática e a de investigação é enunciada como exigência da sociedade e da ciência, como o fora no projeto da universidade humboldtiana em 1810, e a liberdade de investigação, ensino e formação, são proclamadas face aos poderes políticos, econômicos e religiosos, igualmente enunciando a recusa da intolerância e a conclamação ao diálogo entre culturas, devendo a educação superior superar os limites geográficos e políticos em favor da interação e recíproco conhecimento entre as culturas.

Estes valores embora não sejam novos e desconhecidos para a maioria das universidades do mundo, pois remontam aos princípios estipulados por Humboldt (1997) na organização da Universidade de Berlim, em 1810, tornando-se marco da universidade moderna, muitas vezes deixam de ser os norteadores das ações. Particularmente a história das universidades latinas demonstra que em não poucos períodos as universidades foram violadas nesses direitos e muitas hoje efetivamente perderam sua autonomia política, econômica, didática e de investigação.

A Declaração de Bolonha, escrita em 1999, retoma o que foi estabelecido na Carta Magna e inicia uma nova fase para a universidade moderna, sublinhada por uma política de equivalências nos campos dos estudos, dos títulos e exames – ainda que preserve os diplomas nacionais –, o estímulo à mobilidade de professores, pesquisadores e estudantes, bem como bolsas de estudos como parte de uma estratégia que contemple a realização de sua missão contemporânea. O último parágrafo expressa que esse conteúdo representa a vontade autônoma das universidades, que se comprometem em fazer o necessário para que Estados e as organizações supranacionais

inspirassem-se em direção a ele. Além dos princípios acolhidos pelas nações e universidades, outros aspectos foram acertados como o do reconhecimento das qualificações relativas ao ensino superior na região.

Muito do que estabelece a Declaração de Bolonha de 1999 já vinha sendo trabalhado e estava no texto dos anos de 1970, que se revela como um esforço para impulsionar a criação de um espaço privilegiado e integrado da educação superior na Europa. Demonstrando preocupação em acelerar a criação desse espaço, a Convenção de Lisboa de 1977 determina aos signatários que forneçam, de forma clara e precisa, informações sobre seus sistemas de ensino, necessárias para o reconhecimento de suas qualificações.

A Declaração de Lisboa<sup>10</sup>, documento resultante desse encontro de Ministros da Educação e Reitores, em um de seus artigos estabelece o compromisso dos Estados a encorajar a implementação do suplemento ao diploma nos moldes do que foi desenvolvido pela UNESCO e pelo Conselho da Europa, um modelo que objetiva alcançar a descrição mais completa possível das qualificações adquiridas pelos alunos universitários, normalizando-o face ao contexto e conteúdos desenvolvidos. Ela foi complementada em seu arcabouço institucional e técnico por outros textos de caráter subsidiários adotados pelo Comitê da Convenção de Lisboa, como a Recomendação sobre Qualificações de Acesso Internacional, de 1999, o Código de Boas Práticas na Prestação de Educação Transnacional, a Recomendação sobre Procedimentos e Critérios para Avaliação de Qualificações e Períodos de Estudos Estrangeiros, ambos de 2001, e, também, pela Recomendação sobre o Reconhecimento de Graus Conjuntos e seu Relatório Explicativo, de 2004.

Em continuidade ao processo que tomava forma – e dando mais corpo ao que se cunharia como “Processo de Bolonha” –, está a Declaração de Paris-Sorbonne, de 25 de Maio de 1998, conjuntamente produzida pelos ministros responsáveis pela educação superior de Alemanha, França, Itália e Reino Unido. Esta reconhecia os progressos na construção europeia, e estabelecia as características do intencionado Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES)<sup>11</sup>: a criação de uma estrutura de referência para o sistema europeu de educação superior com maior cooperação acadêmica, unidade europeia, respeito à diversidade nacional e intercâmbio de conhecimentos por meio da mobilidade de estudantes e docentes. Os quatro países ratificavam o intuito de encurtar barreiras e encontrar soluções comuns para o aperfeiçoamento do sistema educacional na Europa (PEREIRA, 2011).

10 Em cada reunião de Ministros da Educação, Reitores e demais integrantes era redigido um documento com as determinações emanadas das discussões e acordos, na forma de uma Declaração identificada com o nome do local onde foi realizada a reunião.

11 No Brasil também se encontra a denominação de Área Europeia de Educação Superior.

Ficava explícito que o EEES, não deveria ser a Europa do Euro, dos bancos e do viés econômico, devendo, se constituir em uma Europa do Conhecimento, contemplando as suas dimensões culturais, intelectuais, sociais e tecnológicas, cuja estruturação contaria com a decisiva contribuição das universidades, presentes de há muito no continente europeu (BOLOGNA; BERLIM, 2003). O documento lembra que no passado europeu professores e estudantes circulavam pelo continente de forma livre, difundindo o saber, diferentemente daquele momento de 1998 em que muitos alunos concluíam a sua formação sem uma experiência plural capaz de transpor as fronteiras nacionais.

A Declaração destaca o período de mudanças estruturais vividas na educação, em que a formação ao longo da vida, as condições de trabalho e a diversificação de carreiras profissionais não mais poderiam ser ignoradas. Ela é importante pois dá a visão da necessidade de proporcionar melhores condições para que os estudantes encontrem suas vocações, o que levará à organização do currículo em bases da formação geral no primeiro ciclo da universidade que é o do Bacharelado. Em seguida à primeira parte do itinerário formativo (bacharelado), ter-se-iam programas diversificados e estudos pluridisciplinares, compreendendo o aprendizado de diferentes línguas e a utilização das TIC, com o reconhecimento do Bacharelado como passível de qualificação e de outorga de transparência ao processo, somando-se que o ciclo de pós-bacharelado poderia trazer a opção de um título de mestre, com menor duração (2 anos) e o de doutor, com maior duração nos estudos (3 anos), sublinhando-se, em ambos, a pesquisa. Os alunos ainda seriam estimulados a agregar em sua experiência universitária, a vivência em uma universidade estrangeira, e os docentes, a adicionar às suas, a convivência o ensino e a pesquisa em outros países europeus, ratificando-se, em tom conciliador, o importante papel da UE para o sucesso de uma política de mobilidade.

O papel dos governos nacionais também não deveria ser ignorado, especialmente na validação de conhecimento e de instâncias de estudo, e mesmo, dos próprios diplomas. Os acordos interuniversitários, o diálogo e a progressiva harmonização de estruturas – somada à realização de projetos piloto – seria parte dessa agenda, aliada a um quadro comum de referência, capaz de guiar os esforços europeus em direção da melhor legibilidade dos diplomas, da mobilidade e da potencialização de aptidões em favor do emprego, em um ambiente apto a interagir com as identidades nacionais e interesses comuns dos Estados participantes em benefício da Europa, dos estudantes e dos cidadãos.

## A Declaração de Bolonha e o início do Processo de Bolonha

A Declaração de Bolonha, assinada em 19 de Junho de 1999, por ministros da educação europeus de vinte e nove países<sup>12</sup>, fortalecia a consecução de uma tendência existente nos campos político e acadêmico – inclusive no bojo da opinião pública –, de se construir uma Europa mais ampla e completa e evidenciava o papel de destaque das universidades no desenvolvimento cultural europeu, igualmente destacando a criação de uma área comum como fundamental para a circulação e empregabilidade dos cidadãos (BOLOGNA-BERGEN, 2005).

O texto traz o conceito de Europa do Conhecimento como um fator essencial à consolidação e enriquecimento da cidadania europeia, inclusive de maneira a lhes oferecer o referencial de habilidades para o milênio que estava em seu início, no bojo de uma sociedade que pudesse expressar a consciência de pertencimento e o compartilhamento nos campos social e cultural. Os valores pela importância da educação e da cooperação em favor da estabilidade, da paz e da democracia, se traduzem em itens destacados como universais em face dos acontecimentos verificados no sudeste europeu por conta dos conflitos nos Balcãs, notadamente a Guerra da Iugoslávia (1991–1995) e Guerra do Kosovo (1996–1999).

Contando com as sugestões de peritos e estudiosos europeus na área, enunciava-se que a competitividade da Europa, seguida de vitalidade e eficiência – deveria ser proporcional ao potencial de atração sobre os demais países, em um patamar compatível com as vultosas tradições do continente nos campos da cultura e da ciência.

Diante disso, os objetivos dessa tarefa restariam alicerçados – até o ano de 2010 – em fazer o EEES trazer em suas bases um sistema de créditos com equivalência, estruturados em um sistema de dois ciclos de estudos e o suplemento ao diploma para a promoção da empregabilidade dos cidadãos europeus. O primeiro ciclo com duração mínima de três anos, habilitando ao mercado de trabalho europeu e o segundo, com duração mínima de dois anos, conduzindo ao grau de mestre.

O uso do sistema de créditos, os ECTS (*European Credit Transfer System*) deveria incentivar amplamente a mobilidade. Em relação à mobilidade, os estudantes deveriam ter acesso aos meios de estudo, estágio e demais serviços relacionados, com a prerrogativa de reconhecimento e valorização dos

12 Países que assinaram o Processo de Bolonha em 1999: Áustria, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Suécia, Suíça, Reino Unido.

períodos vivenciados em contexto europeus de formação, ensino e pesquisa. Além destes, a garantia da qualidade, de metodologias comparáveis no bojo de currículos, são itens que integraram a agenda estabelecida, contemplando respeito à diversidade de culturas, estudo de línguas, sistemas de ensino e à própria autonomia universitária na construção do EEES. Essa construção poderia contar com o trabalho de organizações europeias e organizações não governamentais que atuassem no ensino superior.

A flexibilidade na aprendizagem e na obtenção das qualificações foi um valor destacado e realizável por meio de uma base comum, cujo apoio deveria residir no sistema de créditos ECTS, apto para transferência e acumulação, estabelecendo – ao lado do suplemento ao diploma e, por conseguinte, compatibilidade, atratividade e competitividade ao futuro EEES.

A partir daí iniciam-se sistemáticas reuniões bianuais de ministros responsáveis pela educação superior, reitores e demais agentes da construção do edifício europeu da educação superior, enunciando, em cada encontro, até 2010, os elementos chaves do Processo de Bolonha para a consecução do EEES, como: “itinerários que permitam um percurso formativo que acumule créditos em ambientes não formais e escolares”, “empregabilidade”, “inovação”, “aprendizagem ao longo da vida”, “aprendizagem centrada no estudante”, “acúmulo da carga de trabalho do estudante”, “mobilidade”, “aprendizado de línguas europeias”, “desenvolvimento de novos currículos”, “modernização das instituições de ensino superior”, “equivalência de graus”, “equidade”, “garantia de acesso a grupos minoritários”, “homologação de títulos”, “metodologias comparáveis”, “avaliação da qualidade”, “reconhecimento da diversidade europeia como a sua maior riqueza”, e “programas integrados de estudo, formação e pesquisa”. Estes elementos dão a tônica de uma mentalidade que se quer incutir e desenvolver.

Dois anos após a Declaração de Bolonha e três anos após a Declaração de Paris-Sorbonne, ocorre a Conferência de Praga, em 19 de Maio de 2001. Nela foi realizada uma avaliação do processo e as acordadas as prioridades para o segmento do processo, reafirmando o compromisso de estabelecer o EEES até o ano de 2010, no que a escolha de Praga representou, simbolicamente, o objetivo de contemplar toda a Europa no processo e se inserir na política de alargamento da UE. Um fato marcante dessa conferência foi a posição dos ministros de levar em consideração o conteúdo de documentos como os da Convenção dos Estudantes Europeus de Gotemburgo e da Convenção das Instituições de Ensino Superior Europeias, qualificando como

positivo o envolvimento da Associação das Universidades Europeias<sup>13</sup> e da União dos Estudantes Europeus<sup>14</sup> no interior do Processo de Bolonha e da própria Comissão Europeia.

No documento denominado “Declaração de Praga” reafirmou-se a mobilidade como um valor inerente a todo o processo, no que a remoção das barreiras para tanto traria consigo uma dimensão social europeia do ensino superior e da própria empregabilidade na Europa. O processo deveria contemplar módulos, cursos e currículos aptos a trazer um conteúdo europeu, capaz de conduzir, nos diferentes países, a um grau de comum reconhecimento. A aprendizagem ao longo da vida foi também destacada como parte de uma sociedade e uma economia baseada no conhecimento e suas estratégias tidas como necessárias para o enfrentamento da questão da competitividade e das novas tecnologias, melhorando a coesão social, a oferta de oportunidades e a qualidade de vida.

O EEES deveria ser construído com o ativo envolvimento das universidades e demais instituições de ensino superior, bem como dos estudantes, que deveriam participar do processo e por meio dele influenciar o conteúdo de ensino, de maneira a concretizar a dimensão social da Europa a se edificar. A atratividade deveria ser aumentada para estudantes europeus e não europeus, reforçando um quadro de colaboração inserido em perspectiva de uma educação transnacional, alicerçada em quadro comum de qualificações e mecanismos de garantia da qualidade, somados aos de acreditação, certificação e informação. O encontro de Praga expandiu os objetivos ao introduzir o reconhecimento da educação continuada como elemento essencial da construção do EEES e da construção de uma sociedade baseada em conhecimento e economia (PEREIRA, 2011). Nesse encontro, quatro novos países se tornaram membros<sup>15</sup> totalizando 33 países.

13 AUE, European University Association, com sede em Bruxelas e resultando de uma fusão entre a Associação de Universidades Europeias e a Confederação das Conferências de Reitores da União Europeia, ocorrida em Salamanca, na data de 31 de março de 2001, cabe à Associação das Universidades Europeias representar e apoiar Universidades em quarenta e sete países europeus, e a Associação Europeia de Universidades, contribuindo com o Processo de Bolonha e com as políticas de investigação da UE e demais iniciativas de outras associações internacionais europeias (EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION, s.d.).

14 UEE, European Students Union, criada em 1982 pela reunião de sindicatos nacionais de estudantes como o *Western European Students Information Bureau* (WESIB), em 1990 transformou-se no *European Student Information Bureau* (ESIB), e, finalmente, no ano de 2007, transformou-se na atual União dos Estudantes Europeus (*European Students Union*, ESU) – e hodiernamente com sede em Bruxelas –, representando institucionalmente os pontos de vista dos estudantes do continente em foros e discussões europeias (EUROPEAN STUDENTS UNION, 2011).

15 Croácia, Ciprus, Liechtenstein e Turquia.

Na reunião de Berlim, em 2003, outros sete países<sup>16</sup> são admitidos ao Processo de Bolonha perfazendo um total de 40 países membros. O texto que produziram, destaca a dimensão social do Processo de Bolonha, sublinhando a necessidade de aumento da competitividade em sincronia com a melhoria das características sociais em nível nacional e da própria Europa, reiterando o conceito de coesão social e a busca da redução de desigualdades sociais, reafirmando que o ensino superior deveria ser tratado como um bem público e de responsabilidade pública (PEREIRA, 2011).

O enunciado de tornar a Europa a economia mais dinâmica e competitiva do mundo – aliado a um crescimento sustentável e à criação de melhores empregos – assumi um caráter *mainstream*<sup>17</sup> no interior do processo, no que se alia a ações que objetivavam garantir maior cooperação futura. Objetivou-se, ainda, não apenas preservar a riqueza cultural, mas, igualmente, a diversidade linguística, as tradições de herança comum, a inovação e o desenvolvimento socioeconômico, de maneira que ao lado das instituições europeias de ensino superior, a participação das organizações representativas dos estudantes seria de grande importância no processo. Na Conferência de Berlim se registra a presença de representantes de países europeus ainda não participantes do Processo de Bolonha e de comitês conjuntos da UE, da América Latina e Caribe, demonstrando que o processo de reforma da educação superior que se processava por meio desse movimento interessava a países para além dos europeus. Isto se mantém nos próximos encontros com repercussão na reestruturação de várias universidades em diferentes países asiáticos, na América Latina e no Brasil (PETERSON, 2012).

A reunião de 2005 que se desenvolveu em Bergen, na Noruega, contou com a participação formal de mais cinco países, totalizando quarenta e cinco países<sup>18</sup>. Além de avaliar o andamento do Processo de Bolonha estabeleceu novas diretrizes como necessidade a realização de reformas legislativas e a intensificação de esforços em favor do estabelecimento do EEES, sabendo-se que para tais ações era preciso tempo, sobretudo para melhor “otimizar” o impacto de alterações na estrutura dos currículos em favor de um ensino inovador que atendessem às necessidades da Europa.

A avaliação do processo em relação à complementaridade entre os sistemas europeus de educação superior foi tida como relevante para estabelecer um quadro de qualificações no âmbito de uma aprendizagem, inclusive em um quadro onde se afirmava que quase todos eles criaram condições para o estabelecimento de um sistema de garantia e melhoria da qualidade

16 Albânia, Andorra, Bósnia-Hezergovina, Vaticano, Rússia, Sérvia, Macedônia.

17 *Mainstream* – corrente principal

18 Outros 5 países se tornaram membros: Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldova e Ucrânia.

nos moldes do estabelecido na reunião de Berlim. Por sua vez, a Conferência estabeleceu a continuidade dos esforços dos atores envolvidos, inclusive adicionando propostas de avaliação por pares (*peer review, refereeing*) das agências de garantia da qualidade nacional.

Avanços ainda se faziam necessários no campo do mútuo reconhecimento de decisões de acreditação da qualidade. Os quadros nacionais de qualificação, por sua vez, foram tidos como oportunidades para alocar o aprendizado ao longo da vida, reconhecendo-se a bagagem anterior de conhecimentos em contextos formais e não formais, quando possível. O ensino superior – em “sinergia” com outros setores, inclusive com o Parlamento Europeu – foi destacado como importante para a atividade de pesquisa, desenvolvimento econômico e cultural, e, também, para a coesão social, advindo, daí, mudanças estruturais com alvo no fortalecimento da pesquisa, da inovação, da atratividade e competitividade do EEES.

Para o doutorado estabeleceu-se a necessidade de modelá-lo consoante o quadro geral de qualificações do EEES, ressaltando que seu núcleo localizava-se na pesquisa em direção à evolução do conhecimento. Neste terceiro ciclo de formação, na maioria dos países registrava-se um período de estudos entre três e quatro anos com dedicação integral, no que se requeria não apenas um aumento no número global de doutores na Europa, mas que os programas, onde fossem oferecidos, buscassem um caminho interdisciplinar, com competências transferíveis e aptas a satisfazer as necessidades de um mercado de trabalho mais amplo. Esse terceiro ciclo seria considerado não apenas para os estudantes em nível de doutorado, mas também como parte daqueles que debutavam na pesquisa.

Conclamando os governos nacionais a criar condições para o acesso dos menos favorecidos, foi reiterada a dimensão social do Processo de Bolonha tida como condição necessária para a atratividade e competitividade do EEES, no que se buscou renovar o compromisso de uma educação de qualidade a todos, superando problemas econômicas e sociais e permitindo aos estudantes menos favorecidos, condições apropriadas de aprendizagem.

A mobilidade, apoiada na concessão de vistos, de autorizações de trabalho e no reconhecimento de períodos de estudos, foi abordada como essencial valor do Processo de Bolonha para a construção de um EEES aberto e colaborativo a outros espaços do mundo, pautado em desenvolvimento sustentável e nos esforços internacionais para garantia da qualidade, devendo prevalecer no tema, os valores acadêmicos no bojo de um quadro de educação transnacional. Outro ponto essencial acordado foi o debate sobre

temas comuns, entendimento e respeito cultural em colaboração com regiões vizinhas, bem como a melhor divulgação e compreensão do Processo de Bolonha, deveriam dar a tônica em suas relações internas.

No ano de 2007, no encontro em Londres<sup>19</sup>, foram estabelecidas prioridades relacionadas a padrões de garantia de qualidade, marcos de qualificações nacionais, reconhecimento comum de títulos – inclusive os de doutorado –, trajetórias flexíveis de reconhecimento de aprendizagem, e, para concretizar a ação na dimensão social, coletar dados acerca da mobilidade e condição econômica e social dos estudantes dos países participantes.

No Comunicado de Londres, intitulado “Rumo ao Espaço Europeu do Ensino Superior: respondendo aos desafios de um mundo globalizado” a avaliação foi a de que, alicerçados na diversificada herança cultural europeia, o processo avançava, com diferentes estágios nos países signatários, na construção do EEES com autonomia institucional, liberdade acadêmica, princípios aptos para a mobilidade, atratividade, competitividade, ações para o aumento da empregabilidade e fortalecimento da Europa (BOLOGNA-VLAANDEREN, 2007).

Diagnosticou-se, no entanto, a necessidade de contínua adaptação do ensino superior de forma a se garantir a competitividade do EEES, respondendo de forma eficaz à globalização. Nessa tarefa, as instituições de ensino superior são reconhecidas como de grande influência no desenvolvimento das sociedades, revelando-se como centros de aprendizagem, pesquisa e transmissão de conhecimento e, por isso, deveriam ter garantidos os recursos para a consecução de seu maior propósito – a preparação dos estudantes para viverem como cidadãos ativos em uma sociedade democrática, ao lado do preparo para o desenvolvimento pessoal e profissional. Dessa forma, reafirmou-se que as instituições de ensino superior precisavam ser fortalecidas por meio de financiamento adequado, autônomo e responsável, acrescentando que a mobilidade foi destacada como elemento apto a criar oportunidades, a consolidar a cooperação internacional e melhorar a qualidade, ainda que permanecessem desafios como os relacionados à imigração, à insuficiência de recursos financeiros, às dificuldades para concessão de vistos de entrada e de permissões de trabalho.

Outro aspecto a se ressaltar dessa Declaração de Londres foi a não regulamentação excessiva para o doutorado e o alinhamento do EEES com o Espaço Europeu de Investigação – este a ser consolidado até 2014 – com o efetivo trânsito de pesquisadores no interior da EU. Assim, o doutorado deveria ser alvo de programas, políticas e estratégias institucionais, com as correspondentes

19 Mais um país se vinculou ao Processo, a República de Montenegro.

oportunidades para investigadores em início de carreira. A dimensão social igualmente é abordada na Declaração, acrescentando que o ensino superior deveria promover coesão social, reduzir as desigualdades, aumentar conhecimentos, habilidades e competências, potencializando os indivíduos para o seu desenvolvimento pessoal, tornando-os aptos para contribuir rumo a uma sociedade sustentável, democrática e baseada no conhecimento, ainda que inseridos no interior de uma população de grande diversidade.

No encontro de 2010, em Budapeste e Viena, o Processo de Bolonha definitivamente se consolidou no EEES e o ensino superior se firmou como elemento central em sociedades tidas como sustentáveis – tanto em nível nacional quanto europeu – respondendo aos desafios da globalização. Reiterou-se o papel vital do ensino superior para uma nova década, que se estenderia de 2010 a 2020, para a edificação da Europa do Conhecimento, onde se buscasse formar cidadãos aptos a ampliar talentos e capacidades. Enunciava-se a integração entre ensino e pesquisa em todos os níveis, novamente vista como a condição de alavancar o desenvolvimento cultural e social das sociedades europeias – a exemplo do que foi feito na estruturação da universidade moderna.

Além dos valores da coesão social e do desenvolvimento cultural, acresceu-se o serviço comunitário dentre as missões do ensino superior, adicionando a necessidade de aumentar acesso de grupos sub-representados, devendo os governos igualmente atuar em outros níveis de ensino para o alcance dessa meta. Os avanços tecnológicos, a aprendizagem centrada no aluno e a globalização foram considerados na pauta de um mundo do trabalho em mutação e com cidadãos ativos e responsáveis diante do contexto da crise financeira global iniciada no ano de 2008. A recuperação econômica e o desenvolvimento da economia em um patamar de sustentabilidade supunha uma Europa flexível no ensino superior, ainda que igualmente tenha se reiterado, por mais uma vez, que esse é um campo de responsabilidade pública, especialmente por conta das metas a se cumprir. Colocou-se o diálogo político e a cooperação como algo desejável com as demais regiões do mundo.

Na avaliação dos dez anos do Processo de Bolonha reconheceu-se que itens relacionados à linhas de ação, reforma curricular, garantia da qualidade, reconhecimento de títulos, dimensão social e mobilidade, estavam implantados em diferentes graus entre os participantes, não havendo homogeneização, mas muitas vozes críticas se fazia ouvir e era necessário se fazer ajustes relacionados com a elas, como o na direção da mobilidade que foi verificada apenas de países menos desenvolvidos para países mais desenvolvido, deixando assim de cumprir com o objetivo de

conhecimento de diferentes culturas. A melhora do ensino e da aprendizagem e da empregabilidade também foram aspectos apresentados como ainda deficientes (BOLOGNA-VLAANDEREN, 2007).

Em abril de 2012, a reunião em Bucareste, na Romênia, objetivou não só fazer o balanço da edificação do EEES, mas estabelecer as prioridades para o futuro da EEES (EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA, 2012). Permanecendo o quadro de profunda crise econômica e financeira na Europa, reconheceu-se prejudicado o financiamento adequado para a educação superior no bojo de um mercado de trabalho incerto e foi pautadas ações para reduzir o desemprego entre a população jovem. O apoio financeiro aos estudantes continuou sendo essencial para garantir patamar de igualdade no acesso e oportunidades de mobilidade, clamando-se pela necessidade de total portabilidade de subsídios e empréstimos para o EEES, e, para tanto, se requereu o apoio da UE.

Afirmando a existência de progressos, o documento pondera que os esforços para a consolidação do EEES rumo ao futuro deveriam continuar e, para o período de 2012-2015, o esforço se concentraria no apoio às instituições de ensino superior e demais atores do EEES, para a consecução de uma educação de qualidade e para o alargamento do acesso, aumentando os índices de conclusão de graduados, contemplando os estudantes como participantes ativos no interior de sua própria aprendizagem, com pensamento crítico, autoconfiança e independência intelectual, materializando ações que reforçariam e revisariam as estratégias de garantia da qualidade.

O desenvolvimento de uma governança universitária mais eficiente, aliada a melhores estruturas de gestão nas instituições de ensino superior foi enunciada, sem ser comprometida a liberdade acadêmica. O próximo encontro está agendado para acontecer no ano de 2015 em Yerevan, na Armênia.

## **Considerações Finais**

Observa-se que a construção do EEES, enunciada na ação do Processo de Bolonha em 1999, sendo contemporânea aos documentos da UNESCO e do Banco Mundial enquanto parte de um projeto para a educação superior europeia, assumiu um protagonismo político não apenas na região, mas apto a anunciar uma reforma no ensino superior mundial, trazendo uma estrutura que não necessariamente se oriente por estes organismos, ainda que com eles se relacione. É assim que um grande número de universidades no mundo têm tomado a estrutura curricular estabelecida no Processo como modelo para suas reformas (PETERSON, 2012). No Brasil, algumas universidade

federais, particularmente as que se reestruturaram depois de 2005 atendendo ao Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades (REUNI), trabalham a implantação de Bacharelados Interdisciplinares de três anos, com regime de ciclos, com currículos que pretendem ser mais flexíveis e mais abrangentes, notadamente o projeto Universidade Nova da Universidade Federal da Bahia, o projeto pedagógico da Universidade Federal do ABC, em São Paulo.

A reforma universitária europeia que se processou ao longo de décadas, como vimos neste histórico, e se efetivou na década do então chamado Processo de Bolonha (1999 a 2010), está fazendo do sistema de ensino superior organizado em ciclos de estudos, com um currículo de formação geral para o primeiro ciclo, com o sistema de transferência de créditos (ECTS) e com a mobilidade no interior do espaço comum entre os países signatários, uma estratégia para a construção de uma nova cidadania alicerçada em uma nova unidade política – Europa.

No que se especifica a construção desse processo, inicialmente localizado nas definições da *Magna Charta Universitatum*, surge autônomo do executivo da UE e protagoniza todas as demais iniciativas, ainda que traga para as discussões ao longo de seu desenvolvimento, tensões e soluções de consenso disputando espaço no seu interior duas vertentes, uma de visão mais “social” – reivindicando o maior acesso de alunos menos favorecidos, o financiamento e responsabilidade pública perante a universidade –, e outra, mais afinada com o neoliberalismo – relacionada com a diversidade de financiamento, com a inovação tecnológica, o empreendedorismo, o estabelecimento de boas práticas e a preparação para o “grande” mercado de trabalho.

A reforma universitária em todo o seu longo processo de efetivação se fez por conta da adoção de instrumentos *soft law*, pelos quais a solução de compromisso se tornou possível e as abordagens e visões acabaram sendo contempladas em um único documento, sem no entanto, construir consensos definitivos. A dimensão de reforma que se construiu por meio do Processo de Bolonha assume a função de ser a alternativa de manutenção e reinserção não apenas da universidade europeia no concerto educacional regional, mas da própria universidade europeia no mundo.

No diagnóstico de António Francisco Cachapuz (CACHAPUZ, 2009), a Europa, há muito tempo necessita solucionar problemas acerca de seu sistema de ensino superior como o de formações iniciais consideradas muito longas – somadas a altos índices de abandonos/ reprovações e formações duvidosas –, além de buscar o alcance de competitividade ante ao sistema

universitário dos EUA. A melhoria da competitividade do sistema europeu seria condição para a manutenção do prestígio e arcabouço cultural construído ao longo de séculos, corroborando a própria dimensão política da Europa.

Na reforma universitária europeia representada no desenvolvimento do Processo de Bolonha, muitas das resistências estão alocadas ao concebê-lo como um processo antidemocrático. No entanto, sendo a adesão ao Processo de Bolonha de forma independente e voluntária por parte dos países e, principalmente, por parte das universidades, em tese, não haveria que se falar em ofensa à democracia e à autonomia, embora, nos próprios documentos de *soft law* que estruturaram o processo de reforma, há a advertência do reconhecimento que estes foram produzidos em um cenário de profusão social e econômica, em que os valores da economia de mercado e do viés neoliberal eram igualmente pautas de produção de contextos e significados.

Para Cachapuz (2009) no Processo de Bolonha tem prevalecido uma visão neoliberal e economicista sobre uma abordagem emancipatória e afirma que isso se observa por meio da crescente burocratização do processo em uma estrutura hierárquica, que traz consigo um calendário de decisões, bem como a criação de grupos de trabalho *ad hoc* que extrapolam os limites de deliberação para os quais foram concebidos.

Fátima Antunes (2009, p. 28-29), por sua vez, aduz que o Processo de Bolonha se baseou em uma “política de fato consumado”, no que a informalidade e a debilidade das instâncias de decisão dispensavam discussões e delas alijavam os Estados nacionais que, assim, assumiam compromissos sem discussão interna e deixavam a adoção das medidas para as instituições nacionais que, aderindo voluntariamente ao Processo de Bolonha, as legitimam, sem participação ou oposição de direita ou esquerda e, mesmo, das associações estudantis (ANTUNES, 2009).

É certo que as críticas acerca da mercantilização/ mercadorização do ensino superior promovidas por meio dos valores de mercado enunciados nos documentos do Processo de Bolonha, os quais reiterariam um viés neoliberal, e a sua agenda de aproximação aos temas da OMC devem ser tomadas com atenção. Hoje as análises devem inserir o preocupante contexto econômico acelerado pela crise europeia e as tentativas de desconstrução da EU.

Terá força o processo de formação, de integração de mercado, de mobilidade e de construção da cidadania europeia no hesitante e incerto futuro econômico europeu? A se olhar pela visão histórica, as universidades já passaram por muitos momentos críticos e soube se manter no cenário social como força construtiva para a superação destes mesmos momentos. Como a crise é europeia e a reforma universitária está em processo em muitos países europeus é suposto a edificação de uma perspectiva que debata o futuro, o destino e a

significação das universidades de maneira que sejam aptas a sugerir um parecer que avalize e sustente a reflexão e avaliação sobre si mesmas, a despeito da vinculação entre as dimensões econômicas, sociais e educacionais.

A partir de um olhar para o iminente agravamento da questão econômica, fiscal e financeira que se abate na Europa e na Zona do Euro, como fazer a contribuição da universidade para um pensamento e ciência da Europa, para a edificação de um edifício europeu resistente ao futuro e a lhe permitir avanços e potencialidades da ciência e da cultura com rosto humano. Pode a universidade europeia dar continuidade e contribuição a uma Europa, à altura de seu tempo, e ao conjunto dos problemas contemporâneos? Utilizará a universidade a sua autonomia para edificar-se como poder espiritual da sociedade?

Se considerados os princípios, os acordos, o ritmo de reforma de cada país e de cada instituição, o ensino superior poderá ter a direção que queiram as lideranças e membros da comunidade universitária, ainda que predominantemente dependentes da atmosfera pública, uma vez que possuem o referencial crítico obtido pelo conhecimento e pela oportunidade de pesquisa e produção do conhecimento e, fundamentalmente, pelo resguardo conceitual e institucional da autonomia universitária como garantia para o empreendimento de lutas.

O EEES move a universidade para fora dos limites de uma língua, de um território, de uma instituição, de departamentos, de um espaço físico, questionando suas antigas bases assentadas na construção epistemológica da modernidade e talvez possa dominar a pressão do mercado de trabalho, a política econômica, administrar as tensões internas aos países e às universidades e se impor como princípio de propulsão da própria história europeia.

Umberto Eco (2013, p. 55) em discurso proferido em 20 de setembro de 2013, na Aula Magna da Universidade de Bolonha, por ocasião das comemorações dos 25 anos da Magna Charta Universitatum de 1988, ressalta a perspectiva de estruturação da identidade construída pela universidade e diz que “Nos últimos novecentos anos, as universidades têm sido a matriz de uma identidade internacional e artífices dos capítulos mais criativos na história da cultura ocidental”. Afirma que a ideia de uma primeira identidade europeia nasceu em 1088, com a fundação da primeira universidade do mundo ocidental, a Universidade de Bolonha. Para ele, daí para frente “as universidades formaram assim o primeiro núcleo de uma futura identidade europeia; a Europa das universidades deixou de ser somente uma expressão geográfica para se tornar uma comunidade cultural”. Ao analisar o papel das universidades entende que, “a despeito dos *mass media*, que são frequentemente críticos do papel da universidade em um mundo em que a *Web* parece perto de suplantarem as velhas instituições de formação, creio que a função da

universidade é hoje mais relevante do que nunca”. Ao responder a questão se as universidades podem ainda ter um papel no mundo globalizado de hoje? Menciona que a “principal hipótese é que a instituição universitária contribui de forma decisiva para a defesa inteligente da memória social e para a construção de identidades culturais (p. 56).

As propostas do EEES têm muito trabalho ainda para serem efetivamente implementadas nos 47 países que o compõem e nas universidades que se vincularam a ele, e muito a conquistar no mundo acadêmico, econômico e do mercado de trabalho. No entanto, no longo processo de seu desenvolvimento administrando coletivamente os problemas surgidos, incorporando as críticas e principalmente não deixando de se gerir pelos princípios democráticos, de participação, de respeito pelas culturas, tradição, liberdades e autonomia, podem ter dado maior solidez para transcender barreiras políticas e econômicas, além das geográficas e culturais na construção da nova década até 2020. São considerações com olhar positivo frente ao que a universidade como instituição social pode e deve fazer pela sociedade que se quer mais humana e igualitária e isto tem a ver com uma nova ideia de universidade.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Fátima. O espaço europeu de ensino superior para uma nova ordem educacional?. In: PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. (org.). **Universidade Contemporânea: políticas do Processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 27-57, 167 p.

BOLOGNA-BERGEN. **The Bologna Declaration of 19 June 1999**. Joint declaration of the European Ministers of Education, Bolonha-Bergen, 2005a. Disponível em: <[http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main\\_doc/990719BOLOGNA\\_DECLARATION.PDF](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF)>. Acesso em: junho de 2014.

BOLOGNA-VLAANDEREN. **Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area**. March 12, 2010. Bolonha-Vlaanderen, 2010. Disponível em: <[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/Bologna/2010\\_conference/documents/Budapest-Vienna\\_Declaration.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/Bologna/2010_conference/documents/Budapest-Vienna_Declaration.pdf)>. Acesso em: 12 Dez. 2012.

CACHAPUZ, António Francisco. A construção do espaço Europeu de ensino superior: um “case study” da globalização. In: PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (2009) (org.). **Universidade Contemporânea: políticas do Processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras, p. 7-26, 2009, 167 p.

CONSELHO DA EUROPA. **Committee of Ministers**. European Universities Committee. Memorandum by the Secretariat General. Estrasburgo, 11 Jan. 1960. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/brussels/cm\(60\)4\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/brussels/cm(60)4_en.pdf)>. Acesso em: junho de 2014.

CORBETT, Anne. Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process?. In: **Arena**. Centre for European Studies. University of Oslo, 2006. Disponível em: <[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06\\_15.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06_15.pdf)>. Acesso em junho, 2014.

ECO, Humberto (2013). *Perché le università?* **Universitas 131**. Disponível em: <<http://www.disf.it/files/eco-perche-universita.pdf>>. Acesso em junho 214.

EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA. **Bucharest Communiqué**. Bucareste, 2012. Disponível na rede mundial de computadores (Internet) no endereço eletrônico <[http://www.ehea.info/Uploads/\(1\)/Bucharest%20Communique%202012\(2\).pdf](http://www.ehea.info/Uploads/(1)/Bucharest%20Communique%202012(2).pdf)>. Acesso em: em junho de 2014.

EUROPEAN STUDENTS UNION. **About us**. Bruxelas, 2011. Disponível em: <<http://www.esu-online.org/about/aboutus/>>. Acesso em junho. De 2014.

EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION [s.n.t.]. **EUA at a Glance**. Disponível em: <<http://www.eua.be/about/at-a-glance.aspx>>. Acesso em: junho de 2014.

HUMBOLDT, Wilhelm von. Sobre a Organização Interna e Externa das Instituições Superiores em Berlim. In: CASPER, Gerhard; HUMBOLDT, Wilhelm von (1997). **Um Mundo sem Universidades?**. Org. e trad. de Johannes Kretschmer e João Cezar de Castro Rocha. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997, 102 p.

MAGNA CHARTA UNIVERSITATUM. **Magna Charta Universitatum** [s.n.t.]. Disponível na rede mundial de computadores (Internet) no endereço eletrônico <[http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc\\_portuguese.pdf](http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_portuguese.pdf)>. Acesso em: junho, 2014.

PEREIRA, E. M. A. o Processo de Bolonha e a formação do Espaço Europeu de Educação Superior- EEES: 10 anos a Reforma Universitária Europeia. In: PEREIRA, E. M. A.; ALEMIDA, M. L. P. **Reforma Universitária e a Construção do Espaço Europeu de Educação Superior**: análise de uma década do Processo de Bolonha. Campinas, Mercado de Letras, 2011.

PETERSON, P. M. A global framework: Liberal Education in the Undergraduate Curriculum. In.: PETERSON, P. M. **Confronting Challenges to the Liberal Arts Curriculum**: perspectives of developing and Transitional Countries. Routledge: New York and London, 2012.



## CAPÍTULO II

# O ESPAÇO EUROPEU DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (EEES) PARA ALÉM DA EUROPA: apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influências

*Mário Luiz Neves de Azevedo<sup>20</sup>  
Afrânio Mendes Catani<sup>21</sup>*

---

### **Introdução**

A universidade [...] é uma instituição autônoma que, de modo crítico, produz e transmite cultura através da investigação e do ensino. Para se abrir às necessidades do mundo contemporâneo, ela deve ser, no seu esforço de investigação e de ensino, independente de qualquer poder político, econômico e ideológico (MAGNA CHARTA, UNIVERSITATUM, 1988).

A formação do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) é a meta central estratégica do “Processo de Bolonha”, como é conhecido o movimento de reforma, regionalização e integração da educação superior na Europa, que foi inaugurado formalmente em 1999 na cidade de mesmo nome na Itália e que havia sido proposto, anteriormente, em 1998, pelos ministros responsáveis pelas pastas de Educação de quatro países - Alemanha, França, Itália e Reino Unido - na Universidade de Sorbonne (Paris).

O Processo de Bolonha, essencialmente, é um complexo movimento de europeização da educação superior com vistas a alcançar a harmonização dos sistemas nacionais de educação na Europa, a plena mobilidade dos atores acadêmicos e a consolidação de uma Europa do Conhecimento.

---

20 Professor na Universidade Estadual de Maringá (UEM), Curso de Graduação em Pedagogia e Programa de Pós-Graduação em Educação; pesquisador do CNPq. E-mail: mario.de.azevedo@uol.com.br.

21 Professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), Curso de Graduação em Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação; professor no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) – USP; pesquisador do CNPq. E-mail: amcatani@usp.br

Assim, o presente capítulo objetiva analisar o caminho de formação do Espaço Europeu de Educação Superior por intermédio do Processo de Bolonha, que envolve fundamentalmente a integração acadêmica de 47 países de uma Europa ampliada<sup>22</sup> – não só na União Europeia – e a influência da europeidade em outros países, para além do próprio EEES.

### **O anel de integração do EEES: de Bolonha (1988) a Paris (1998) e de Bolonha (1999) a Bucareste (2012) – quase chegando a Yerevan (2015)**

The Bologna Process has induced change at systems level through the implementation of trust building tools aimed at increasing transparency across national jurisdictions and at bringing about convergence of systems [...]. The commitment to adopt easily readable and comparable degrees and to establish three cycles is now being implemented in 47 countries. In 26 countries, the share of students studying in programmes corresponding to the Bologna two-cycle system is 90 % and in 13 other countries 70-89 % of students study in programmes corresponding to the Bologna system (EACEA-EURYDUCEe, 2012, p. 9).

O Processo de Bolonha, formal e informalmente, é o nome do movimento de reforma e integração da educação superior na Europa com vistas à formação do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES). Fruto de reuniões intergovernamentais, o Processo de Bolonha também é incentivado e promovido pelas instâncias comunitárias europeias, entre elas, de maneira bastante destacada, a Comissão Europeia. Sinteticamente, pode-se dizer que o Processo de Bolonha é

O conjunto dos eventos relativos às medidas de implementação dos princípios da reunião havida em Bolonha em 1999 com a finalidade de construir um espaço europeu de educação superior até o ano 2010, cujos objetivos fundamentais encetam, principalmente, para a competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior diante de outras regiões e a mobilidade e o emprego no espaço europeu, com vistas a harmonizar os sistemas universitários europeus, de modo a equiparar

22 Participam do Processo de Bolonha: Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Áustria, Bélgica (comunidades flamenga e francófona), Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Liechtenstein, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldávia, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Romênia, Rússia, Santa Sé, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, República Checa e Ucrânia.

os graus, diplomas, títulos universitários, currículos acadêmicos e adotar programas de formação contínua reconhecíveis (AZEVEDO, 2006, p. 171).

Dessa forma, o EEES foi lançado e iniciado formalmente em 1999, na reunião de Bolonha, a partir do compromisso de 29 Estados Europeus, por intermédio da assinatura da Declaração Conjunta de seus Ministros de Educação. Nesse documento, os ministros europeus assumem que

A Europa do Conhecimento é agora por todos reconhecida como um factor imprescindível ao crescimento social e humano, um elemento indispensável à consolidação e enriquecimento da cidadania Europeia, capaz de oferecer aos seus cidadãos as aptidões necessárias para enfrentar os desafios do novo milénio, a par com a consciência de partilha dos valores e de pertença a um espaço social e cultural comum (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

Entretanto, deve-se lembrar que a Declaração de Bolonha (1999) foi precedida por eventos seminiais, entre os quais cabem ser destacados, primeiramente, a comemoração do aniversário de 900 anos da Universidade de Bolonha em 1988, ocasião em que foi assinada por 430 reitores europeus a *Magna Charta Universitatum*, documento que salienta os princípios da liberdade de pensamento e da autonomia universitária, apesar de não haver menção explícita à criação de um “espaço europeu de educação superior”, que ressalta a importância da harmonização entre as universidades e da integração académica (MAGNA CHARTA UNIVERSITATUM, 1988).

O segundo marco histórico que precede o Processo de Bolonha é a “Convenção sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa”, de 1997, conhecida correntemente como “Convenção de Reconhecimento de Lisboa” ou “Convenção de Lisboa”. Os Estados signatários deste documento aprovam um rol de princípios para o reconhecimento mútuo de qualificações educacionais (inclusive para o acesso à educação superior), estudos e diplomas de educação superior.

A Convenção de Lisboa, com o apoio da UNESCO, foi proposta pelo Conselho da Europa<sup>23</sup> em Lisboa, em 11 de Abril de 1997 e, na mesma oportunidade, aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa. De acordo com relatório do Conselho da Europa, a gênese da Convenção

23 O Conselho da Europa foi fundado em 05 de maio de 1949. É composto por 47 membros, sendo que 28 deles são componentes da União Europeia. Por isso, não pode ser confundido com o Conselho da União Europeia (órgão que representa os governos nacionais na União Europeia), tampouco com o Conselho Europeu (reunião política da Comissão Europeia e de chefes de Estados que compõem a União Europeia).

reside em carta do Secretário Geral do Conselho da Europa, de 30 de Outubro de 1992, enviada ao Diretor Geral da UNESCO, que responde afirmativamente à proposta em 28 de Dezembro de 1992 (CONVENÇÃO DE LISBOA, EXPLANATORY REPORT, 1997).

O terceiro evento que, na prática, lança a campo o Processo de Bolonha, é a Reunião dos Ministros da Educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido, em 1998, originando o documento denominado “Declaração de Sorbonne”. Nesta reunião, sob os auspícios da histórica Universidade de Sorbonne, os quatro ministros, Claude Allegre (França), Jürgen Rüttgers (Alemanha), Luigi Berlinguer (Itália) e Tessa Blackstone (Reino Unido), tomam a decisão fulcral de estabelecer o compromisso de harmonizar a emissão de graus académicos. Segundo Azevedo,

este propósito inspira-se no Relatório da Comissão **Pour un modèle européen d’enseignement supérieur**, presidida por Jacques Attali, que sugere a fórmula 3/5/8, ou seja, a formação em nível superior com duração de três anos para a graduação (licenciatura), dois anos para o mestrado e três anos para o doutorado (3+2+3)<sup>24</sup>(2006, p. 172).

Percebe-se, nitidamente, que os ministros, pelo conteúdo da “Declaração de Sorbonne”, estão sintonizados com as diretrizes da União Europeia (UE) e com os parâmetros estabelecidos pela “Convenção sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa”, de 1997, proposta pela UNESCO e aprovada pelo Conselho da Europa. Nesse sentido, sublinham que

Uma convenção, reconhecendo as qualificações do ensino superior no campo académico dentro da Europa, foi acordada no ano passado em Lisboa. A convenção estabeleceu um conjunto de requerimentos básicos e reconheceu que cada país se poderia envolver em esquemas ainda mais construtivos. Em concordância com estas conclusões, poderemos, com suporte nas mesmas, ir mais longe. Existe já muito terreno comum para o reconhecimento mútuo dos graus do ensino superior para fins profissionais através das respectivas directivas da União Europeia (DECLARAÇÃO DE SORBONNE, 1998).

24 Presidida por Jacques Attali, a comissão de elaboração do Relatório “Pour un modèle européen d’enseignement supérieur” estava composta por Pascal Brandys, Georges Charpak, Serge Feneuille, Axel Kahn, Julia Kristeva, Michel Lazdunski, Michel-Edouard Leclerc, Nicole Le Douarin, Colette Lewiner, Christiane MarchelloNizia, Francis Mer, Jérôme Monod, René Pellat e Alain Touraine. A sistematização do relato ficou a cargo de Olivier Brigaud e Frédéric Mion.

A partir desses três marcos históricos e tendo a clareza que se trata de negociações intergovernamentais<sup>25</sup>, em diálogo com as direções das Instituições de Educação Superior, o Processo de Bolonha é propriamente inaugurado em reunião de ministros, representando 29 países, na Universidade de Bolonha, em 1999. A “Declaração de Bolonha”, por sua vez, referencia-se na reunião de Sorbonne e reconhece que

o processo Europeu [de integração] [...] tornou-se numa realidade cada vez mais concreta e relevante para a União Europeia e os seus cidadãos [...]. A Europa do Conhecimento é agora por todos reconhecida como um fator imprescindível ao crescimento social e humano [...]. A declaração da Sorbonne de 25 de Maio de 1998 [...] realçou o papel fulcral das universidades no desenvolvimento das dimensões culturais na Europa [...]. Vários países europeus aceitaram o convite para se comprometerem a atingir os objectivos estabelecidos na declaração [...]. As instituições Europeias de Ensino Superior, por seu lado, aceitaram o desafio e assumiram um papel preponderante na criação do Espaço Europeu do Ensino Superior, também à luz dos princípios fundamentais estabelecidos na Magna Charta Universitatum de Bologna, do ano de 1998. Isto é da máxima importância, dado que a independência e a autonomia das Universidades asseguram que o ensino superior e os sistemas de estudo, se adaptem às necessidades de mudança, às exigências da sociedade e aos avanços do conhecimento científico [sem grifos no original] (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

Dessa forma, os 29 signatários da Declaração de Bolonha, em 1999, propuseram-se a coordenar as políticas de governo de modo até o final da década de 2010, atingir os seguintes objetivos:

1. Adoção de um sistema de graus que fosse comparável e de fácil compreensão;
2. adoção de um sistema baseado em dois ciclos (graduação e pós-graduação)<sup>26</sup>;
3. Estabelecimento de um sistema de créditos;
4. Promoção da mobilidade de estudantes, docentes, pesquisadores e pessoal técnico-administrativo;
5. Cooperação na avaliação

25 A educação superior é assunto de negociação intergovernamental, isto é, não é matéria que possa ter resolução ou atos de convergência a partir de acordo comunitário (método comunitário).

26 Posteriormente, a redação das declarações assume a expressão “três ciclos” (Licenciatura, Mestrado e Doutorado). De acordo com a EUA, Na reunião de Berlin, em 2005, “they agreed to speed up the process by setting an intermediate deadline of 2005 for progress on: • quality assurance; • the adoption of a system of degree structures based on two main cycles; • recognition of degrees. Moreover, they decided to add the additional Action Line “Doctoral studies and promotion of young researchers”, including specific mention of doctoral programmes as the third cycle in the Bologna Process.” (EUA, 05 maio 2014)

para a garantia da qualidade; 6. Promoção da dimensão europeia do ensino superior (AZEVEDO, p. 172, 2006 – compilação dos objetivos constantes na Declaração de Bolonha).

É esta a Declaração que fez (e faz) pulsar o coração do Processo de integração acadêmica europeia e, por consequência, do EEES. A partir dessa data (1999), as demais reuniões e declarações procuraram aperfeiçoar o projeto e incluir novos atores sociais e políticos no movimento de reforma da educação superior na Europa.

Desse modo, a reunião de Praga, ampliada para representantes de 33 países participantes, em 2001, acrescenta, para além dos seis objetivos anteriores, outros três: 1. Aprendizagem permanente (educação ao longo da vida); 2. Esforço para que haja maior envolvimento dos estudantes nas Instituições de educação superior; 3. Promoção do Espaço Europeu de Ensino Superior (AZEVEDO, 2006). Além disso,

ratificou-se, nessa reunião, o conceito de créditos ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System* - Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos) que, originalmente, já constava no programa europeu de intercâmbio de estudantes universitários Erasmus-Sócrates, experimentado por mais de um milhão de alunos na Europa. O ECTS pode ser considerado um sistema de equivalências e de reconhecimento dos cursos que os estudantes realizam nos países europeus. O ECTS fundamenta-se nos seguintes princípios:

- A comparação do progresso do estudante;
- Os cursos têm a seguinte correspondência crédito x tempo: 1 ano = 60 unidades, 1 semestre = 30 unidades e 1 trimestre = 20 unidades
- A quantificação de crédito por disciplina condiciona-se a quantidade de horas letivas em classe e o de trabalho extra-classe<sup>27</sup> (AZEVEDO, 2006, p. 173).

No encontro seguinte, com 40 países, em Berlin, reafirmam-se as metas a serem atingidas até o ano de 2010 e os princípios consagrados nas reuniões anteriores (Sorbonne, Bolonha e Praga), salientando-se a necessidade de maior envolvimento dos estudantes com as iniciativas governamentais, a promoção da educação superior europeia para os estudantes não europeus

27 "Por exemplo, o ano acadêmico tem aproximadamente 40 semanas; cada aluno frequenta entre 40 e 45 horas de disciplinas por semana, significando um total de 1600 a 1800 horas por ano. Considerando que um ano acadêmico tem 60 unidades de créditos, um crédito corresponde entre 26 e 30 horas de esforço do estudante" (AZEVEDO, 2006, p. 173).

e a criação da Área de Pesquisa Europeia, vinculando-a com os estudos em nível de doutorado (AZEVEDO, 2006). Os ministros acordaram também em criar estruturas e grupos de acompanhamento do Processo de Bolonha em cada país participante (BOLOGNA PROCESS, 06 maio 2014).

Igualmente, em Bergen, estas intenções também foram ratificadas pelos presentes (45 países) no encontro de 2005 e foi feito um balanço do Processo de Bolonha, avaliando-se positivamente o referido movimento de reforma dos sistemas de educação superior na Europa:

em nossa reunião em Berlin, [...] nós focalizamos três prioridades – sistema de graus comparáveis, garantia da qualidade e reconhecimento de títulos e períodos (créditos) cursados. A partir dos relatórios apresentados, percebemos que houve um substancial progresso nessas três áreas prioritárias (THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA, 2005, p. 2).

A reunião de Londres, contando com a representação de 46 países, em 2007, e trazendo como consigna na declaração oficial *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*<sup>28</sup>, de maneira similar, ratifica as decisões anteriores e acrescenta o seguinte (resumidamente):

- Promoção da mobilidade dos estudantes e pessoal docente, assim como o desenvolvimento de medidas para avaliar esta mobilidade.
- Avaliação da eficácia das estratégias nacionais sobre a dimensão social da educação.
- Desenvolvimento de indicadores e dados para avaliar a evolução a respeito da mobilidade e da dimensão social.
- Análise de formas para melhorar a empregabilidade relacionada com o sistema de três ciclos e aprendizagem ao longo da vida.
- Melhoria da divulgação das informações sobre o EEES e o seu reconhecimento em todo o mundo.
- Continuação da avaliação dos progressos realizados rumo ao EEES e desenvolvimento de análises qualitativas a este respeito (EUROPA, 06 maio 2014).

28 “Rumo ao Espaço Europeu do Ensino Superior: resposta aos desafios de um mundo globalizado.”

Em 2009, a reunião de ministros (46 países) aconteceu em Louvain-la-Neuve, com a chamada “O Processo de Bolonha 2020 – O Espaço Europeu do Ensino Superior na nova década”, em cuja declaração final é ressaltado que o Processo de Bolonha continuará depois de 2010 e que os países signatários devem ater-se às seguintes prioridades:

- Proporcionar oportunidades iguais para uma educação de qualidade;
- Aumentar a participação na aprendizagem ao longo da vida;
- Promover a empregabilidade;
- Desenvolver resultados de aprendizagem centrados no estudante e em missões de ensino;
- Articular a educação, a investigação e a inovação;
- Abrir as instituições de ensino superior aos fóruns internacionais;
- Aumentar as oportunidades para a mobilidade e a sua qualidade;
- Melhorar a recolha de dados;
- Desenvolver ferramentas de transparência multidimensionais;
- Garantir o financiamento (EUROPA, 06 maio 2014).

A Declaração de Budapeste-Viena, de 12 de Março de 2010, fruto da reunião de 47 países associados<sup>29</sup>, registra em seu cabeçalho “*on the European Higher Education Area*”, fechando a primeira década do Processo de Bolonha e lançando oficialmente o Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), como previsto, em 1999, na Declaração de Bolonha. Tendo por fonte o portal “Europa”, o conteúdo da Declaração de Budapeste-Viena pode ser assim sintetizado: [os ministros ali reunidos]

- sublinharam a natureza específica do Processo de Bolonha, ou seja, uma singular parceria entre as autoridades públicas, instituições de ensino superior, estudantes e docentes, juntamente com empregadores, agências de garantia da qualidade, organizações internacionais e instituições europeias;
- realçaram que [...] o Processo de Bolonha e o subsequente Espaço Europeu do Ensino Superior aumentaram consideravelmente o interesse noutras partes do mundo e a visibilidade do ensino superior europeu no mapa mundial. Os ministros declararam igualmente que pretendem intensificar o seu diálogo político e cooperação com parceiros de todo o mundo;
- [...] prometeram escutar as críticas feitas por docentes e estudantes;

29 Cazaquistão é aceito nessa reunião como participante do Processo de Bolonha.

- reiteraram o seu compromisso para uma implementação plena e adequada dos objectivos e da agenda acordada para a próxima década, que foi estipulada no Comunicado de Leuven/Louvain-la-Neuve (EUROPA, 2014)<sup>30</sup>.

A derradeira reunião de ministros aconteceu em Bucareste, em 2012. Os ministros responsáveis pela educação superior dos 47 participantes do Processo de Bolonha reconheceram, logo no início da Declaração de Bucareste, que a crise por que passa a Europa afeta o financiamento da educação pós-secundária e o emprego dos jovens graduados. De acordo com a compilação de Rodrigues, o documento de 2012 reafirma os compromissos assumidos anteriormente e aponta para os seguintes objetivos estratégicos:

- Reforçar as políticas de alargamento de acesso ao ensino superior e aumentar as taxas de diplomados;
- Incentivar a cooperação com os empregadores, especialmente no desenvolvimento de programas educativos, de forma a aumentar a empregabilidade e a aprendizagem ao longo da vida;
- Implementar as recomendações estratégicas de “mobilidade para uma melhor aprendizagem”;
- Estabelecer condições que favorecem a aprendizagem centrada no aluno, a criação de métodos de ensino inovadores e continuando a envolver alunos, docentes e funcionários nas estruturas de governação em todos os níveis;
- Incentivar as redes de conhecimento no EEES, com foco na investigação e na tecnologia;
- Promover a qualidade, transparência, empregabilidade e mobilidade no 3º Ciclo;
- Avaliar a estratégia de implementar um EEES, em nível global (RODRIGUES, 2013, p. 25).

30 A Declaração de Budapeste-Viena destaca ainda:

- “a liberdade académica, assim como a autonomia e responsabilidade das instituições de ensino superior, como princípios do Espaço Europeu do Ensino Superior.
- O papel decisivo da comunidade académica – líderes institucionais, professores, investigadores, pessoal não docente e estudantes – para tornar o Espaço Europeu do Ensino Superior uma realidade.
- O ensino superior como uma responsabilidade pública, ou seja, as instituições de ensino superior devem estar munidas dos recursos necessários no âmbito de um quadro estabelecido e supervisionado pelas autoridades públicas.
- A necessidade de se intensificar os esforços ao nível da dimensão social, de forma a promover a igualdade de oportunidades para uma educação de qualidade, prestando uma especial atenção aos grupos sub-representados” (EUROPA, 06 maio 2014).

Em 2015, na reunião de ministros dos países que participam do Processo de Bolonha, que será realizada em Yerevan (Armênia), será avaliado o progresso dos compromissos assumidos em Bucareste (2012). Na prática, será feito um balanço da formação do EEES que, para além de um acordo intergovernamental, é componente da **Estratégia Europa 2020**<sup>31</sup> da Comissão Europeia e forte compromisso da União Europeia, conforme se depreende das “Conclusões do Conselho sobre a dimensão global do ensino superior europeu”, de 28 de março de 2013:

A Declaração de Bolonha de 19 de junho de 1999 estabeleceu um processo intergovernamental com o objetivo de criar um Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES) que é ativamente apoiado pela União Europeia, tendo os Ministros responsáveis pelo ensino superior dos países participantes, reunidos em Bucareste, em abril de 2012, adotado a Estratégia para 2020 ‘Mobilidade para Aprender Melhor’ para o EEES como parte integrante do esforço para promover a internacionalização do ensino superior (sem grifos no original) (CONSELHO, 2014).

Na realidade, os eventos em torno da questão da formação do Espaço Europeu de Educação Superior, desde as comemorações do aniversário da Universidade de Bolonha, em 1988, passando pelas reuniões de ministros da educação, em Paris - Sorbonne (1998) e em Bolonha (1999), pelo encontro do Conselho Europeu em Lisboa (2000), que gerou a “Estratégia de Lisboa”, pela aprovação da estratégia “Europa 2020” pela Comissão Europeia, em 2010, chegando à reunião de Bucareste, em 2012, indicam que, para além das intenções propriamente académicas do Processo de Bolonha, as instituições comunitárias europeias consideram necessária a formação do EEES para a construção da Europa do Conhecimento.

Dessa forma, a educação superior europeia, integrada no EEES, é um eixo estratégico para as intenções do Conselho Europeu de vencer o desafio de tornara União Europeia a mais competitiva economia do conhecimento do Globo (Azevedo, 2014b, p. 32). A União Europeia, a Comissão Europeia e os governos nacionais, por intermédio do Método Aberto de Coordenação<sup>32</sup>

31 “A Estratégia de Lisboa 2000 é sucedida, em 2010, pela Estratégia Europa 2020 que, nesta versão comporta o subtítulo ‘Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo’. O texto foi apresentado pela Comissão Europeia no decorrer da grande recessão desencadeada a partir de dezembro em 2007 com a crise dos subprimes (crédito a tomadores com garantias menos seguras) e a falência do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers” (AZEVEDO, 2014a).

32 Sobre o Método Aberto de Coordenação (MAC), ver: AZEVEDO, 2014a.

(método intergovernamental de convergência dos países associados à União Europeia), promovem o avanço das propostas de integração académica e de formação do EEES.

Enfim, pode-se dizer que, conforme mais se consolida o Processo de Bolonha, isto é, à medida que se torna mais efetivo e decisivo o acúmulo crítico em favor da integração académica europeia, maior será sua influência no resto do Mundo. Assim, o Processo de Bolonha e a política externa da União Europeia caminham no sentido da europeização da Europa ampliada – dos 47 países considerados europeus –, e também de sistemas de educação superior extra-territoriais europeus, inclusive de outros blocos regionais – a exemplo do Mercosul (AZEVEDO, 2014a).

### **Considerações Finais: *A europeização para além da Europa***

[O Conselho da União Europeia] CONGRATULA-SE COM A INTENÇÃO DA COMISSÃO DE: 1. Apoiar os esforços dos Estados-Membros e dos estabelecimentos de ensino superior no sentido de desenvolver estratégias de internacionalização abrangentes e explorar as oportunidades de cooperação internacional na área do ensino superior no âmbito dos programas Erasmus+ e Horizonte 2020 [...]. 2. Em cooperação com os Estados-Membros, envidar esforços para aumentar a atratividade e promover a diversidade do ensino superior europeu em todo o mundo [...]. 3. Promover a cooperação para a inovação e o desenvolvimento no ensino superior entre a União Europeia e os seus parceiros mundiais. (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014).

A integração dos campos académicos de 47 países (não só daqueles envolvidos na União Europeia), por intermédio do Processo de Bolonha, com vistas à formação do EEES (Espaço Europeu de Educação Superior), significa *avant la lettre* a europeização dos próprios sistemas nacionais de educação superior envolvidos no referido Processo<sup>33</sup> – dos países que formam o mapa político da Europa ampliada, inclusive com a Rússia, cujo território se estende por dois continentes (Europa e Ásia) – e mesmo de outros países não europeus que aceitam a agenda de reformas e o modelo de educação superior do Processo de Bolonha.

33 A integração dos campos de educação superior tem envolvido a região correspondente às fronteiras da União Europeia (28 países) somada a outros 19 países que, potencialmente, formam o EEES (47 países), isto, pois, é parte das metas do Processo de Bolonha, a promoção da europeidade e de sua matriz de educação superior (AZEVEDO, 2014a).

Assim, não é exagero afirmar que o Processo de Bolonha, este especial movimento de reforma política, internacional e transnacional, da educação superior, é promotor por excelência da europeidade e da europeização cultural, política, econômica e acadêmica de países europeus, de países não signatários do Processo de Bolonha e, também, de outros blocos regionais - a exemplo do Mercosul (AZEVEDO, 2014a; DALE; ROBERTSON, 2009; HARTMANN, 2008; ROBERTSON, 2009)<sup>34</sup>.

Alguns intérpretes chegam mesmo a classificar a europeização como uma forma de imperialismo sutil, refletindo uma continuidade do imperialismo dos EUA (HARTMANN, 2008 apud AZEVEDO, 2014a) ou um novo colonialismo (LO, 2011, apud AZEVEDO, 2014a). Azevedo interpreta que

A europeização do Mercosul pode ser interpretada como uma expressão de um novo imperialismo ou mesmo um novo colonialismo, porque a europeização da educação superior no Mercosul não significa a aquisição de valores de uma “europeísmo social”, inspirado nas conquistas político-sociais europeias. Em vez disso, a europeização do Mercosul tem significado a transferência de “melhores práticas” neoliberais que estão sendo executadas através do processo de integração europeia. O modelo de regionalismo aberto do Mercosul exacerbou esses tipos de mercantilização e liberalização (2014a, p. 12).

Para isso, programas de cooperação inter-regionais, a exemplo do *Alfa Tuning Project* e do Programa de Mobilidade MERCOSUL - PMM (*Mobility Program Mercosur*) –, ambos convênios financiados pela Comissão Europeia com o objetivo de aproximar a Europa do Mercosul, são notáveis expedientes que propiciam a europeização e a promoção da europeidade por intermédio da educação superior. Segundo Azevedo,

A Europa considera os EUA e a China como concorrentes na corrida para a construção de uma economia baseada no conhecimento e também, em particular, admira o modelo de sucesso de educação superior

34 Sobre o Processo de Bolonha, Azevedo infere: “The Bologna Process, though not a formal initiative of the European Union (EU), reinforces the regionalization and integration of higher education in Europe, especially through that which is contained in the ‘Lisbon Agreement’. The EHEA extends the idea of ‘Europeanness’ and expands European territoriality to an area larger than the EU itself: the formal membership of 47 countries to the Bologna Process surpasses the boundaries of the 27 EU countries. In this sense, the Bologna process amplifies the ‘soft power’ (NYEe, 2002) of the EU, because other regions and non-European countries have sought to establish cooperation agreements and engage in reforms which converge with the model proclaimed by the Bologna Process. So the Europeanization of higher education is a phenomenon within and outside Europe. As Robertson notes ‘the EU has firstly co-opted higher education as part of its regional project, and then exported the Bologna reforms to extend its “spheres of influence” to other parts of the world’ (2009a, p. 415)” (AZEVEDO, 2014a, p. 2).

dos Estados Unidos, buscando, assim, a consolidação do EEES como um espaço de criação de conhecimento, inovação, competitividade, atratividade e bem-estar. Assim, paradoxalmente, para os Estados membros da União Europeia e aos olhos de outros países e regiões, o Processo de Bolonha é um desafio, um modelo e uma janela de oportunidade para alianças, inclusive com atores sociais norte-americanos do campo da educação superior (2014a, p. 12).

A europeização não é um fenômeno que possa ser classificado simplesmente como uma imposição de políticas externas, isto porque muitos atores políticos recebem com boa vontade as novidades europeias (e norte-americanas), traduzindo e adaptando-as à realidade local, nacional ou regional. Ball chama esse fenômeno de “bricolagem”. Em suas palavras:

A criação das políticas nacionais [e regionais] é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática (BALL, 2001, p. 102).

No Brasil, por exemplo, algumas universidades, impulsionadas pelo programa REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais<sup>35</sup>, como a Universidade Federal da Bahia (UFBA), e novas universidades, a exemplo da Universidade Federal do ABC (UFABC), têm aproximado suas organizações curriculares ao modelo de Bolonha e, curiosamente, vem influenciando outras universidades brasileiras. De acordo com o periódico **O Valor Econômico**,

O modelo pedagógico da UFABC, centrado na formação geral, quadrimestral, dos bacharelados interdisciplinares, desperta interesse de universidades tradicionais. Marco Antonio Zago, novo reitor da USP, acredita que a graduação da instituição que irá comandar a partir deste mês perdeu qualidade e precisa ser “reformada”. Nessa reforma,

35 Discussões mais detalhadas sobre o Processo de Bolonha, o REUNI e as Universidades Novas no Brasil, que adotaram o modelo de Bacharelado Interdisciplinar, podem ser acessadas em Lima, Azevedo, Catani (2008).

disse ao **Valor**, é necessário dar mais autonomia e liberdade para alunos montarem suas grades curriculares, com a possibilidade de cursar disciplinas em diferentes faculdades nos anos iniciais e adotar uma formação específica nos anos finais, como funciona há sete anos na UFABC. Zago citou como “referencial” a proposta pedagógica da federal. O futuro vice-reitor da USP, Vahan Agopyan, participou como colaborador da formulação do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFABC, documento que traça diretrizes e metas até 2022 [sem grifos no original] (MÁXIMO, 14 Jan 2014).

Mais recentemente, a (CAPES) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – e o (FOPROP) Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior Brasileiras –, suplementando ideologicamente as recomendações e condicionalidades do REUNI (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008), procuram fazer um movimento indutivo, com a finalidade de convencer as universidades públicas brasileiras, por intermédio dos atores acadêmicos de reconhecida atuação científica em suas respectivas universidades, fundamentalmente os professores credenciados (e seus coordenadores) em programas de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado<sup>36</sup>, para a aceitação dos Bacharelados Interdisciplinares (graduação) de três anos de duração.

A proposta de interdisciplinaridade não obstante ser justa, pertinente e epistemologicamente coerente, é anunciada pela CAPES e pelo FORPROP com “o compromisso de discutir, propor e estabelecer medidas que possam contribuir para sua internalização e institucionalização no âmbito das universidades brasileiras, bem como para sua adoção pelos órgãos de fomento no país” (CAPES, 12 maio 2013). Assim, a internalização e institucionalização dos BI’s (Bacharelados Interdisciplinares) no Brasil vem na “caixa de ferramentas” da integração da graduação e pós-graduação, o que no Processo de Bolonha seria a integração dos ciclos da Licenciatura, do Mestrado e do Doutorado, de acordo com a fórmula geral de formação (3 + 2 + 3). Ou seja, a internalização e institucionalização da interdisciplinaridade no Brasil é uma espécie de “bricolagem” com o Processo de Bolonha, não sendo, como anunciado anteriormente, uma proposta apenas para a graduação, mas para a educação superior graduada e pós-graduada (graduação, mestrado e doutorado), para a pesquisa e para a extensão.

36 Se se toma como como referência a teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu, essa internalização dos Bacharelados Interdisciplinares no campo da educação superior no Brasil poderia ser denominado de um processo de decisão de “aparente” *botton-up* porque, na realidade, não deixa de ser um *top-down* (processo promovido pelos atores situados no topo do campo da educação superior).

Dessa forma, vale notar o anúncio no site da CAPES do III Encontro Acadêmico Internacional 2014 Interdisciplinaridade nas Universidades Brasileiras: Resultados & Desafios, em Brasília, ocorrido de 13 a 15 de maio de 2014:

Entre os objetivos [do evento] estão a identificação dos avanços e desafios na implementação da interdisciplinaridade no ensino, pesquisa e extensão, com base nos resultados dos Encontros Regionais; a indicação de estratégias e mecanismos para institucionalização da interdisciplinaridade nas universidades, nas agências de fomento, nos conselhos profissionais e nas entidades de representação científica; e a caracterização dos avanços obtidos e perspectivas da contribuição da interdisciplinaridade na construção do conhecimento, na formação acadêmica de novos perfis profissionais e na inserção social da universidade (CAPES, 13 maio 2014).

Afinal, por que a adoção de um discreto método de convencimento, especialmente, dirigido pela e para a área de pesquisa e pós-graduação?<sup>37</sup> Por que não há menções claras às intenções de aproximação com o modelo de Bolonha ou com o modelo norte-americano dos *colleges* (nunca mencionado)?<sup>38</sup>

Neste caso a CAPES, por sua experiência de sucesso na regulação, controle, financiamento e avaliação da pós-graduação no Brasil e, também, por sua bem-sucedida incursão na formação de professores para a educação básica (presencial e à distância – Universidade Aberta do Brasil – UAB), torna-se o espaço por excelência para a “bricolagem” de políticas para a educação superior no Brasil (Bacharelados Interdisciplinares) e para o Processo de Bolonha. Em síntese, esse papel, circunstancialmente, começa de

37 O Painel III, com o tema “Experiências da Institucionalização da Interdisciplinaridade no ensino”, tendo como um dos palestrantes Naomar de Almeida Filho, reconhecido divulgador dos Bacharelados Interdisciplinares, problematizou sobre “dificuldades enfrentadas para institucionalização da Interdisciplinaridade no ensino com indicação de soluções para os desafios apresentados [...]; quais as condições que precisaram ser reunidas para o delineamento e implementação dessas experiências?; que mecanismos inovadores de avaliação foram adotados para acompanhar essas experiências?” (CAPES, 12 maio 2014).

38 Lima, Azevedo e Catani notam que “se se deseja realmente uma sociedade humanizada, solidária e desenvolvida, não se pode conformar com a sociedade realmente existente. A universidade é o lugar da insatisfação e da crítica constante. A simples mudança da arquitetura curricular da universidade não a torna uma universidade nova. A universidade brasileira para se renovar precisa tomar a lição histórica de Humboldt, o que não se traduz por germanizar-se, norte-americanizar-se ou europeizar-se. A universidade humboldtiana não está esgotada no Brasil, não se podendo abortar um projeto de universidade que ainda está em gestação e, mesmo assim, tem gerado ciência e massa crítica para o País [...]. As melhores universidades brasileiras, como a USP, Unicamp, UFRJ, UNESP, UFRGS e UFMG, conquistaram essa posição [de reputada produção científica] pela inspiração humboldtiana de aliar ensino, pesquisa e extensão. Não se trata de preservar possíveis vícios existentes (traços de corporativismo, elitismo ou oligarquismo), mas de fazer avançar, propagar e massificar a cultura e a ciência elaboradas nas universidades” (2008, p. 28-29)

maneira decidida a ser desempenhado pela CAPES, um ator social destacado na educação superior que, é conveniente ressaltar, tem cumprido o quádruplo papel de agência de avaliação, controle, regulação e financiamento da pós-graduação no Brasil<sup>39</sup>.

Enfim, para evidenciar a proximidade da CAPES com a institucionalização dos BIs no Brasil, basta notar que um principais eixos de qualquer reforma da educação superior (do Brasil a Europa) é a avaliação, cujo lócus de sucesso no Brasil tem sido esta agência. Isto é, aquilo que o Novo Gerencialismo Público chama de “boas práticas”, no caso da CAPES, para a avaliação da pós-graduação podem ser aproveitadas na “bricolagem” para a avaliação [e regulação] da graduação<sup>40</sup>.

Na Europa, o Processo de Bolonha e o que se consolida como o EEES têm na avaliação, com a suposta ideia de garantia da qualidade (*quality assurance*), um de seus eixos de constituição, como anunciado no ponto cinco da Declaração de Bolonha [*Promotion of European co-operation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies*] (1999). Afonso lembra que

[O Processo de Bolonha] tem ocupado uma parte expressiva das agendas políticas. Trata-se de uma iniciativa de vários países que visa construir um espaço europeu de educação superior no qual se espera

39 A CAPES passou a assumir importantes tarefas de Estado na formação de professores para a Educação Básica no Brasil. Conforme Azevedo, “foram lançadas novas políticas para a formação docente, inclusive com a instituição da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, por intermédio do decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), pela Portaria nº 9, de 30 de junho de 2009, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que recebeu a incumbência, entre outras funções, de administrar a formação de pessoal para a educação básica a partir da Lei 11.502/2007” (2012b, p. 134).

40 A CAPES declara como missão o seguinte:  
 “A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC), desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação. Em 2007, passou também a atuar na formação de professores da educação básica, ampliando o alcance de suas ações na formação de pessoal qualificado no Brasil e no exterior. As atividades da Capes podem ser agrupadas nas seguintes linhas de ação, cada qual desenvolvida por um conjunto estruturado de programas: avaliação da pós-graduação stricto sensu; acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior; promoção da cooperação científica internacional; indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e a distância. A Capes tem sido decisiva para os êxitos alcançados pelo sistema nacional de pós-graduação, tanto no que diz respeito à consolidação do quadro atual, como na construção das mudanças que o avanço do conhecimento e as demandas da sociedade exigem. O sistema de avaliação, continuamente aperfeiçoado, serve de instrumento para a comunidade universitária na busca de um padrão de excelência acadêmica para os mestrados e doutorados nacionais. Os resultados da avaliação servem de base para a formulação de políticas para a área de pós-graduação, bem como para o dimensionamento das ações de fomento (bolsas de estudo, auxílios, apoios) (CAPES, 27 maio 2014).

que os objetivos e processos de garantia da qualidade (*quality assurance*) possam traduzir-se, com vantagens comparativas com outras regiões não europeias, no aumento dos níveis de empregabilidade e de competitividade económica, de atratividade científica e de excelência na formação superior, bem como de incremento da mobilidade e intercâmbio internacionais face aos rearranjos em curso no sistema mundial (2013, p. 19-20).

Assim, a europeização da educação superior no Brasil passa a ter a Pós-Graduação e a Pesquisa (atividades acadêmicas com maior experiência de internacionalização) como novas a entrada no campo da educação superior, além do REUNI. Isto torna-se mais palatável para os atores sociais acadêmicos em virtude do apoio à interdisciplinaridade (aos BI's) pela CAPES, uma agência respeitada e reconhecida pela comunidade acadêmica, em especial pela destacada parcela de pesquisadores atuante nos Programas de Pós-Graduação.

Em síntese, o Processo de Bolonha, ao visar à formação do EEES, permeia as fronteiras políticas e educacionais europeias e está a promover a europeização de sistemas de educação para além da Europa, significando, na realidade, (mais) um meio de promoção da cultura, dos “valores” e da educação superior do velho continente.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Ensaio sobre a *accountability* no ensino superior de Portugal (1976-2013): discursos, formas parcelares e modelo atual. In: SOUSA, José Vieira (org.). **Educação Superior: cenários, impasses e propostas**. Campinas (SP): Autores Associados, 2013, p. 13-60.

AZEVEDO, M.L.N. A Integração dos Sistemas de Educação Superior na Europa: de Roma a Bolonha ou da integração econômica à integração acadêmica. In: SILVA JR., J. R.; Oliveira, J. F.; Mancebo, D. **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas (SP): Alínea Editora, 2006, p. 171-186.

\_\_\_\_\_. Bologna process and higher education in Mercosur: regionalization, globalisation or Europeanisation? **Anais**. Conference of the ESREA Network on Policy Studies in Adult Education: Trans-nationalization of Educational Policy Making: Implications for Adult and Lifelong Learning. Nottingham (UK): 10-12, February 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/a2GLN>> Acesso em: 15 jun. de 2012.

\_\_\_\_\_. Formação docente e o campo educacional: políticas, regulações e processos. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Lívia Fraga (org.). **O trabalho docente na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. - Belo Horizonte, MG: Fino Traço, p. 131-151, 2012b.

\_\_\_\_\_. The Bologna Process and higher education in Mercosur: regionalization or Europeanization? **International Journal of Lifelong Education**. DOI: 10.1080/02601370.2014.891884. London: Routledge, Vol. 33, Issue 2, 2014a.

\_\_\_\_\_. A Integração Regional, a Estratégia Europeia de Desenvolvimento e algumas comparações com o Mercosul. Buenos Aires: **Revista Latinoamericana de Educación Comparada - RELEC**, Dossier Internacionalización de la Educación Superior, Año 5 N°5, 2014b, ISSN 1853-3744, p. 29-40.

ATTALI, Jacques. **Pour un modèle européen d'enseignement supérieur**. Rapport de la Commission présidée par Jacques Attali. Paris: Éditions Stock, 1998.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, Jul./Dez. 2001.

BOLOGNA Process. **History**. Disponível em: <<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=3>>. Acesso em: 06 maio de 2014.

CAPES. **Capes realiza encontro para discutir a questão da interdisciplinaridade nas universidades brasileiras**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/36-noticias/6776-capes-realiza-encontro-para-discutir-a-questao-da-interdisciplinaridade-nas-universidades-brasileiras>>. Acesso em: 05 maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Apresentação**. III Encontro Acadêmico Internacional – Interdisciplinaridade nas Universidades Brasileiras – Resultados e Desafios. Disponível em: <<http://seminarios.capes.gov.br/encontro/apresentacao.html>>. Acesso em: 12 maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **História e Missão**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>>. Acesso em: 27 maio de 2014.

**COMUNICADO de Praga**. 2001. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio de 2014.

**COMUNICADO de Berlim**. 2003. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio de 2014.

**COMUNICADO de Bergen**. 2005. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio de 2014.

**COMUNICADO de Londres**. 2007. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio de 2014.

**COMUNICADO de Leuven/Louvain-la-Neuve**. 2009. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em 05 maio 2014.

CONVENÇÃO de Lisboa. **Explanatory Report**, 1997. Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/Html/165.htm>>. Acesso em 05 mai 2014.

CONSELHO da União Europeia. Conclusões do Conselho sobre a dimensão global do ensino superior europeu (2014/C 28/03). **Bruxelas:** Jornal Oficial da União Europeia, 2014.

DALE, R.; ROBERTSON, S. **Globalisation & Europeanisation in education.** Oxford: Symposium Books, 2009.

**DECLARAÇÃO de Sorbonne.** 1998. Disponível em: <<http://www.uc.pt/ge3s/docs/>>. Acesso em: 06 maio de 2014.

**DECLARAÇÃO de Bolonha.** 1999. Disponível em: <<http://www.uc.pt/ge3s/docs/>>. Acesso em: 06 maio de 2014.

**DECLARAÇÃO de Budapeste.** 2010. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio 2014.

EACEA-Eurydice.**The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process.**

**IMPLEMENTATION Report.** Bruxelas: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), 2012. ISBN 978-92-9201-256-4, doi: 10.2797/81203.

EUA – **European University Association.** What is the Bologna Process? Disponível em: <<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/building-the-european-higher-education-area/bologna-basics.aspx>>. Acesso em: 05 maio de 2014.

EUROPA. **Processo de Bolonha:** estabelecimento do Espaço Europeu do Ensino Superior. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm)>. Acesso em: 06 maio de 2014.

HARTMANN, E. Bologna goes global: A new imperialism in the making?. **Globalisation, Societies and Education**, 6, p. 207–220, 2008.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a Avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas (SP), vol. 13, p. 7–36, 2008

**MAGNA Charta Universitatum**. Bolonha, 1988. Disponível em: <http://www.magna-charta.org/default.aspx?lang=en>. Acesso em: 06 maio de 2014.

MÁXIMO, Luciano. Federal do ABC amplia internacionalização. **O Valor Econômico**. 10 Jan 2014. Disponível em: <[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br)>. Acesso em: 06 maio de 2014.

ROBERTSON, S. L. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado?. [The Bologna process goes global: A model, market, mobility, brain power or state building strategy?] **Revista Brasileira de Educação**, 14, p. 407–422, 2009.

RODRIGUES, Maria Sofia V. S. V. Simão. **O Impacto da Implementação do Processo de Bolonha na Eficiência Formativa do Instituto Politécnico de Santarém**. Dissertação de Mestrado. Instituto Politécnico de Santarém. Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém. Santarém (Portugal), 2013. (222 f.)



## CAPÍTULO III

# POLÍTICAS EDUCATIVAS, EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGADORES: algunos trazos para comprender la realidad latinoamericana

César Geronimo Tello

*Tú no puedes comprar al viento. Tú no puedes comprar al sol. Tú no puedes comprar la lluvia. Tú no puedes comprar el calor. Tú no puedes comprar las nubes. Tú no puedes comprar los colores. Tú no puedes comprar mi alegría. Tú no puedes comprar mis dolores. Você não pode comprar o vento. Você não pode comprar o sol. Você não pode comprar chuva. Você não pode comprar o calor. Você não pode comprar as nuvens. Você não pode comprar as cores. Você não pode comprar minha felicidade. Você não pode comprar minha tristeza*  
Calle 13. “Latinoamérica”

### Presentación

Para caracterizar los trazos que se desplegaron en las políticas educativas orientadas para la educación superior en Latinoamérica en las últimas décadas, es necesario comprender su dinámica en términos de la coyuntura que conformaron una trama compleja de la realidad universitaria en nuestra región, con distintos niveles de impacto en los diversos países.

Considerando, particularmente, el proceso de Bolonia como un modo de comenzar a cuestionarse la necesidad de la consolidación del espacio de educación superior en Latinoamérica. Al mismo tiempo, varios países fueron asumiendo la exigencia de tomar, o directamente “copiar”, *la formula* de la “siempre adelantada” Europa. Fórmula, con la que no acordamos en este texto.

Nuestras argumentaciones opuestas a un proceso de Bolonia a “la latinoamericana” radican particularmente en lo que en el espacio de Educación Superior Europea se ha tomado como un logro y que nosotros lo definimos como el proceso de estandarización y homogenización de la potencialidad del conocimiento. A diferencia de Bolonia, pensamos en un proceso de integración de la educación superior como un proceso de

intercambio desde la solidaridad académica. En este sentido nos oponemos a los cánones y formulas de “modernización” que ha traído la década de 1990 a las políticas públicas en general y las políticas educativas en particular.

En esta línea, la propia realidad universitaria en términos de políticas educativas se caracterizó por tres componentes claves en los últimos veinte años en nuestras universidades: un fuerte incremento de asistencia de estudiantes a las casas de estudios en términos de masificación; mercantilización en términos de performatividad y *accountability* y la búsqueda de la internacionalización institucional, que no necesariamente implica internacionalización del conocimiento como conocimiento público.

En relación a la producción de conocimientos, es decir de los investigadores, debemos considerar el planteo de Gibbons et al. (1997) cuando explican que existe un nuevo modo de producción de conocimiento en ciencias sociales que denominan modo 2, en oposición al modo 1, en tanto modo tradicional de hacer investigación.

Por estas razones, en este artículo describiremos el impacto de Bolonia en Latinoamérica a partir de algunos ejes que nos permitan comprender la intrincada relación de la educación superior europea y latinoamericana en relación a los investigadores.

## **Investigadores, impacto neoliberal y proceso de Bolonia**

El impacto del proceso de Bolonia sobre los investigadores latinoamericanos se observó fuertemente en primer lugar en Brasil, en segundo término en México y luego en otros países pero con otros estilos más dosificados como Argentina, Chile, Uruguay y Colombia. Esta clasificación acerca del impacto la realizamos sobre la realidad de los investigadores. Otro podría ser el orden si se consideran cuestiones como el impacto del proceso de Bolonia en relación a la calidad educativa o cambios estructurales de la educación superior.

Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia por ejemplo, sancionaron durante la década de 1990 noventa nuevas leyes de educación superior que establecían mecanismos de regulación y orden de los sistemas universitarios, creando para estos fines agencias de evaluación y acreditación que legislaban e implementaban mecanismos de promoción de investigadores universitarios con indicadores de producción para la “subsistencia” como los casos de Brasil y México o en otros casos la implementación de sistemas de categorización en la investigación sin impactar fuertemente en el salario

docente o en el desarrollo de la carrera académica como Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela. En otros países, como Ecuador o Paraguay, las reformas impulsadas no lograron traducirse en un corpus normativo.

En medio de conflictos y confrontaciones a partir de la década de 1990 se crearon agencias y se implementaron sistemas nacionales de evaluación y acreditación de universidades y de investigadores. Ahora bien, en los países en donde no se implementaron este tipo de agencias se comenzó a vivir un clima de institucionalidad proveniente del proceso de Bolonia.

Una vez más Latinoamérica es asediada, ocupada y preocupada por las decisiones del viejo continente.

Con estas preocupaciones y en cada contexto estas preocupaciones adquirieron rasgos específicos llevándose a cabo de diversos modos. Desde Brasil con un sistema tirano que obliga a los investigadores de ese país a vivir en un clima de productivismo académico hasta Paraguay donde casi no existe regulación de los investigadores en términos del volumen de la producción. En este sentido se debe considerar que existen diferencias en las estructuras internas de cada uno de los sistemas educativos en los distintos países: “De más está decir que se trata, al interior de América Latina, de sistemas muy diferentes entre sí, por su tamaño (México y Paraguay, por ejemplo), sus tasas de participación (Argentina y Honduras), sus relaciones con el Estado (Chile y Cuba), sus volúmenes de financiamiento (Brasil y Bolivia), el peso relativo de la matrícula privada (Colombia y Uruguay, por ejemplo)” (BRUNER, 2008, p. 120).

El impacto neoliberal que desplegó el proceso de Bolonia sobre la educación superior en Latinoamérica generó el desarrollo del neoliberalismo teórico principalmente a partir de lo que se ha denominado “modernización educativa”, cuyos postulados se sostuvieron con énfasis en la década de 1990, y se mantienen solapados en el pensamiento teórico actual, tomando como argumento central que los sistemas escolares son ineficaces y de baja calidad en comparación con los resultados de los países “del primer mundo”.

Como señalan algunos autores, “existe un mercado de las posiciones académicas en el que las instituciones compiten por reclutar recursos humanos docentes. La competencia entre instituciones en estos mercados es una de las características salientes de la educación superior en el comienzo del nuevo milenio” (LANDONI COUTURE; MARTÍNEZ LARRECHEA, 2006, p. 21). Y esto se puede observar en relación a la cantidad de estudiantes universitarios que los países de Latinoamérica poseen, considerando que el 60% de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe,

se concentra en tres países: Brasil (28%), México (17%) y Argentina (14%). Le siguen en orden de importancia: Perú (6%), Centroamérica (6%), Chile (4%), Bolivia (2%), Caribe (1%).

Schwartzman (2014) explica que los países latinoamericanos han respondido a este proceso de dos maneras principales. En algunos, las universidades públicas crecieron hasta llegar a centenas de miles de estudiantes. En la medida en que se tornaban inmanejables, esto llevó a la creación de universidades regionales, y también a mayor apertura para la creación de universidades privadas. En otros, como Brasil, Chile y Colombia, adonde ya había un sistema privado de educación superior establecido, este sistema privado creció y absorbió la mayor parte de la demanda, dejando las universidades públicas relativamente protegidas.

## **La internacionalización de la educación y la realidad extraña**

El 'aspecto novedoso' del proceso de Bolonia acerca de la internacionalización no es otra cosa que la estructuración abigarrada de esquemas de créditos de conocimientos con "un conocimiento común" que se opone a las reflexiones de la epistemología de la justicia social (TELLO, 2011) y la solidaridad donde, desde Latinoamérica, pensamos en múltiples conocimientos más allá de las estructuras académicas. Por eso no podemos pensar la "internacionalización" de la educación superior sin un debate social, político y cultural de nuestra realidad latinoamericana y no desde la realidad extraña.

De este modo pensamos en una integración de la producción de conocimientos más que en múltiples convenios internacionales, en la circulación de ideas y reflexiones que se piensan en términos decoloniales.

Así la integración nos debe permitir problematizar y convertirse en un espacio que se de en la génesis y la variable de la investigación científica, que se encuentra presente de modo medular en el abordaje de quienes indagamos la realidad. En el sentido de Sirvent (2006) lo empleamos como un modo de investigación que busca intervenir sobre la realidad.

El carácter hegemónico del modelo neoliberal exige una mirada crítica desde el contexto latinoamericano, centralmente en relación con la fuerte incidencia de perspectivas teóricas acuñadas en los países centrales y su efecto legitimador de ciertas ideologías y perspectivas epistemológicas (TELLO, 2013). Compartimos con Marcela Mollis (2003) su preocupación por la razón de ser de

las universidades. Al quebrarse el contrato social con el Estado y ser arrojadas a las fuerzas del “todopoderoso mercado”, las Universidades de América Latina comenzaron a transitar sin rumbo, en busca de una nueva identidad.

En Latinoamérica se están promoviendo desde diversas instancias algunas iniciativas como el Espacio de América Latina y del Caribe-Unión Europea (AICUE), el Espacio Iberoamericano del Conocimiento –promovido por Universia– el Espacio Común de Educación Superior (ECoES) y la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe –ambos bajo el impulso de la Universidad nacional Autónoma de México (UnAM)– y más recientemente el Espacio de Encuentro latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (EnLACES) -propuesto en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de 2008 por IESAIC- Unesco. Existen, además, los proyectos Tuning América Latina y «6x4», que proponen estructuras curriculares basadas en el modelo impulsado por el Proceso de Bolonia, la Asociación Universidades Grupo Montevideo (AUGM), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER), la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP), el Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), el Programa de Becas Mutis, la Red Universia, la Red Iberoamericana de Estudios de Posgrados (REDIBEP), el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de Educación Superior (RIACES), entre otros. De algún modo el proceso de Bolonia tuvo impacto ante la creación de estas redes en Latinoamérica. Claro que la sola presencia de programas de intercambio no son en sí mismas algo negativo para nuestra región, la dificultad de la presencia de algunas de estas propuestas radica en la homogeneidad y performatividad que ellas generan como realidad extraña.

## **La realidad Extraña**

En este apartado queremos señalar la traspolación de problemáticas foráneas y una tendencia a la subalternidad latinoamericana, que no promueve la atención a las realidades regionales. Como afirma Edgardo Lander (2000)

El pensamiento político y social sobre este continente ha estado atravesado históricamente por una tensión entre la búsqueda de sus especificidades y miradas externas, que han visto estas tierras desde la óptica reducida de la experiencia europea (p. 3).

Por tal, dejarnos interpelar por la realidad latinoamericana es comenzar a buscar caminos alternativos legitimados, “no por otros”, sino por el sentir de nuestra propia tierra.

Esto significa que la mirada y epistemología latinoamericana no consiste sólo en pensar y hacer una lista de los problemas que los países centrales no tienen, sino asumir la responsabilidad que los problemas latinoamericanos requieren de un abordaje diferente, donde la sensibilidad intelectual y la capacidad de estar atento a los problemas de nuestra región son fundamentales.

El pensamiento latinoamericano lo situamos, en nuestro caso, para el campo de las políticas educativas desde en una afirmación de Ingrosso de hace treinta y cinco años, pero que se convierte en una afirmación actual, según el estado del campo que venimos describiendo:

ningún aparato conceptual sirvió para aprehender la racionalidad y el desarrollo de los acontecimientos sociales en nuestros países: hasta hace unos años, una década o poco más, las ciencias en América Latina se hallaban en una situación de casi completa dependencia respecto a las norteamericanas y europeas [...] Se copiaban casi acríticamente fines, interpretaciones, análisis e instrumentos metodológicos de las ciencias sociales occidentales, con adaptaciones de escasa importancia a la realidad latinoamericana (INGROSSO, M., 1973).

Ahora bien, siguiendo la línea de Boaventura De Souza Santos (2006), asumimos la categoría de Mundialización Alternativa, esto es, no ignorar *per se* la potencia de pensadores de otras regiones. El rechazo a la colonialidad del saber no consiste en ignorar la potencialidad de ideas, sino en pensar o resolver problemas que son de otras regiones. Esa es la clave de la epistemología de la política educativa latinoamericana, dejar que la miseria, el analfabetismo, y las imposibilidades educativas nos invadan para fortalecer el conocimiento sensible (TELLO, C., 2005) y asumir la mirada del oprimido (ROMÃO, J., 2006) en la producción de conocimientos desde la diversidad y lo distinto.

Existe la necesidad de establecer modos de intervención en tanto realidad política-educativa propia, es decir no copiadas, y en algunos casos reactivas y contestatarias, con estrategias profundamente arraigadas en nuestra manera de ver nuestros problemas y necesidades, desde el sentir de nuestra propia tierra: la riqueza de culturas y tradiciones; las situaciones de inequidad social. En este sentido el investigador chileno Claudio Ibarra es entrevistado en el periódico El ciudadano y cuando se le pregunta ¿Qué cosas cambian de la vieja tradición europea universitaria?, responde:

Con el plan Bolonia emergen nuevos enunciados que hasta hace poco tiempo eran ajenos al discurso universitario. Su objetivo es instalar nuevas reglas económicas respecto de la gestión universitaria. Así, el discurso económico comienza a aparecer como fundamento del discurso universitario. Para el plan Bolonia la universidad es un “espacio de inversión”, donde la referencia más importante es la necesidad constante de “rentabilización” de los recursos universitarios dentro del Espacio Europeo, la captación de “estudiantes-clientes” y la alianza estratégica entre universidad y empresa (EL CIUDADANO, 2009 [on line]).

Por su parte el investigador mexicano Hugo Aboites en la misma línea de análisis de extrañeza Latinoamérica que planteamos aquí denuncia y se lamenta, afirmando que:

A través del Proyecto Tuning América Latina de competencias, las universidades latinoamericanas ya han sido incluidas en el Proceso de Bolonia. En 2003 fue aprobada por la Comisión Europea una iniciativa de ese Proyecto para América Latina y promovida a partir de entonces en los ministerios, asociaciones de rectores e instituciones latinoamericanas. La iniciativa, sin embargo, presenta problemáticas implicaciones. Se trata de una iniciativa que 1) simplemente copia un modelo europeo y lo aplica sin cambios a América Latina; 2) abre la puerta a una mayor influencia de las grandes empresas en las universidades; 3) mantiene la tesis del “pensamiento único” trasladado a un conjunto único de competencias que se consideran válidas para Europa y América Latina sin tener en cuenta la enorme diversidad cultural, social y política de los países de estas regiones; 4) ofrece una aproximación pedagógica-educativa que fragmenta la formación profesional de los estudiantes y, finalmente, 5) impacta negativamente en el quehacer e identidad de profesores y estudiantes universitarios latinoamericanos como actores centrales de la transformación universitaria (ABOITES, 2010, p. 122).

En tanto el investigador español Enrique Javier Díez Gutiérrez explica que en principio nadie podría oponerse al Plan Bolonia, donde se promueve armonizar los diferentes sistemas universitarios, la búsqueda de un aprendizaje más centrado en el estudiante, pero afirma:

Esta reforma no parece tratar de poner la universidad al servicio de la sociedad para hacerla más justa, más sabia, más universal, más equitativa, más comprensiva, sino de adaptar la universidad al

mercado, una parte muy concreta de la sociedad, cuyas finalidades no se orientan precisamente hacia la justicia, la comprensividad o la equidad (DÍEZ GUTIÉRREZ, 2009, p. 353).

Así, se puede observar como inicialmente aquello que Gibbons et al. (1997) llamaron el “nuevo modo de producción de conocimientos” y que, en Latinoamérica, se observa particularmente con el surgimiento de la figura del “analista simbólico”, y de un modo incipiente con el desarrollo del Enfoque de las políticas basada en Evidencia son un modo de mercantilización de la producción académica.

## **Analistas simbólicos, investigadores y proceso de Bolonia en Latinoamérica**

Considerando, en términos de Dale, la existencia de una agenda globalmente estructurada y una fuerte presencia de los organismos internacionales de crédito en los lineamientos de políticas educativas que se implementaron en la región, debemos situar en el escenario, las acciones y actores mediadores en términos de “*Broker de brokers*” (SWOPE, 1996) que generaron un espacio fértil para la implementación neoliberal del plan Bolonia en la región.

Entendiendo las políticas educativas como variaciones y fluctuaciones en constante movimiento en términos de *swarming*<sup>41</sup> (TELLO, 2014) nos encontramos con mediadores en Latinoamérica durante este período, aquí focalizamos la mirada sobre los analistas simbólicos y el surgimiento de *think thanks*.

Así, la presencia y categoría del analista simbólico en la década de 1990 en América Latina generó diversos tipos de debates. En particular porque se observaba cómo desde la perspectiva de los productores de conocimiento, es decir muchos de los investigadores y académicos, sin dejar de pertenecer a su propio campo (BOURDIEU, 2002) se instalaban en otros espacios, legitimando políticas neoliberales. Generando así nuevas vinculaciones con

41 La política educativa como *swarming* es una definición que empleamos como un modo de comprender los múltiples actores, vinculaciones, decisiones, luchas de poder, acciones, impacto, implementación, que componen el desarrollo de la acción política. La expresión anglosajona de *swarming* no tiene una traducción clara al español un *swarm* es un enjambre de abejas y, el *swarming* son las abejas en movimiento en búsqueda de un sitio donde construir el panal. Véase TELLO, 2014

las políticas públicas: en algunos casos el investigador ocupando algún tipo de rol en la gestión y, en otros, desempeñándose dentro de los *think tanks* o en organismos internacionales.

Ahora bien, la categoría de analista simbólico fue generada en el marco político del neoliberalismo por Robert Reich –ministro de trabajo durante la presidencia de Bill Clinton- en su obra *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI* del año 1992. Allí explica que, en la nueva economía mundial, es necesario realizar una transformación de los trabajadores que quieran competir en el mercado, dado que hasta los puestos más importantes de las organizaciones más prestigiosas pueden ser reemplazados rápidamente cuando sus rutinas sean fácilmente emulables. La única ventaja competitiva, explica el autor, “estriba en la habilidad para identificar, intermediar y resolver problemas [...]” (p. 182).

En este marco es el pedagogo chileno Brunner, quien, a partir de sus trabajos (BRUNNER, 1993; BRUNNER; SUNKEL, 1993), instala en el debate latinoamericano el concepto de analista simbólico para caracterizar los cambios en el rol de los académicos, particularmente en el campo educativo. Retoma las ideas de Reich en la obra citada, lanzando esta categoría en América Latina para los intelectuales en educación y definiéndola como un conjunto de actividades que tienen que ver con “la identificación, la solución y el arbitraje de problemas mediante la manipulación de conocimientos” (BRUNNER, 1993, p. 9).

La ampliación y diferenciación de las agencias del campo de los investigadores en Latinoamericana, conjuntamente con las políticas neoliberales “ha generado un acelerado proceso de mercantilización de las actividades intelectuales que se manifiesta en la emergencia de un verdadero mercado profesional de venta de servicios de consultoría, asistencia técnica y producción de investigación orientada a la generación de políticas” (SUASNÁBAR, 2009, p. 17).

Brunner afirma que:

El viejo esquema triangular de producción, difusión y utilización da paso ahora a un sistema que se asemeja cada vez más a un contexto de mercado dentro del cual se organizan los servicios desarrollados por los analistas simbólicos. Dicho mercado, si puede usarse este lenguaje, valoriza el servicio final más que el conocimiento ideal involucrado en las complejas y sutiles actividades de identificación, solución y arbitraje de problemas (1993, p. 22).

Con la presencia del neoliberalismo en la década de 1990 donde las políticas educativas en Latinoamérica se implementaban en el nuevo escenario debilitado de las políticas públicas des-centradas del Estado (MASCAREÑO, 2003; NEIROTTI; POGGI, 2004), el neoliberalismo actúa a través de un espacio simbólico y material. Mediadores de las políticas públicas, y en nuestro caso, de las políticas educativas, con ideas pedagógicas progresistas adhieren a la necesidad de la modernización del Estado.

Así, como argumenta Isola (2010) existía una fuerte demanda por parte de los estados latinoamericanos de encontrar y sumar especialistas para sus cuadros de gobiernos ante la ola de reformas educativas.

En este sentido, explica Puiggrós (1996) que en muchos países de la región el neoliberalismo pedagógico tuvo lugar por la presencia de técnicos y especialistas que se constituyeron en equipos de traductores de los organismos internacionales.

Como señala Torres (2000) en relación a la década de 1990:

El signo característico [...] en muchos países, ha sido el acercamiento y la colaboración de centros académicos, universidades y organismos no gubernamentales (ONGs) al sistema escolar y las tareas de la reforma, y la incorporación de intelectuales y especialistas provenientes de estos centros a posiciones claves en el diseño y la conducción de las reformas, desplazando o conviviendo con las burocracias y los técnicos tradicionales de los ministerios de educación (p. 8).

El encumbramiento de estos académicos en posiciones de gestión gubernamental se llevó a cabo a través de unidades “que se ubicaron de manera paralela a las estructuras regulares y tradicionales de los ministerios de educación con el respaldo político de los gobiernos y de las agencias de financiamiento y que modelaron las nuevas formas de gerenciamiento público en el sector educacional” (CONCHA ALBORNOZ, 2005, p. 148).

En este sentido Braslavsky y Cosse (1996) plantean que los analistas simbólicos se diferenciarían de los funcionarios tradicionales por la capacidad de comprender la relación que existe entre conocimiento y poder, y su relación con las estructuras jerárquicas estaría basada más en una “lógica de interacción” antes que en una de “subordinación”. Estos autores plantean que la incorporación de investigadores en las estructuras estatales “con márgenes relativamente significativos de libertad y de recursos” implicó un movimiento hacia la “innovación y creatividad”, basado en el uso de investigación empírica y comparación internacional (p. 2). Así consideramos, a diferencia de lo que plantean los autores que, investigadores y académicos

se convirtieron en analistas simbólicos involucrados con la gestión pública en el ámbito estatal en tanto ocupaban cargos de tomadores de decisiones, y, consecuentemente de “traductores” y “nexos” con las agencias y organismos internacionales. Produciéndose así la cooptación de investigadores en el campo propio de los tomadores de decisiones: la gestión política neoliberal.

Desde finales de la década de 1980 los *think tanks*<sup>42</sup>, generalmente financiados por agencias y fundaciones internacionales así como por empresas locales, se erigen en América Latina<sup>43</sup> como espacios en los que los investigadores adoptan los nuevos roles de consultores y *brokers* del conocimiento.

En los últimos años, los científicos sociales más destacados se transforman en consultores de los centros establecidos en los países de Latinoamérica o en centros regionales (DE SIERRA et al., 2006). Así, la sociología latinoamericana ha experimentado la transformación de algunos antiguos centros de investigación “en empresas de consultoría, fenómeno que se observa en casi todos los países en la región” (BORÓN, 2006, p. 5).

Gibbons et al. (1997) han denominado al proceso emergente como la “nueva producción del conocimiento” nombrándolo como el modo 2 en oposición al modo 1. El modo 1 se definiría como el modelo tradicional de producción del conocimiento en el cual lo estrictamente académico guía la práctica y la política educativa. En contraposición, el modo 2 es orientado por las necesidades del contexto de aplicación e incluye redes de trabajo amplias, temporarias y heterogéneas, que colaboran para definir y resolver problemas en un contexto local y específico. De acuerdo a la propuesta de la Nueva Producción del Conocimiento, el modo 2 contiene los siguientes atributos: a) conocimiento producido en el contexto de aplicación; b) transdisciplinariedad; c) heterogeneidad y diversidad organizativa; d) responsabilidad y reflexividad social; e) control de calidad.

Esa conceptualización es cuestionada por varios autores, entre ellos Porter (2004), quien plantea que las políticas que hoy se encuentran transformando el “ethos” académico de las universidades públicas tienden a buscar la globalización de los espacios universitarios, a partir de la reestructuración del sistema de creación del conocimiento. Esto se puede sostener debido al financiamiento brindado para la producción del conocimiento por

42 Según Smith (1994) la categoría *Think Tanks* nació durante de la segunda guerra mundial haciendo referencia “a una habitación segura donde podían discutirse planes y estrategias”. No era el lugar de la reflexión o del debate teleológico, sino el modo de operar sobre la realidad.

43 Algunos de los ejemplos más notorios en América Latina en el campo educativo son los de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en la Argentina, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) en Colombia, y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en Perú. También PREAL ha cumplido, como agencia del BID, una instalación simbólica como *think tanks* en la región.

organismos regionales e internacionales. Para Porter (2004), esta situación presupone el abandono de la investigación básica por el incremento de la investigación aplicada y un mayor control de las mismas como así también una nueva interacción de sistemas de investigación, basada en un modelo emergente de ciencia, orientada a la aplicación comercial del conocimiento. Así denuncia que “La tendencia es que las universidades respondan a los problemas tecnológicos de las empresas, lo cual imprime a la investigación un carácter funcionalista” (PORTER, 2004, p. 9).

Dada la nueva configuración estatal y la transformación de los actores que constituyen la producción y uso del conocimiento se encuentra según Nazif y Rojas (1997) una tensión entre dos polos: el “académico” y el de la “consultoría”, según las características planteadas por los autores el segundo polo, denominado de “consultoría”, posee las características propias de las usinas de pensamiento instaladas en nuestra región durante la década de 1990, dado que el objeto está en formular propuestas que orienten el diseño y la implementación de políticas educativas, con la finalidad de que se incorporen innovaciones en situaciones educacionales específicas.

Por otro lado, la presencia y categoría del analista simbólico en la década de 1990 en América Latina generó diversos tipos de debates. En particular porque se observaba cómo desde la perspectiva de los productores de conocimiento, es decir muchos de los investigadores académicos, sin dejar de pertenecer a su propio campo (BOURDIEU, 2002) se instalaban en otros espacios, legitimando políticas neoliberales; generando así nuevas vinculaciones con las políticas públicas: en algunos casos el investigador ocupando algún tipo de rol en la gestión y, en otros, desempeñándose dentro de los think tanks o en organismos internacionales.

El problema que aquí planteamos no radica en los roles que asumen los investigadores, los tomadores de decisiones y consultores que puede ser objeto de otro trabajo, sino en el modo de producción de conocimiento de los investigadores académicos.

Así los investigadores generaban información pero no producían conocimiento académico, porque no lo hacían con la lógica del campo académico. Generaban otro tipo de conocimiento, como dijimos conocimiento para la acción, conocimiento desde la gestión etc., que sin dudas es muy interesante y muy importante, pero es otro tipo de conocimiento, y es allí donde comienzan a observarse investigaciones con cierta debilidad epistemológica.

En la misma línea de análisis, Swope (1996, p. 167) plantea que las funciones del intermediador o *broker* en política educacional son fundamentalmente cuatro: a) competencia comunicacional tanto para el

diálogo con los investigadores como con los decisores; b) capacidad de interpretar la complejidad económica, social y política en la toma de decisiones; c) no perder tiempo “con textos o expertos ni creer que éstas le ofrecen mayores oportunidades de cambiar su mundo. Sus problemas normalmente son el financiamiento, la administración, el lograr que las clases se hagan y que los niños aprendan algo”; y d) el broker no necesita ser un asiduo lector de textos sino un experto en el acceso al análisis de información ya procesada. Por su parte otro formato planteado por Téllez (2008) es el de las “redes informales”, en tanto el investigador chileno explica que los tomadores de decisiones incorporan algún tipo de conocimiento desarrollado informalmente y desde diversas fuentes: afirmando que “algunos autores han definido esta subjetividad de diversas maneras. Barabba y Zeltman (1991, p. 6) hablan sobre marcos de referencia (*frames of references*), los cuales estarían constituidos por un conjunto de suposiciones generales, reglas de decisión y expectativas”.

La categoría y presencia de analistas simbólicos ha generado un debate en la propia esfera académica. En este sentido, para Tenti Fanfani (1994, p. 19) es necesario tomar una posición “crítica de ciertas pretensiones excluyentes, tales como las que se expresan en ciertos discursos celebratorios de los intelectuales, ahora transformados en ‘analistas simbólicos’ de las sociedades contemporáneas”. El autor denuncia que el conocimiento “útil” es el que sirve para ganar en las transacciones y negociaciones donde se diseñan las decisiones. De esta forma, el viejo criterio de verdad que orientaba a la ciencia clásica es reemplazado por el criterio de utilidad.

En una línea similar, Weiss (1994, p. 14) critica la propuesta de Brunner y argumenta que “la teoría demasiado comprometida con la acción directa, los gobiernos y los poderes económicos pierde su dimensión crítica y se convierte fácilmente en esclava de malas prácticas”. Los mediadores entre ciencias sociales y toma de decisiones son necesarios, “pero como complemento y no como sustituto del investigador” (WEISS, 1994, p. 14). Más aun, Weiss rechaza la imposición externa de agendas temático-metodológicas y enfatiza que el aumento de la calidad de la investigación depende del establecimiento de grupos estables con líneas sostenidas de trabajo, acompañado por el mejoramiento de la infraestructura, los programas de formación y las instancias de comunicación e intercambio (congresos, foros, estancias de investigación).

En los últimos años surgió una tendencia fuerte respecto a los tomadores de decisiones y su vinculación con el conocimiento producido: el Enfoque de las Políticas basado en la evidencia (EPBE), particularmente desde 1990 en Inglaterra buscando estimular el uso de la “evidencia” de las diversas

investigaciones como un modo de mejorar y optimizar la toma de decisiones. En términos de Gough (2007, p. 67), es la búsqueda e identificación por parte de los tomadores de decisiones de “aquello que funciona”. La principal herramienta propuesta por el EPBE surge en Gran Bretaña, cuando según Santos Ferreira (2009, p. 127),

se incorpora al discurso del gobierno británico el lenguaje de la eficacia escolar transfigurándose en la creencia de que sería posible identificar características propias de las escuelas más eficaces, para, entonces, aplicarlas en todas las escuelas como una nueva política para la educación.

Eso ocurrió en el marco de la modernización estatal de la Tercera Vía inglesa que, según el propio Tony Blair (1998, p. 2), “está libre del peso de ideologías obsoletas: de derecha o de izquierda”. Recientemente, Barack Obama, en un discurso de fuerte impacto por los anuncios pronunciados (principalmente la reforma de salud) ofrecido en febrero de 2010, afirmaba: “Estamos cansados de debates de izquierda y de derecha, de reformadores y contrarreformadores, lo que queremos es descubrir qué es lo que funciona”. En EE UU se ha implementado un programa para establecer “lo que funciona” en educación: WWC (*What Works Clearinghouse*). También a nivel internacional se encuentra la Colaboración Campbell, que registra información de estudios sobre intervenciones exitosas en educación, criminología y desarrollo social en general (CUETO, 2006). En el caso de Gran Bretaña se encuentra el prestigioso think tank Overseas Development Institute (ODI) que viene desarrollando en las políticas públicas británicas un eje clave en el EPBE, vinculado a la *Global Development Network* (GDN), uno de los mayores impulsores de este enfoque en el mundo. En Gran Bretaña también ha tenido mucha difusión el Centro de Coordinación e Información de Evidencia en Política y Prácticas (EPPI) de la Universidad de Londres.

En una entrevista realizada a Stephen Ball en el año 2009, publicada en la Revista *Educação & Sociedade*, los entrevistadores Jefferson Mainardes y María Inés Marcondes le preguntan: “¿Por qué es que los investigadores británicos están tan preocupados por la funcionalidad de la investigación educativa?”, a lo que el especialista en políticas educativas inglés responde:

En el Reino Unido es parte de la cosmovisión general del Nuevo Laborismo, que ha implicado un compromiso hacia la política basada en la evidencia. Aunque tiende a ser un compromiso retórico, en tanto el gobierno elige la evidencia que tiende a encajar con sus preferencias

de política [...] La idea de investigación como “evidencia” para las políticas también es usada como un medio para disciplinar la investigación, es usada para seleccionar determinados tipos de investigación para su financiamiento, para privilegiar ciertos tipos de investigación sobre otros. Es una forma de excluir ciertas preguntas, ciertos temas y ciertas voces provenientes de la investigación (BALL, 2009, p. 312).

Lo que buscan las iniciativas implementadas en Gran Bretaña y EEUU es avanzar en la identificación de la “buena investigación” — mayoritariamente aquella que sigue el modelo experimental— utilizable para el mejoramiento de la práctica y la política educativa, muy vinculadas al enfoque de las buenas prácticas. Esas iniciativas han contado con el apoyo de algunos investigadores (Cf. HARGREAVES, 1999; LEVINE, 2007) y la oposición de otros, particularmente los identificados con las tradiciones cualitativas y críticas de la investigación educativa (Cf. LATHER, 2006; HENIG, 2008).

El EPBE ha tenido algunas repercusiones en la región, particularmente a través de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (Unesco-Orealc) con sede en Santiago de Chile que posee “el propósito de apoyar a los Estados Miembros de la región en la definición de estrategias para el desarrollo de sus políticas educativas” (Cf. DECLARACIÓN DE UNESCO OREALE) a través de su programa UNESS (Estrategia de la Unesco en Apoyo de la Educación Nacional, por sus siglas en inglés, tomada por Unesco-Orealc), el SIRI (Sistema Regional de Información) y el PRIE (Proyecto de Indicadores Educativos de la Cumbre de las Américas). La Unesco-Orealc ha difundido una serie de documentos donde plantea que:

La disponibilidad de información relevante, acorde a las necesidades y objetivos presentes en compromisos internacionales y agendas educativas nacionales, es un factor clave y necesario dentro de la gestión educativa. Los sistemas de información y estadística educativa se constituyen en mecanismos indispensables para *brindar la evidencia necesaria que alimente los procesos de toma de decisiones, además de contribuir a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la gestión educativa* (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA E LA CULTURA – UNESCO, 2010, subrayado nuestro).

En México, Bracho (2010), por ejemplo, al defender este enfoque señala que los desencuentros entre investigación y políticas públicas serían superables a través de enfrentar dos problemas: “generar el tipo de evidencia

que necesitan quienes formulan las políticas” y “lograr que las investigaciones realizadas y la evidencia obtenida realmente sean utilizadas por quienes formulan e instrumentan las políticas” (BRACHO, 2010, p. 306).

En este sentido y con ecos en la realidad latinoamericana, el investigador chileno Osvaldo Larrañaga (2004) explica que los fracasos de las políticas educativas en ese país se deben a que “el diseño de políticas sin base en el conocimiento sistematizado de evidencias es análogo a buscar un objeto en una habitación oscura; solo por casualidad y después de muchos esfuerzos fallidos podrá lograrse el objetivo deseado” (LARRAÑAGA, 2004, p. 2).

Siguiendo con el caso de México, una de las principales recomendaciones del informe de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - Centro para la Investigación y la Innovación Educativas (OECD-CERI) es la organización de un Foro sobre la investigación educativa como instancia intermediaria para promover lo que puede ser visto como una variante del EPBE. Este Foro sería iniciado y establecido por organismos del gobierno —la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y se realizarían reuniones regulares que tendrían como objetivos:

discutir las necesidades de investigación, encomendar evaluaciones sobre el estado de la investigación y las brechas críticas, y promulgar declaraciones de prioridades con el propósito *de guiar la acción de las instituciones de financiamiento, de las universidades y de los investigadores en lo individual*. Este foro no sólo contribuiría a cambiar el objetivo de las investigaciones de forma tal que pudieran beneficiar al sistema educativo sino que también podría servir para disminuir la fragmentación que caracteriza a la comunidad de investigación (OECD-CERI, 2004, p. 542, subrayado nuestro).

Otra recomendación de OECD-CERI (2004, p. 545) en la misma línea es la de promover evaluaciones y mecanismos de control que faciliten el apoyo a “una agenda de investigación enfocada a solucionar problemas”.

Teodoro (2011) critica el desarrollo del Centre for Educational Research and Innovation (CERI) de OECD, explicando que a través de sus proyectos sobre indicadores educativos constituye “un eje determinante en la fijación de una agenda global con un enorme impacto en la fijación, tanto en los países centrales como en los periféricos” (TEODORO, 2011, p. 11) y explica que con esto se logra que “se genere una obsesión por la comparación internacional de performances, asentando el doble propósito de, por un lado, transformar el modelo político para la educación y, por otro,

institucionalizar un modelo de gobierno que tiene a confiscar el debate democrático e impedir una reflexión sobre el propio proyecto político de escuela” (TEODORO, 2011, p. 12). En este sentido señala Popkewitz (2000, p. 7). “agencias como el Banco Mundial y la OECD enfatizan los roles de la educación y la formación en la provisión de los requisitos básicos para participar de la nueva ‘economía del conocimiento’”. En su análisis sobre las relaciones entre investigación educativa y políticas públicas en el contexto mexicano, Flores-Crespo (2009) llama la atención sobre las condiciones técnicas, intelectuales y organizativas necesarias y dificultades que presenta la implementación de este enfoque (EPBE): inversión gubernamental sostenida; desarrollo de capacidades en individuos y en organizaciones; y concluye:

El movimiento de la evidencia deja ver nuevos caminos institucionales para tratar de acercar la investigación al proceso de toma de decisiones. En México se requiere discutir la pertinencia de estos enfoques, aprender y cuestionar sus metodologías, así como imaginar las bases que sustentarían una relación consistente y continua entre ideas y acción pública (FLORES-CRESPO, 2009, p. 11).

El prestigioso economista español Rafael Pinilla Pallejá en una Jornada sobre Políticas Basadas en Evidencia realizada en Almería (2006, p. 3), afirmaba en su ponencia que: “el debate y la discusión teóricas, pueden ayudar a decidir las reformas, pero la prueba definitiva será empírica: si las reformas funcionan en realidad”. Del mismo modo y haciendo una extrapolación errónea sobre las características de una investigación, afirmaba que:

de acuerdo con los procedimientos propios de la investigación científica es importante partir de los mejores datos empíricos sobre la realidad, disponer de un sistema de evaluación objetivo para medir e interpretar esa realidad, definir con la mayor precisión los objetivos a alcanzar y los criterios para decidir si el plan se comporta según lo previsto, si hay alguna dificultad se deben tener herramientas necesarias para subsanar la carencia (ALMERÍA, 2006, p. 5).

Claramente aquí, el autor se refiere, según hemos indicado, a producción de conocimiento de desarrollo o proyectos de superación y mejoramiento de la realidad, esto es, proyectos o gestiones sobre la realidad, además de su talante tecnicista, y no a las características de la producción académica. El EPBE ha generado muchas críticas entre los académicos de la educación. Barroso (2009), por ejemplo, critica la visión positivista y funcionalista de la investigación en políticas educativas y afirma que “a través de la política

basada en la evidencia y la vinculación que se produce con el poder estatal, se llega también a definir la agenda de temas de los investigadores y las metodologías de investigación”. Explica también que esta relación refuerza “el carácter instrumental de los programas de formación de investigadores” (BARROSO, 2009, p. 991). En tanto que Vulliamy (2004, p. 271) remarca que la “revolución de la información global” que facilita el intercambio de resultados de investigación a nivel mundial, unida a las presiones de la competencia económica y educativa internacional que sufren los países, promueven la sistematización de investigaciones que contribuyan al diseño de políticas educativas “basadas en evidencia”, también advierte que en estas propuestas asistimos al reforzamiento de supuestos positivistas y, nuevamente, a visiones lineales de conexión entre investigación y política. Lather (2006), por su parte, argumenta a favor de unas ciencias sociales que promuevan la comprensión, reflexión y acción de los miembros de la sociedad en lugar de una traducción estrecha de la investigación a la práctica. En oposición, Klobucký y Strapcová (2004) sostienen que las investigaciones que quieran tener impacto sobre los tomadores de decisiones deben sugerir recomendaciones, cuestiones prácticas y condiciones necesarias para el éxito de esa propuesta.

## Notas finales

*Aquí estamos de pie  
Mi tierra no se vende  
¡Que viva Latinoamérica!  
Calle 13. “Latinoamérica”*

En la actualidad existe una transformación fundamental de nuestro modo de pensar, percibir y valorar la realidad. Otros modos de producir conocimiento y el *ser investigadores*. En nuestra línea de trabajo respecto al análisis de la realidad social latinoamericana adherimos a las palabras de Guillermina Tiramonti (2003) cuando afirma respecto a las políticas educativas:

Existe un fenómeno que es importante señalar que emerge de los `90: es el agotamiento de nuestros marcos conceptuales. El instrumental teórico y las metodologías de análisis para analizar el campo de la educación se muestran insuficientes o no aptos para dar cuenta de la complejidad de fenómenos y situaciones que se dan en la realidad [...] (p. 12)

Ahora bien, ante este proceso de vaciamiento de categorías vamos a “comprarle” a Europa la receta salvadora?

Se plantea como eje “nuevas miradas” que se potencian al imbuirse en la hegemonía neoliberal que conforma y moldea hoy la vida universitaria y que se proponen como la panacea a los problemas. Podemos afirmar, como una generalidad, que el modelo neoliberal exhibe una nueva humanidad “des-humanizada”. Una humanidad constituida por sujetos solitarios e individuales que terminan siendo muchos, sin llegar a ser sí mismos. (SVAMPA, M., 2005; GARRETÓN, M., 1999; BOURDIEU, P., 1999) o como plantea Roberto Follari (2008) cuando describe la realidad de “la selva académica” como el individualismo reinante y la premisa de “la sobrevivencia del más fuerte”.

Nuestra propuesta plantea un pensamiento solidario en el sentido de una reflexión que abandona conscientemente las aspiraciones de completud y persigue una mirada abarcativa de los distintos campos académicos y, por ende, capaz de autoconceptualizarse como miradas parciales y en continua construcción; donde los investigadores puedan producir conocimiento con los otros.

Tomamos la solidaridad con una polisemia deliberada, aunque en distintos niveles de praxis: como posibilidad de intercambio entre disciplinas y, a su vez, como apertura de los sujetos que componen los campos. Apertura en un sentido existencial que intenta superar las barreras que establecen los sujetos al refugiarse en su propia disciplina y establecer murallas de distinción del campo como habitus académico. Decimos existencial porque asume el imperativo de cruzar los límites y vivenciar la incertidumbre de la posibilidad de disolver el refugio en que puede constituirse el propio campo. Esto supone un gran desafío a nuestra vida académica si creemos en la superación de la existencia del neoliberalismo académico y ser participes en la emergencia de una universidad latinoamericana para latinoamericanos: no es sólo cuestión de organización curricular disciplinaria, ya que se requiere de una disponibilidad interdisciplinaria, un deseo de cooperación, es decir, una voluntad política que enmarca el diseño de acciones en los propios espacios de la Universidad en su inherencia con la realidad social.

## REFERÊNCIAS

ABOITES, H. La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto tuning de competencias. **CULTURA Y REPRESENTACIONES SOCIALES** v. 5, n. 9 pp. 122-144. 2010

BARABBA, V. P.; ZALTMAN, G. **Hearing the voice of the market:** Competitive advantage through creative use of the market information. Boston: Harvard Business School Press, 1991.

BORDIEU, P. et al. **El oficio de sociólogo.** Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

BOURDIEU, P. **Intelectuales, política y poder.** Buenos Aires: Eudeba, 2002.

BOURDIEU, P. **Sociología y Cultura,** Eudeba, Buenos Aires, 1999.

BRACHO, T. Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación. In: CEJUDO, G. (Comp.) **Problemas, decisiones y soluciones:** enfoques de política pública. México: FCE, 2010.

BRUNER, J. J. “El proceso de Bolonia en el horizonte Latinoamerica no: Límites y Posibilidades ”, **Revista de Educación,** número extraordinario. 2008. pp 119-145

BRUNNER, J. J. **Conocimiento, sociedad y política.** Santiago: FLACSO, 1993.

CUETO, S. Desarrollo de políticas educativas basadas en evidencias y uso de la información empírica por tomadores de decisiones. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación,** v. 4, n. 1, 2006.

DÍEZ GUTIÉRREZ, El capitalismo académico y el plan Bolonia. **Eikasia:** revista de filosofía, n. 23, 2009, pp. 351-365.

EL CIUDADANO, 2009 [on line] Claudio Ibarra, investigador del Giep: “El Plan Bolonia implica la entrada de la Universidad europea al Mercado” **Entrevista a Cladio Ibarra.** 7 de mayo.

FLORES-CRESPO, P. Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. **Sinéctica Revista Virtual de Educación**, 2009. Disponible en: <[http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/SIN33\\_08](http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/SIN33_08)>. Accedido el: 16 oct. 2010.

FOLLARI, R. **La Selva Académica**. Los silenciados laberintos de los intelectuales en la universidad. Homo Sapiens, Buenos Aires, 2008.

GARRETÓN, M. (ed.), **América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado**, Convenio Andrés Bello, Santa Fe de Bogotá, 1999.

GIBBONS, M. et al. **La nueva producción del conocimiento**. Barcelona: Pomares Corredor, 1997.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. New York: Aldine publishing, 1967.

GOUGH, D. Síntese sistemática de pesquisa. In: THOMAS, G.; PRING, R. (Org.). **Educação baseada em evidências: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica**. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 57-76.

HARGREAVES, D. Revitalizing educational research. **Cambridge Journal of Education**, v. 29, n. 2, p. 239-250, 1999.

HENIG, J. R. **Spin Cycle** – how research is used in policy debates: the case of charter schools. New York: Russell Sage Century Foundation, 2008.

INGROSSO, M. **Modelos socioeconómicos de interpretación de la realidad latinoamericana: de Mariátegui a Gunder Frank**, Anagrama, Barcelona, 1973

KLOBUCKÝ, R.; STRAPCOVÁ, K. Knowledge utilization in public policy: the case of Roma population research in Slovakia. **International Social Science Journal**, v. 56, n. 179, p. 57-73, 2004.

LANDONI COUTURE, P.; MARTÍNEZ LARRECHEA, E. (2006). “**La Institucionalidad de la acreditación: ¿Hacia dónde vamos? La Autonomía universitaria y el rol del Ministerio de Educación**”, Instituto Internacional

para la Educación Superior en América Latina y El Caribe (IESALC/UNESCO), Consejo de Rectores de Universidades de Uruguay, Montevideo, 5 y 6 de abril de 2006.

LATHER, P. Paradigm proliferation as a good thing to think with: teaching research in education as a wild profusion. **International Journal of Qualitative Studies in Education**, v. 19, n. 1, p. 35-57, 2006.

LEVINE, A. **Educating researchers**. The Education Schools Project, 2007. Disponible en: <[www.edschools.org/educatingresearchers/educating-researchers-pdf](http://www.edschools.org/educatingresearchers/educating-researchers-pdf)>. Accedido el: 7 jul. 2013.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Interview with Stephen J. Ball: a dialogue about social justice, research and education policy. **Educação e Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2006.

MOLLIS, M. (1994) Los reformistas que cambiaron las Universidades argentinas. En: **Revista Pensamiento Universitario**. Año 2 Nro 2. Bs. As.

NAZIF, M.; FIGUEROA, A. La investigación educativa latinoamericana en los últimos diez años. **Revista de Educación**, n. 312, p. 21-41, jul. 1997

OBAMA, B. **Discurso sobre el estado de la Unión**. 2 feb. 2010. Disponible en: <[http://www.thepanamanews.com/pn/v\\_16/issue\\_02/opiniones\\_13.html](http://www.thepanamanews.com/pn/v_16/issue_02/opiniones_13.html)>. Accedido el: 10 nov. 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA E LA CULTURA – UNESCO. **Estadísticas e Indicadores**. 2010. Disponible en: <[http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=7734&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=7734&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Accedido el: 2 agosto 2013.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS - CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA INNOVACIÓN EDUCATIVAS — OECD-CERI. **Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo, Reporte de los examinadores sobre México**. 2004. Disponible en: <<http://www.oecd.org/edu/ceri/32496490.pdf>>. Accedido el: 2 agosto 2013.

PINILLA PAREJÀ, R. Política basada en la evidencia para la renovación del Estado del bienestar. In: ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA, 13., 2 - 3 feb. 2006, Almería. **Anales...** Playdulce, Almería: Gabinete de Comunicación de Almería, 2006. p. 1-23.

POPKEWITZ, T. Globalization/regionalization, knowledge, and educational practices. In: POPKEWITZ, T. S. (Comp.). **Educational knowledge: changing relationships between the state, civil society, and the educational community.** Albany: SUNY Press, 2000.

PORTER, L. La globalización en la producción de conocimiento. **Revista Uni-pluriversidad**, v. 4, n. 3, p. 27-31, 2004.

SANTOS FERREIRA, M. A. utilização do conhecimento científico: uma discussão sobre as pesquisas educacionais e a formulação de políticas. **Práxis Educativa**, v. 4, n. 2, p. 123-130, 2009.

SVAMPA, M. **La sociedad excluyente.** La Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Taurus, Buenos Aires, 2005

SWOPE, J. W. Conversación y tecnología: uso de información y políticas educativas. Centro de Información y Desarrollo de la Educación (CIDE). Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), Santiago de Chile. In: CONFERENCIA REGIONAL SOBRE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UNESCO-CRESALC, 1996, La Habana, Cuba. **Documento de Trabajo...** La Habana, Cuba: REDUC, 1996

TÉLLEZ T. F. Redes de producción y disseminación de información sobre educación en América Latina y el Caribe: su Utilidad para Tomadores de Decisión. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 16, n. 14, 2008.

TELLO, C. "Las epistemologías de la política educacional. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo". En: TELLO, C. (org) **Las epistemologías de la política educacional.** Enfoques y Perspectivas para el análisis de Políticas educacionales. Mercado de Letras. Campinas. SP, 2013

TELLO, C. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educativas.** UFPR, 2014, en prensa.

TELLO, C. Epistemologías de la política educativa y justicia social en América Latina. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, p. 489-500, 2011. Disponible en: <[http://www.ucm.es/info/nomadas/MT\\_americalatina/](http://www.ucm.es/info/nomadas/MT_americalatina/)>. Accedido el: 19 jul. 2011.

TELLO, C.; GOROSTIAGA, J. Las relaciones entre investigadores y tomadores de decisiones: Discusiones en torno al concepto de “analista simbólico” y el enfoque de las “políticas basadas en evidencia”. In: GUTIERREZ SERRANO, N. G. (Comp.). **Formación, política e investigación**. Espacios de producción de conocimiento en educación en México y el Cono Sur. México, D.F.: UNAM-Plaza y Valdez, 2012.

TENTI-FANFANI, E. Del intelectual orgánico al analista simbólico. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 1, p. 19-29, 1994.

TEODORO, A. Fortuna é de quem a agarrar. A Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAPE) e as perspectivas de trabalho futuro. **Revista de la Asociación de Sociología de la Educación**, v. 4, n. 4, enero 2011.

TIRAMONTI, G. “Después de los 90: agenda de cuestiones educativas”. **Cuadernos de Pesquisa** N° 119. Autores asociados. Brasil.

VULLIAMY, G. The impact of globalisation on qualitative research in comparative and international education, **Compare**, v. 34, n. 3, p. 261-284, Sept. 2004.

WEISS, E. ¿Cómo consolidar la investigación educativa? **Revista Universidad Futura**, v. 6, n. 16, p. 12-16, 1994.

## CAPÍTULO IV

# DEL MERCADO A LA DESESPERANZA. La mercantilización de la Educación Superior en el marco del Proceso de Bolonia

*Jaime Moreles Vázquez<sup>44</sup>*

---

### **Presentación**

Han pasado más de diez años del Proceso de Bolonia (PBO); construir el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en el 2010 era su propósito. La magnitud del desafío no sólo repercutió en la agenda educativa de los países miembros, sino también en la de los sistemas educativos de América Latina y de otras regiones del mundo. En ese sentido, vale la pena valorar y discutir la naturaleza de su influencia en la educación superior (ES) en la región, y particularmente en México, en el marco de la globalización y el neoliberalismo.

El presente trabajo se enmarca en la discusión conjunta entre varios académicos de diferentes latitudes, acerca de la influencia que tuvo la Declaración de Bolonia en las políticas de educación superior latinoamericanas. En el documento se asume que sí hubo influencia, pero lo que se argumenta son algunas especificidades sobre su naturaleza, además de replantear preguntas y conjeturas para la ES latinoamericana y la Universidad.

El texto está dividido en cuatro partes: en la primera se discuten el origen y la legitimidad de las iniciativas para reformar la ES; en la segunda y la tercera se muestra el dilema que enfrenta la ES en el marco del neoliberalismo, entre constituirse como un bien público o un servicio comercial, y se arguye que su creciente mercantilización la convertido en una oportunidad de negocio; y, en la cuarta, se muestra cómo esta situación ha inhibido las posibilidades de movilidad social que la formación universitaria poseía hace apenas unos años; finalmente se esgrimen algunas conclusiones a modo de agenda de discusión. Es importante mencionar que cada uno de los apartados se discute al trasluz de la influencia del PBO en la política educativa latinoamericana, y en la medida de lo posible se ponen ejemplos desde el caso mexicano.

---

44 Profesor-Investigador de la Facultad de Pedagogía, Universidad de Colima, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Temas de interés: uso de la investigación y políticas educativas.

## Uno. El origen mercantil de las iniciativas y su escasa legitimidad

*“tan vecinos y tan lejos,  
verte y no verte”*

*Joaquín Sabina, Paisanaje (2005)*

Los países más industrializados han representado una suerte de inspiración para las naciones en desarrollo; en la historia se observa cómo en AL se adoptaban o se seguían políticas que llegaban con atraso de Europa. Basta recordar, por ejemplo, que al instituirse, las principales universidades latinoamericanas tomaron como base los modelos europeos inglés, francés y alemán, además de formar parte del emprendimiento colonial durante los siglos XIX y XX (SCHWARTZMAN, 2006).

Con el PBO ha ocurrido algo similar, puesto que sus propuestas han renovado argumentos de la agenda educativa latinoamericana (Brunner, 2008), principalmente la relación de la ES con el sector productivo y el mercado laboral. Además, con el interés de algunos países europeos por construir el EEES, reemergieron asuntos como la internacionalización, la estandarización de créditos, el aseguramiento de la calidad, entre otros temas asociados a los ejes propuestos en la Declaración de Bolonia de 1999.

Como ocurrió durante los siglos XIX y XX, pautas como las que se propusieron para la ES en la Declaración de Bolonia se observaban como algo loable y hasta digno de imitar, con el objeto de constituir un espacio flexible y unificado de ES. No obstante las dudas que generaba su factibilidad, en diversas regiones del mundo tuvo eco el espíritu de integración y convergencia que constituía el PBO; a propósito los siguientes ejemplos: Comunidad de África Oriental, Región de África del Norte y Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); Estados Unidos y Canadá (Association of Universities and Colleges); Espacio de América Latina y del Caribe-Unión Europea (ALCUE); Espacio Iberoamericano del Conocimiento; Espacio Común de Educación Superior (ECOES); Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe (GACEL-ÁVILA, 2011).

Sin embargo, en los años recientes estas cuestiones han generado debate y discrepancia en el mundo académico y en otros sectores sociales, puesto que aunque existe consenso sobre la necesidad de reformar la Universidad, también se asume que no todos los cambios son positivos (ROSIQUE; ROSIQUE, 2011). Principalmente porque con las iniciativas promovidas desde los 90, el PBO incluido, se ha recrudecido el dilema respecto a si

la educación representa un bien público o puede ser un servicio comercial. Tal cuestión le ha restado legitimidad a las medidas que se han venido promoviendo para la reforma de la ES y de la Universidad.

Es claro que las tendencias marcadas por Europa o Norteamérica han influido en AL y otras regiones del llamado tercer mundo, como México. Esto es más evidente cuando son impulsadas mediante organismos multinacionales, teniendo como en el marco de referencia la globalización y el modelo neoliberal.

Los países subdesarrollados se adhieren a ciertas directrices, o deben adherirse si quieren beneficiarse de ciertas medidas financieras. El BM (Banco Mundial), la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), el FMI (Fondo Monetario Internacional), influyen en la agenda política mediante la presión ejercida a través de las condiciones de sus créditos y la asesoría de sus expertos, que, además, en sus visitas a los países subdesarrollados se coordinan con algunos de los especialistas del país en cuestión, con el objeto de darle cierta legitimidad a las propuestas y programas en cuestión. De esta manera, la educación latinoamericana ha seguido, ya por decisión o coerción, pero siempre desde la asesoría experta, pautas orquestadas desde esas y otras organizaciones.

Por ejemplo, y como antecedente de lo que ocurre en la actualidad, a principios de la década de los 90 el BM apoyaba las reformas basadas en la reducción del volumen de inversiones públicas en la ES, estimulaba el desarrollo de la educación privada como instrumento de equidad, aunque parezca paradójico, daba prioridad a los aspectos comerciales de la ES para que fuera considerada un bien de mercado y se reglamentara según los principios del comercio internacional (PEIXOTO, 2009). Estas y otras iniciativas tuvieron eco en AL, como más adelante se apreciará.

Como tales medidas estaban orientadas a restringir las regulaciones, arbitrajes e intervenciones estatales en el desempeño de la actividad económica privada, permitirían que los países subdesarrollados atrajeran capital privado e inversión extranjera. De acuerdo con Ruiz (2009: 323), estas políticas fueron promovidas en el marco del Consenso de Washington, siguiendo los ejes de plena libertad de mercado, disciplina fiscal y desregulación del Estado.

Además del BM, los programas del FMI y del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) fomentaron esas directrices en el mundo subdesarrollado, buscando echar a andar el Área de Libre Comercio de las Américas y, posteriormente, los Tratados de Libre Comercio (TLC). De esta manera se fueron desarrollando mercados internacionales para la ES como servicio y, por

consiguiente, se adoptó la lógica de la competitividad del sistema económico, en donde se contempla a la educación como recurso estratégico (VERGER, 2005, citado por FEDELBFEBER, 2009), como se observará más adelante.

Por las causas que dieron origen a esas iniciativas y por el rol que habían asumido los organismos multinacionales en su promoción, desde algunos sectores académicos se ponía en duda su legitimidad, denunciando que los propósitos impulsados eran económicos y no educativos, que había objetivos no declarados, y, en la implementación de programas y mecanismos precisos, se fueron denunciando también los efectos no deseados en el sistema educativo, y en el entramado social más amplio (MORALES; JIMÉNEZ, 2012).

Al igual que las reformas promovidas en los 90, las denuncias sobre el origen económico del PBO son sus raíces en el informe de la *European Round Table of Industrialists* (ERT) (Mesa Redonda de los Industriales Europeos), publicado en 1995, en el que se asume a la universidad como productora de individuos aptos para incorporarse al mercado laboral europeo (FELDBFEBER, 2009).

Igual ocurrió con las Declaraciones de Lisboa (1997) y París (1998) que precedieron a la de Bolonia (1999), y que fueron impulsadas inicialmente por los países europeos que se consideraban las potencias económicas más influyentes en esa región y en otras partes del mundo (Francia, Alemania, Reino Unido e Italia) (ROSIQUE; ROSIQUE, 2011, p. 232-233). En ese sentido, aunque había más objetivos, ese propósito originó y/o potenció las críticas.

En AL, otro de los rasgos que menguó la legitimidad de las iniciativas en cuestión, fue el hecho de que estaban enmarcadas en los acuerdos comerciales, que en el caso de los gobiernos de Brasil, Argentina, Bolivia y México, han beneficiado principalmente a los segmentos burgueses locales e internacionales (LEHER, 2009). Aunque las políticas de apertura económica han producido cierto equilibrio macroeconómico, así como la relativa modernización del aparato productivo, también han profundizado la concentración del poder económico, generado mayor desigualdad en la distribución del ingreso y exclusión social, y limitado las opciones de las políticas económicas de los Estados (RUIZ, 2009, p. 324).

En razón de lo anterior, además de la cuestión de su origen, esas medidas se han constituido como una trampa para los sistemas educativos, pues según Petrella (2001, citado por FELDFEBER, 2009), han reducido la política a la racionalidad tecnocrática, que ha sido uno de los principales impulsores en esta ofensiva por la liberalización que debilita la soberanía estatal, y que está compuesta por tres grupos: el mundo financiero e industrial, que mediante los derechos de propiedad intelectual se apropia de la tecnología y de la ciencia a nivel mundial; las estructuras burocráticas, económicas y militares del poder público, que funcionan según los intereses de los países más industrializados y de organizaciones como la OMC (Organización Mundial

de Comercio), el FMI y el BM; y, el mundo de la inteligencia, científicos, expertos y representantes de los medios masivos cercanos al mundo de los negocios y a las estructuras del poder público que, como se adelantó, se coordinan con los especialistas de esas organizaciones mundiales.

Vendido como el único modelo posible (MOLLIS, 2009, p. 85-86), estos grupos consideran que la mundialización, la desregulación de la economía, la privatización y la competencia, son las claves del progreso tecnológico y del desarrollo social, y que, por tanto, es insensato oponerse a ello (PETRELLA, 2001, citado por FELDFEBER, 2009).

Se trata de una época marcada por la omnipresencia del modelo neoliberal, donde se denuncia que las instituciones públicas están en crisis (BIRNBAUM, 2000), aunque esta aseveración nunca se ha fundamentado suficientemente, y que hay que meterles disciplina financiera (MOLLIS, 2009, p. 90). Un discurso alarmista para transmitir y convencer a la opinión pública de la efectividad de las políticas (WACQUANT, 2009), en el que se sostiene que un sistema de ES orientado hacia el mercado es mucho mejor que el modelo tradicional financiado por el Estado (THE ECONOMIST, 2005, citado por LÓPEZ, 2009).

En razón de lo anterior, no está demás reiterar que el embate del mercado en los asuntos públicos y, por ende, en el campo educativo, no hubiera sido posible sin la responsabilidad y participación activa o pasiva del Estado, así como de los grupos académicos mencionados. A decir de Ruiz (2009), el Estado habría asumido un rol ‘subsidiario’, o bien, una función residual en materia de políticas públicas, pues le correspondería actuar donde el mercado no llega, limitándose a mantener el orden interno y externo, y a tareas de asistencia social que, al menos en México y probablemente en otros países de la región, cumple ineficazmente, como a menudo lo revelan los indicadores sociales relativos a la desigualdad y exclusión social.

## **Dos. Bien público o servicio comercial**

*“La impunidad persistió. El parlamento siguió aprobando leyes que saqueaban al país hasta convertirlo sólo en un nombre vacío” (MARTÉNEZ, 2002, p. 180).*

La visión de la ES hoy es más cercana a una mercancía o servicio comercial que a un bien público (LÓPEZ, 2009). En muchos países de AL la comercialización y privatización fue promovida por los gobiernos neoliberales, enfrentando a quienes, al poseer perspectivas opuestas,

promovían la ES como un sector de servicios y, en el extremo opuesto, quienes la siguen considerando como un bien público (GARCÍA, 2004; DIDOU, 2005; KNIGHT, 2002, citados por FELDFEBER, 2009).

El debate surgió en los noventa con las publicaciones del BM ("*Higher Education. The Lessons of Experience*", 1994) y de la UNESCO ("*Policy Paper for Change and Development in Higher Education*", 1995), que partían de conclusiones similares (constatación del incremento de los efectivos en la educación superior, problemas de financiamiento generalizados, diversificación de las instituciones), aunque llegaban a conclusiones opuestas sobre cómo afrontar esos desafíos (DIAS, 2005, citado por PEIXOTO, 2009).

La intención de universalizar la visión de la ES como servicio o producto comercial, se apoyó en los mecanismos de las organizaciones multinacionales, como lo muestra, por ejemplo, la serie de Encuentros sobre Comercio de Servicios Educativos organizados para dar apoyo técnico a la Internacionalización de la ES latinoamericana, que era un proyecto del BM. El CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*) de la OCDE también contribuyó a esas negociaciones, con el Programa de Gestión Institucional de la Enseñanza Superior (IMHE: *Institutional Management in Higher Education*) (FELDFEBER, 2009).

A principios del segundo milenio el debate se exacerbó cuando la OMC propuso regular la educación, puesto que en la medida que los gobiernos aceptaran la existencia de proveedores privados, ésta podría ser tratada como otro producto comercial (BIZZOZERO, 2004, citado por PEIXOTO, 2009). Entre 1999 y 2002, organizaciones universitarias de Norteamérica, Europa y América Latina manifestaron su rechazo a la inclusión de la educación a las negociaciones de la OMC, mientras que en algunos países se declaraban las ventajas de la liberalización del comercio de servicios de ES (Australia, Nueva Zelanda, Japón y Estados Unidos) (PEIXOTO, 2009).

En el ámbito de la cultura se habría logrado lo que no se consiguió con la educación, ya que en la UNESCO se aprobó en el 2005 la "Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de las Naciones", que permitiría a los países limitar la comercialización de la cultura en los acuerdos internacionales (RUIZ, 2009, p. 340).

No es curioso que todo lo que se ha venido refiriendo en relación a iniciativas y medidas que orillaron a la comercialización de la ES, haya ocurrido paralelamente a las Declaraciones de Lisboa y París, que constituyeron los antecedentes del PBO. Estos debates se extienden hacia las pautas dictadas en la Declaración de Bolonia, puesto que en los ejes

propuestos, búsqueda de la cooperación internacional, la convergencia o estandarización, el aseguramiento de la calidad, entre otras pautas, se vislumbran rasgos de la mercantilización de la ES.

La mercantilización es más evidente en las propuestas para la internacionalización, que en la actualidad es uno de los principales desafíos de una buena parte de las universidades latinoamericanas. El término internacionalización se refiere al proceso de integrar la dimensión internacional a las funciones de docencia, investigación y servicio que desempeñan las instituciones de educación superior, por lo que su uso ha estado más vinculado con el valor académico que con la motivación económica (KNIGHT, 2002, citada por FELDFEBER, 2009). Sin embargo, las diferentes interpretaciones acerca del PBO y del desarrollo del EEES, constituyen un ejemplo de las tensiones que atraviesan los procesos de integración y de las discusiones acerca de las posibilidades de que estos procesos definan los escenarios de la mercantilización en el siglo XXI (FELDFEBER, 2009).

Asimismo, aunque previamente la UNESCO había definido la ES como un bien público (“Declaración sobre Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción”) que se debía orientar en objetivos y necesidades sociales (PEIXOTO, 2009), en un informe más reciente señaló que el comercio de los servicios de ES era una realidad y no se modificaría (“Educación superior en una sociedad mundializada”), no obstante que la OMC influya negativamente en el desarrollo sostenible de la educación (FELDFEBER, 2009).

Por tales razones, incluso en países europeos ha habido manifestaciones de rechazo al PBO y a la construcción del EEES. Como se anticipó, las críticas se han centrado en la mercantilización de la universidad; ‘la universidad no está en venta’ es el lema de los grupos anti-Bolonia que han surgido en los años recientes (ROSIQUE; ROSIQUE, 2011: 238). Según esas agrupaciones, esto va contra el espíritu de la universidad, que siempre ha estado desligada del sector empresarial. Y, siguiendo a Feldfeber (2009), con las directrices del PBO, el EEES cumpliría las funciones relacionadas con la OMC.

En México los cambios que abrieron la puerta a la mercantilización de la ES comenzaron durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando el país se incorporó al Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT), antecedente de la OMC, en noviembre de 1986. La educación fue considerada como servicio comercial, a la par de otros como la comunicación, la construcción e ingeniería, los servicios financieros, etcétera. En ese marco, el sector educativo comprende cuatro categorías: servicios de enseñanza primaria, servicios de enseñanza secundaria, servicios de enseñanza superior

y servicios de enseñanza para adultos, además se especifica el tipo ‘otros servicios de enseñanza’ que incluye cualquier modalidad fuera del esquema general (RODRÍGUEZ, 2009, p. 299).

Junto con Chile, en la década de los 80 México fue uno de los primeros países latinoamericanos en adoptar tales directrices neoliberales y en echar andar las reformas consecuentes (MOLLIS, 2009). Sin embargo, sus experiencias no sirvieron de alerta, según Peixoto (2009), puesto que fue claro cómo la liberalización del comercio de servicios educativos provocó el aumento de la brecha en términos de calidad de la educación recibida entre las personas de mayor y menor niveles de ingreso, agravando la inequidad social. Como muestra un botón, en México más de mal mitad de la población vive en la pobreza; tal es la condición de la mitad de niños y adolescentes que habitan en el país, según la CEPAL (2013).

Además, se pueden observar algunos de los indicadores sociales a veinte años del TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México: en estos veinte años el poder adquisitivo ha sufrido una caída del 30%, y hubo un incremento de 11.5 millones de personas pobres respecto a 1993; se multiplicaron las exportaciones comerciales, pero con insumos estadounidenses, y por tanto las utilidades se distribuyeron en muy pocas manos (Proceso, 2013). A pesar de ser una de las naciones que ha firmado más tratados de libre comercio internacional, México es el único de los países de AL en donde la pobreza no se ha reducido en las últimas décadas, sino al contrario.

El dilema acerca de la ES como bien o servicio, así como de la mercantilización de la universidad, se extiende también hacia la investigación científica, puesto que aunque se pregona que se trata de una actividad de beneficio social, sus resultados son susceptibles a las demandas del mercado. Incluso se alerta acerca de la disminución del impulso a la investigación pura, privilegiando la investigación con fines utilitarios. Se habla de “tecnociencia” (BARBOSA, 2004, citado por FOLLARI, 2009) para referir a la pretensión pragmatista en boga, donde lo científico tiene sentido sólo si es aplicable e implica ganancias o utilidades.

Siguiendo estas directrices, ha habido modificaciones también en el trabajo académico, orientando externamente su naturaleza, contenido y organización; una forma de *capitalismo académico* (GONZÁLEZ CASANOVA, citado por MOLLIS, 2009) que se orienta por la ley de la oferta y la demanda (Ornelas, 2009). Además, banalizado por la ilusión de una identidad mundial, el ultra-individualismo profesional promovido desde las iniciativas neoliberales, ha fracturado y enajenado a la comunidad científica, “pues prestigio, pecunia y privilegio cada vez provienen menos de la institución universitaria” (MOLLIS, 2009, p. 98-99). En lugar de una

comunidad existe un conjunto de identidades superpuestas y enfrentadas de actores gremiales y sujetos ultra-individualistas que tienen en común la ausencia de pertenencia institucional (MOLLIS, 2006).

La comunidad académica habría adoptado las reglas del Estado Evaluador, pues no solamente han aceptado las *nuevas* reglas del juego para la distribución de los recursos públicos y otras prebendas, también han internalizado la jerga tecnocrática y de *calidad total* que invade a la ES. Incluso los estudiantes han ido siendo parte de esta forma de vida institucional, que realza o enfatiza casi exclusivamente las apariencias de los indicadores como evidencias del quehacer universitario.

Bajo estas lógicas, en el ámbito de la educación, la investigación y la cultura se produjo una sustracción de los procesos y resultados del conocimiento y la cultura fuera del dominio público, lo que acentuó la concentración de los productos del saber y fue consolidando la transformación de la educación, concebida como un bien y un derecho fundamental, en un servicio comercial (RUIZ, 2009, p. 324). Incluso en la actualidad persiste la noción de que las economías más importantes se basan en el conocimiento. Esas nociones han dominado los debates vigentes sobre la ES.

### Tres. Una oportunidad de negocio

*“Goddamn there’s always such a big temptation  
To be good, To be good  
There’s always free cheddar in a mousetrap, baby  
It’s a deal, it’s a deal”  
Tom Waits, God’s away on Business (2007)*

El neoliberalismo es el proyecto ideológico y práctica gubernamental que propugna la sumisión al libre mercado (WACQUANT, 2009, pp. 29-32). Como marco de referencia, ha promovido la mercantilización de la ES. Mientras que para unos esto constituye una trampa para la educación pública, para otros representa un desafío que atender para la reforma de la Universidad en el contexto contemporáneo.

Es cierto que la Universidad se encuentra vinculada con el sector productivo, pero no es la única de sus funciones y, por tanto, no debe consagrarse sólo a ella, o subordinar a ésta las demás. En los párrafos previos se ha demostrado la injerencia definitiva de los organismos multinacionales en el diseño de políticas educativas en AL, en el marco del modelo económico en boga, que fue promovido desde estas esferas y fue alentado desde la acción u omisión de los gobiernos y de otros grupos.

El retiro del Estado de sus funciones como generador, regulador y supervisor del funcionamiento del sistema educativo, habría contribuido a su creciente privatización (RUIZ, 2009), haciendo que la ES sea vista como un servicio comercial, convirtiéndola en una *oportunidad de negocio*, y, a sus *beneficiarios*, la población juvenil entre los 18 y 24 años, como *consumidores o clientes potenciales*.

La comercialización de servicios de ES representa una industria millonaria, y tiene un enorme potencial de rentabilidad, al incluir una amplia gama de opciones, el reclutamiento y la capacitación de estudiantes internacionales, la enseñanza en línea, y el establecimiento de campos universitarios en el extranjero lo que a su vez permite el desarrollo y venta de franquicias (FELDFEBER, 2009; LÓPEZ, 2009; RUIZ, 2009).

Además, el número de *clientes potenciales* se ha venido incrementando considerablemente, aumentando el valor comercial del mercado. La matrícula universitaria en el mundo pasó de 13 millones en 1960 a 110 en el 2005; por su parte, la UNESCO proyecta que en 2020 ésta será de 125 millones de personas (LEHER, 2009; RUIZ, 2009).

En América Latina ha ocurrido algo similar, pues la matrícula de ES pasó de 1,646,308, en 1970, a 15,765,848 en 2005 (RAMA, 2008), aunque sólo representaba al 31% de la población etaria correspondiente, entre 20 y 24 años. En México, la ES atiende sólo a 27 de cada 100 jóvenes; la matrícula total para el ciclo 2011-2012 fue de 3,208,535 (ANUIES, 2013). Se trata de un mega-sistema educativo, pues considerando todos los niveles cuenta con más de 30 millones de estudiantes. Como se aventuró antes, esto representaría un *negocio redituable*, y una *cartera de clientes* muy atractiva si se plantea desde la perspectiva comercial o de negocios.

Otro indicador que apoya la argumentación corresponde a la cifra mundial de estudiantes universitarios que cursan estudios en el extranjero, pues la cifra casi se duplicó entre 1995 y 2006, pasando de un 1 millón a 1 millón 900 mil (LÓPEZ, 2009). Además, la cantidad seguirá aumentando, pues de acuerdo con el “Informe Mundial sobre la Movilidad de Estudiantes en 2025”, se pronostica que la demanda de educación internacional aumentará a 7.2 millones en ese año (KNIGHT, 2005, citada por LEHER, 2009).

Hay otro tipo de cifras que fortalecen la noción del negocio rentable, a la vez que levantan sospechas acerca del retiro del Estado de los asuntos públicos, la ES incluida. Éstos se refieren a los montos que se manejan en las recientes *transacciones* de los servicios educativos, así como a otras cuestiones financieras. Por ejemplo, en 1998 el mercado internacional de movilidad

estudiantil facturaba casi 30 mil millones de dólares, lo que representaba el 3% de las exportaciones globales de servicios; para 2005 la cifra se incrementó a 50 mil millones (GUNI, 2005, citado por LEHER, 2009).

Asimismo, en la década pasada, en EEUU la exportación de servicios para la ES ascendía a unos 10 mil millones de dólares al año y se ubicaba dentro de los 5 sectores exportadores más dinámicos (GERTEL, 2004, citado por FELDFEBER, 2009). A principios del presente milenio, el valor de este mercado era de tal magnitud que las inversiones mundiales de los países más industrializados ascendían al doble que las del mercado automovilístico (DE SOUSA SANTOS, 2005, citado por MOLLIS, 2006).

Por el tamaño del mercado educativo, de los clientes potenciales y de los recursos involucrados, ha habido también un notable crecimiento y diversificación de proveedores de comercio transfronterizo; de acuerdo con Knight (2005, citada por LEHER, 2009), algunos operan directamente en las bolsas de valores como *Apollo*, *Career Education Corporation*, *Sylvian Learning Systems*, *University of Phoenix Online*, *Informatics*, *Aptech*, otros son universidades corporativas como las de Motorola y Toyota, y, otros aún optan por la constitución de redes de universidades.

Alentada por las iniciativas latinoamericanas de internacionalización, la cifra continuará incrementándose; al igual que la necesidad de la ES, las políticas correspondientes la han ido constituyendo como un componente más de las instituciones de educación superior, como en los años recientes pasó con la educación universitaria, que dejó de ser una opción como cualquier otra, para representar un componente de la vida (SCHWARTZMAN, 2006).

En ese marco de mercantilización, las operadoras de capital financiero estarían ávidas de explotar la ES; en años recientes, la corporación Merrill Lynch calculó el mercado mundial de conocimiento por medio de la internet en 9 mil 400 millones de dólares en 2000, monto que seguro ha sido multiplicado varias veces hasta la actualidad (LEHER, 2009). Una síntesis de los indicadores económicos mencionados se muestra en la siguiente tabla.

Indicadores de la rentabilidad	
Matrícula universitaria mundial en la actualidad, según la UNESCO	182,441,438 de estudiantes
Demanda de educación internacional en 2025	7.2 millones de estudiantes
2005: el mercado internacional de movilidad estudiantil facturaba	50 mil millones
2005: equivalencia en exportaciones globales de servicios	3%
Entre 2000 y 2010, en los EEUU la exportación de servicios de ES era uno de los 5 sectores exportadores más dinámicos y facturaba	10 mil millones

En esa dirección, aunadas al incremento cuantitativo de la matrícula y de los indicadores económicos referidos, paralelamente se han observado cuestiones que redondearían las posibilidades del negocio. Los procesos relativos a las políticas y a las dinámicas de las instituciones de la ES, se han acompañado de la difusión o posicionamiento de la ES en el *gusto del cliente*. Esto ha generado un cambio en la transformación en la racionalidad de la educación universitaria o profesional, que coadyuvaría a *posicionarla* en el mercado.

Las corporaciones que se han embarcado en esta empresa han visto crecer sus utilidades de manera consistente. Por ejemplo, con el caso de la UVM (Universidad del Valle de México), Rodríguez (2009) muestra cómo, entre 1996 a 2003, las ganancias del grupo *Sylvian Learning Systems* al que pertenece esa institución, se cuadruplicaron. En el caso de ese grupo, existe un vínculo cuestionable con las agencias acreditadoras de cada país donde tiene sus activos, así como con las agencias internacionales correspondientes. En ese marco, este tipo de asociaciones y agencias también aumentan sus utilidades pues las iniciativas instan a las universidades a seguir los lineamientos de la acreditación, para poder concursar por el financiamiento extraordinario, como ocurre en el caso de México.

Se trata de un negocio redondo, puesto que los gobiernos no sólo se han encargado de hacerle juego a la iniciativa privada y a las voraces corporaciones económicas, también han propiciado las condiciones para el desarrollo de sistemas de créditos universitarios, para los *consumidores* que no pueden costearse por sí solos el *producto*, y de esta manera garantizar la demanda las corporaciones implicadas.

Incluso, puede augurarse que algunos sectores de la iniciativa privada ganan por partida doble, puesto que no sólo se benefician de las condiciones de los créditos que se otorgan a los *clientes*, sino que también, apoyados por las reformas laborales en ciernes, como recientemente ha ocurrido en México, ofertan precarios espacios laborales que no satisfacen las expectativas profesionales creadas durante el *posicionamiento* del servicio.

En México, con la venia de una institución financiera correspondiente, el monto otorgado para los préstamos universitarios en el sexenio anterior (2006-2012) triplicaba el destinado a otorgar becas a estudiantes universitarios en desventaja social. Un signo de los tiempos que corren. Más adelante se muestran algunos indicadores del deterioro del empleo.

## Cuatro. Un sistema que promueve desigualdad e inhibe la movilidad social

*“Pero de nada ha servido haberme yo titulado,  
como todos mis colegas, andamos por todos lados,  
en busca de un buen trabajo y sin poder encontrarlo...  
He luchado por superarme para un mejor futuro...  
pero el resultado es que trabajo en lo que sea...  
este título que tengo sólo me ha servido para dos cosas,  
para limpiarme el sudor y para secarme el llanto...  
no es justo que el titulado ande quebrado y sin chamba.”*  
*Los Tigres del Norte, El titulado (1997)*

El problema es que las políticas económicas aplicadas en AL, diseñadas e inducidas por los organismos financieros multilaterales, no han disminuido la desigualdad. En la práctica, se induce a los gobiernos a que servicios como la educación sean tratados como mercancías y no como derechos. La tendencia a la privatización ha creado servicios de primer mundo para unos pocos y ha marginado de ellos a la mayor parte de la población. Las políticas han llevado a que la educación se torne de mecanismo de inclusión y movilidad social para convertirse en uno de concentración del saber y de exclusión (RUIZ, 2009, p. 325-338).

El retraimiento del Estado de los asuntos públicos, la liberalización del mercado de los servicios educativos de ES, así como la magnitud de la población de potenciales *consumidores*, han generado que el mercado se vuelva muy atractivo para los *inversionistas* interesados. Un negocio muy rentable, pero muy exclusivo. Una empresa que genera desigualdad y exclusión.

La ES ya no es más una puerta a la movilidad social. Quizás un producto posicionado como componente de la vida juvenil. Sin embargo, si se trata de un servicio comercial, y ya no de un bien público, entonces es un servicio *engañoso*, pues parece no cumplir con lo que dice su afán publicitario y mercadológico, su promesa de movilidad social; servicio engañoso también porque genera frustración y desencanto, principalmente en la población juvenil. Aunque hay que asumir que la creación de puestos de trabajo es independiente del proceso educativo y de la formación profesional, como lo señala Schwartzman (2006).

Esto es más que evidente en la ES privada; en México, una buena parte del sector, universidades ‘patito’ o de ‘cochera’, irresponsablemente oferta las carreras de mayor demanda sobre poblando el campo de egresados en un mercado en donde cada vez es más difícil conseguir empleo. Esto no sólo

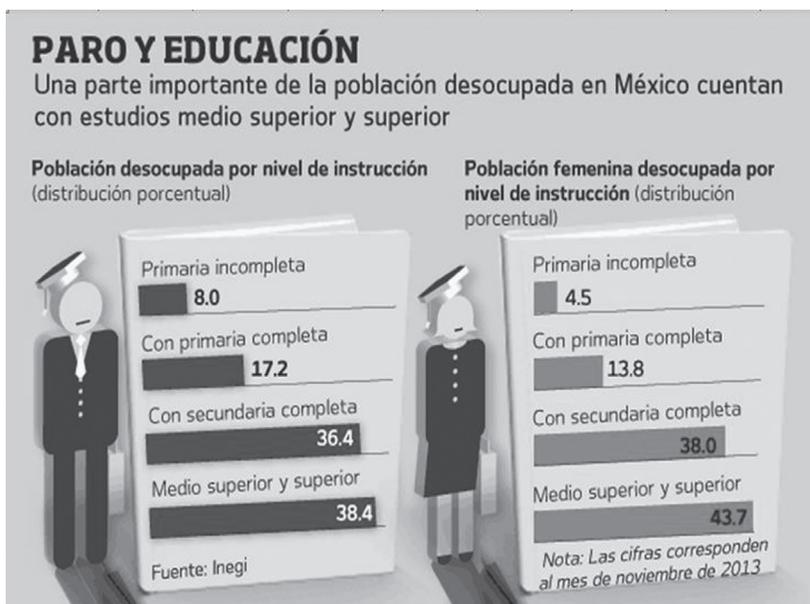
ayudados por la indiferencia o el apoyo de los gobiernos en turno, también las plantas académicas de algunas universidades públicas, cuya nómina se cubre con recursos públicos, participan del negocio de la educación superior privada, por no hablar de la educación básica.

Lo anterior resulta un tanto irónico, pues hasta los 80 las instituciones privadas eran predominantemente filantrópicas y confesionales. Sin embargo, como ya se mencionó, desde los 90 las instituciones empresariales han ido asumiendo la supremacía del sector. Esto ocurrió con el apoyo estatal mediante el establecimiento de medidas gubernamentales afines a los intereses privado-mercantiles, como las exenciones tributarias, la desregulación del control estatal sobre las privadas y la creación de sistemas de evaluación favorables al sector (LEHER, 2009). En esa dirección, la inversión privada en la ES no se constituyó como un instrumento de equidad (PEIXOTO, 2009), sino que ha venido ocurriendo exactamente lo opuesto, ha generado inequidad.

Esta no es una situación privativa de la región latinoamericana o del tercer mundo. Por tanto, si el propósito del PBO era establecer un vínculo más estrecho con el mercado laboral, entonces aún representa un desafío. Por ejemplo, en el caso de España, 2 de cada 10 egresados no tienen empleo (18%), o se encuentran en paro los siguientes cuatro años después de terminar su carrera; la media europea corresponde al 5% (ROSIQUE; ROSIQUE, 2011, p. 240).

Además, en la mayoría de los países del mundo hay un aumento en la brecha entre los jóvenes de mayores y menores ingresos respecto de los años que permanecen en el sistema escolar y sus expectativas para ingresar al mundo laboral (RUIZ, 2009, p. 324). Por eso las denuncias a los modelos económicos que han acrecentado la desigualdad y pulverizado las expectativas de movilidad social mediante la formación.

Por supuesto México no es la excepción. Los sectores poblacionales más afectados por el desempleo son aquellos que cuentan con mayor preparación académica. Como ocurre en otros países de AL, los egresados de la ES triplican o cuadruplican el número de espacios disponibles en el mercado laboral. De hecho, cifras recientes muestran cómo los sectores sociales más escolarizados son más vulnerables al desempleo, al empleo precario o subempleo. La juventud con estudios superiores ha sido la población más afectada, de acuerdo con la gráfica que se presenta a continuación (EL UNIVERSAL, 2013).



Parece contraproducente, paradójico, o hasta incluso una cuestión de humor negro. El negocio que representa la oferta de ES en el marco de la irrupción del mercado, no logra la satisfacción del *cliente*, como es más probable que ocurra con otro tipo de servicios o productos más convencionales según las normas comerciales. No hay trabajo.

Por eso lo exclusivo de la rentabilidad del negocio, hay satisfacción para quienes prestan los servicios, no para los *clientes*, puesto que la mejora sus condiciones laborales y sociales queda en entredicho. Luego está el tema de los créditos educativos con los que los inversionistas ganan por partida doble pues, como se adelantó, subyugan a los consumidores con los préstamos, y porque cuando los emplean, si es que los emplean, les ofrecen una vacante cada vez más deteriorada. Lucran con las expectativas profesionales y las aspiraciones de movilidad social de la juventud.

Un rasgo en común en AL, además de la expansión y diversificación de la oferta de la ES, es su escasa vinculación con el mercado de trabajo. Siguen obteniendo empleo quienes lo tienen asegurado por su posición en el entramado de las relaciones sociales, es decir, quienes participan en las relaciones corporativas y clientelares. Si se incluye la variable de las relaciones corporativas y clientelares, las ‘palancas’, como el medio más eficaz para conseguir empleo, los magros resultados de la relación entre la universidad y el mercado laboral se agudizan.

Esta cuestión no es atribuible solamente a los recién egresados de la ES, sino que es un mal que aqueja a una buena parte del mercado laboral, incluidos el sistema educativo y la Universidad, pues son instituciones que *reproducen* casi todos los vicios sociales. En ese sentido, cuando replican las relaciones corporativas y clientelares, recrudecen o agudizan sus efectos en la relación entre la formación profesional y el mercado laboral.

Según Mollis (2006), esto ha venido ocurriendo en los procesos para la asignación de plazas laborales, pues los concursos docentes en la última década han devenido en dispositivos político-clientelares más que académicos; jurados observados, dictámenes recusados y presentaciones judiciales dan cuenta de la arbitrariedad de los mecanismos instalados.

A estas cuestiones habría que sumarle una versión del ultraindividualismo que se mencionaba como rasgo de la comunidad académica; estudiantes y egresados de la ES, contaminados por los ímpetus mercantilistas, ya no participan del histórico proceso de formación de una clase política comprometida con los destinos nacionales y una moral pública, pues su formación transita del *ethos* público al *ethos* corporativo, perfilado por las demandas del reducido mercado ocupacional, que requiere de una racionalidad instrumental (MOLLIS, 2009). Muestra del entorno que promueve el egoísmo y la búsqueda de objetivos individuales y beneficios personales, se constituirían apenas como consumidores de un servicio en un ambiente de mercado, y en contendientes por los escasos espacios laborales.

La ES pública ya está despolitizada, pues ya no está a la vanguardia de las luchas políticas por la democracia y el desarrollo social, al contrario, la normalidad es el acatamiento de las reglas sociales marcadas por el juego macabro del mercado. Ya no predomina el estudiante politizado sino el que busca los beneficios privados de la ES. Al parecer, los que están politizados ahora son los profesores (SCHWARTZMAN, 2006); pero su activismo se remite al cubículo, a la comodidad de la oficina (BECHER, 2001), como ocurre con las denuncias del presente documento y quien lo escribe.

## Cinco. Cierre

*“You look so tired and unhappy  
Bring down the government  
They don't, they don't speak for us”  
Radiohead. No surprises (1997)*

Uno de los debates contemporáneos gira en torno a si la ES latinoamericana debe seguir las pautas del PBO, y promover la integración regional; ¿debe ser ésta una prioridad para los sistemas educativos de cada país? Estas cuestiones se tienen que desvelar al trasluz de la experiencia europea, que muestra resultados irregulares y aún muchos desafíos. La integración por regiones, los orígenes del proyecto, las pautas y estrategias, en fin, cada uno de los rasgos de la construcción del EEES parece interesante de emular; sin embargo, en América Latina, incluso en Europa, hay cuestiones más urgentes, aunque esto no implica que la integración de los sistemas de educación superior latinoamericanos no sea deseable, y quizás hasta factible en el futuro próximo.

Aun así, no se puede negar la influencia del PBO. Entre otras pautas difundidas y promovidas por organismos multinacionales, ha sido evidente en la renovación de conceptos y estrategias para los sistemas educativos. En ese sentido, iniciativas como el PBO han repercutido también en el debate latinoamericano y en políticas de educación superior de la región: internacionalización, acreditación, calidad, son términos comunes y repetitivos en los programas sectoriales y documentos institucionales correspondientes.

Incluso hay varios ejemplos de integración y de proyectos multinacionales con similares objetivos a la construcción del EEES. Sin embargo, el foco del debate académico se ha situado en la creciente privatización y mercantilización de la ES. Desde luego, no sólo se trata del PBO y lo que ha venido aconteciendo desde entonces. También se debe considerar la escalada de iniciativas promovidas desde entonces, así como de la imbricación de las fuerzas del mercado, los organismos multinacionales, aunado al retraimiento de los gobiernos de los asuntos públicos.

Hasta ahora esas y otras iniciativas sólo ha sido posible asumirlas en el discurso o en la retórica, puesto que al menos en la experiencia mexicana, se ha modificado más la forma que el fondo de la práctica institucional, una forma de esnobismo educativo (ASTIN, 1991). Pero hay cuestionamientos que faltan en el debate, o que al menos se han ocupado un lugar secundario. Con el furor de la armonización y la convergencia regionales, que se han concretado principalmente con la estandarización de créditos y

competencias, se han obviado las preguntas sobre las teorías pedagógicas y del currículum que subyacen a estos propósitos (KARSETH, 2008); incluso, qué teorías sociales, organizacionales y económicas impulsan las dinámicas de la Universidad en el siglo XXI.

El propósito que ha inspirado las reformas ha sido la necesidad de que la ES tenga una mayor adaptación a los requerimientos del mercado laboral. Reformar el sistema para fomentar la movilidad e incentivar el empleo, como lo muestran las Declaraciones y documentos normativos correspondientes.

Las iniciativas educativas de los años recientes son producto de la influencia del neoliberalismo en la educación y en las instituciones públicas. Aunque puede haber algunas reservas para validar tajantemente esta aseveración, el rasgo más evidente es el retraimiento del Estado de los asuntos públicos, principalmente en materia de financiamiento y las restricciones presupuestarias a todo lo que se considera público. Desde luego, tales restricciones no han alcanzado las nóminas de la alta burocracia ni de los *representantes* populares, pues sus ingresos no menguaron, al contrario. En 2011, en México un diputado le costaba anualmente al erario público entre 10.5 millones de pesos (casi un millón de dólares), mientras que el promedio anual de los estímulos que da el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) a un científico mexicano, como complemento salarial, también con recursos públicos, equivale a lo que un diputado percibe en un mes (SHERIDAN, 2011).

A modo de *mea culpa*, hay críticas desde los propios organismos financieros internacionales que las impulsaron. Por ejemplo, el BM reconoce que la apertura económica no rindió los frutos esperados, que ha habido destrucción del aparato productivo, y que el comercio no es suficiente motor del crecimiento (RUIZ, 2009).

La ES se encuentra en proceso de mercantilización, y se ha ido conformando como una oportunidad de negocios para la iniciativa privada, y particularmente para corporaciones internacionales. Hay muchas evidencias al respecto. En apoyo a esta tendencia, paralelamente ha habido un cambio en la racionalidad de la ES, pues ya no se concibe como una opción, sino como un elemento indispensable de la vida juvenil, no obstante las condiciones del empleo para la población con estudios universitarios.

## REFERÊNCIAS

ANUIES. (2013) **Anuario Estadístico**. México: ANUIES, 2013.

ASTIN, Alexander. (1991), “¿Por qué no intentar otras formas de medir la calidad?” **Revista de la Educación Superior**, Volumen XX (2), Número 78.

BECHER, T. (2001). **Tribus y territorios académicos**. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas. España: Gedisa

BIRNBAUM, R. (2000). “The Life Cycle of Academic Management Fads”. **Journal of Higher Education**, vol. 71, p. 1-12.

BRUNNER, J. (2008). “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”. **Revista de Educación**. Número extraordinario, p. 119-145.

CEPAL. (2013). **Panorama Social de América Latina 2013**. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

EL UNIVERSAL. “**Preparados sufren más desempleo**”. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/preparados-sufren-mas-desempleo--977086.html#educacion>>. Acceso en: 4 ene. de 2014.

FELDBFEBER, M. (2009). “Educación ‘¿en venta?’ Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina”. En: GENTILI, P., FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F. (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. p. 135-162.

FOLLARI, R. (2009). Para un más allá de la mercantilización educativa: ¿pueden administrarse los valores? En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F. (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. pp. 163-180.

GACEL-ÁVILA, J. (2011). “Impacto del proceso de Bolonia en la educación superior de América Latina”. **Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento**, Volumen 8, Número 2, 123-134.

GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F. (2009) (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens.

KARSETH, B. (2008). “Qualifications frameworks for the European higher education area”. **Learning and Teaching**, vol. 1, Number 2, p. 77-101.

LEHER, R. (2009). “Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil.”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F.(2009) (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. pp. 15-66.

LÓPEZ, F. (2009). “La universidad latinoamericana y los procesos de internacionalización: las estrategias de financiamiento”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F.(comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. p. 239-264.

MARTÍNEZ, T. (2002). **El vuelo de la reina**. España: Alfaguara.

MOLLIS, M. (2006). “Geopolítica del saber: Biografías recientes de las universidades latinoamericanas”. En: VESSURI, H. (2006). **Universidad e investigación científica**. Buenos Aires: CLACSO. p. 85-101.

MOLLIS, M. “Universidades nacionales y transnacionales. Siglos XIX al XXI”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F.(comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. p. 225-238, 2009.

MORELES, J.; JIMÉNEZ, S. A. (2012). “El conocimiento publicado sobre la evaluación educativa. Recomendaciones para la práctica y la política”. **Diálogos sobre educación**. Temas actuales en Investigación Educativa, Número 3. p. 1-14.

ORNELAS, J. (2009). “Neoliberalismo y capitalismo académico”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F.(comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. pp. 83-120.

PEIXOTO, J. (2009). “Derechos humanos y comercio, ¿una relación conflictiva? La protección del derecho a la educación en las negociaciones comerciales internacionales”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F. (2009) (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. p. 181-204.

PROCESO. (2013). “**El fiasco del TLC: menos empleo, menos salario, más pobreza**”, 2013. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=361741>>. Acceso en: 6 ago. de 2014.

RAMA, C. (2008). “**Las Macrotendencias de la Educación Superior en América Latina**”. Disponible en: <<http://www.slideshare.net/clauidiorama/las-macrotendencias-de-la-educacin-superior-en-amrica-latina-presenta-tion>>. Acceso en: 14 nov. de 2013.

RODRÍGUEZ, R. “La educación superior transnacional en México. El caso Sylvan-Universidad del Valle de México”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F. (2009) (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. p. 297-322.

ROSIQUE, G. J.; ROSIQUE, J. A. (2011). “El proceso de Bolonia: Los desafíos de la convergencia europea en instituciones de educación superior en España”. **Espacios Públicos**, vol. 14, no. 30, p. 231-245.

RUIZ, A. (2009). “Impactos de la globalización y del TLC del Perú con Estados Unidos en la educación”. En: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.; LEHER, R.; STRUBIN, F. (2009) (comps.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Argentina: CLACSO, Homo Sapiens. p. 323-342.

SCHWARTZMAN, S. (2006). “**¿Existe una universidad latinoamericana?**”. Disponible en: <[http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page\\_id=546&lang=en-us](http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page_id=546&lang=en-us)>. Acceso en: 14 nov. de 2013.

SHERIDAN, G. (2011). “Diputados contra inteligentes”. **Letras Libres**, Septiembre.

WACQUANT, L. (2009). **Castigar a los pobres**. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. España: Gedisa.



# CAPÍTULO V

## IMPACTO DEL ACUERDO DE BOLONIA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

*Oscar Espinoza<sup>45</sup>*  
*Luis Eduardo González<sup>46</sup>*

---

### **Presentación**

El propósito del presente capítulo es determinar las repercusiones que ha tenido el Acuerdo de Bolonia en el sistema de educación superior chileno. En particular el análisis se ha centrado en el nivel universitario, debido a que no se dispone de información suficiente para los otros niveles de formación terciaria no universitaria, esto es en el caso chileno, institutos profesionales y centros de formación técnica.

En el plano universitario el análisis se concentra preferentemente en las instituciones públicas que conforman el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), dado que tampoco se dispone de información suficiente y agregada a nivel nacional de las entidades privadas.

Se optó para realizar el análisis de impacto seguir el ordenamiento de los seis objetivos trazados en el Acuerdo de Bolonia, esto es: la adopción de un sistema de titulaciones común, la homogeneización de una estructura curricular, la creación del sistema de créditos transferibles (SCT), la promoción de la movilidad académica, el aseguramiento de la calidad, y el fortaleciendo de un trabajo en red que consolide el espacio europeo de educación superior. Junto con ello, se analizaron dos procesos surgidos con posterioridad para la implementación del Acuerdo, vale decir: desarrollo curricular centrado en el estudiante y empleabilidad de los egresados.

Cabe destacar que al hacer análisis de impacto en el caso de Europa se trata de lo que ocurre a nivel de un continente, mientras que en el caso de Chile se trata solo de un país. Por ello, en algunas instancias se utiliza como

---

45 Director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF e investigador asociado del PIIE y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la U. Diego Portales.

46 Director del área de Política y Gestión del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) e investigador del CIE-UCINF.

referente el ámbito latinoamericano y el espacio europeo. Como es evidente, las condiciones de desarrollo de la educación superior en uno y otro hemisferio son sustancialmente diferentes.

El capítulo se ha estructurado en cinco apartados que incluyen los antecedentes sobre el acuerdo de Bolonia, los objetivos del acuerdo y su implementación en Europa, las repercusiones del Acuerdo en el sistema universitario chileno, las conclusiones y los desafíos y prospectivas.

## **1. ANTECEDENTES GENERALES DEL ACUERDO DE BOLONIA**

El acuerdo suscrito por los ministros de educación de Europa en la Universidad de Bolonia (UNIÓN EUROPEA, 1999) debe entenderse en el marco de un proceso más amplio que contemplaba la creación de una comunidad de países que conformaban la unión europea que tenía expresamente una intencionalidad económica, política, demográfica, cultural y de posicionamiento estratégico del continente europeo en el concierto mundial, tal como se detalla a continuación:

- En el plano económico se intenta: expandir la demanda eliminando las barreras comerciales para alcanzar a una población más amplia; incrementar la mano de obra mediante una oferta de recursos humanos a nivel internacional facilitando su traslado sin barreras de movilidad; mejorar la competitividad de los productos europeos en un mundo globalizado, mediante las alianzas productivas entre las empresas, la creación de industria de maquila y el desarrollo de un stock de mano de obra que potencie la oferta.
- En lo político se pretende consolidar una unidad internacional que genere estabilidad de largo plazo, evite las dificultades de los nacionalismos exacerbados y promueva la integración entre los ciudadanos de distintos países que otrora se enfrentaron en diversos conflictos bélicos. Ello justifica la creación de los organismos de gobierno de la comunidad europea.
- En lo demográfico se trata de enfrentar mancomunadamente el envejecimiento de la población y la sostenibilidad de la población pasiva.

En lo que concierne al ámbito cultural, se plantea el fortalecimiento de una identidad propia que fortalezca la cohesión social entre países.

- En cuanto al posicionamiento estratégico del continente europeo, se propuso generar un sistema de defensa articulado que garantizara la unidad regional y evitara las posibles amenazas externas.

El Acuerdo de Bolonia se concreta para: satisfacer los requerimientos del sector productivo de la unión europea, tanto en la preparación de los cuadros de mayor cualificación como en el desarrollo científico y tecnológico; y, para fortalecer una cultura identitaria que contribuya a conformar el espacio europeo.

Con posterioridad, se ha ido constituyendo paulatinamente el Espacio Europeo de Educación Superior, impulsado por la Unión Europea, para: a) armonizar los sistemas universitarios de manera que todos ellos tengan una estructura homogénea de títulos de pre-grado y postgrado; b) tener una misma valoración de la carga lectiva de los estudios, cursos, asignaturas, calificaciones; y, c) establecer una estructura de titulaciones y formación continua fácilmente entendible por todos los estados miembros. El objetivo es dotar a Europa de un sistema universitario homogéneo, compatible, flexible y de calidad, que permita a los estudiantes y titulados universitarios una mejor preparación y una mayor movilidad.

En este esquema, el estudiante pasa a ser el centro del sistema ya que es el principal actor del mismo, valorándose el esfuerzo que necesita realizar para superar las enseñanzas, y no únicamente las horas de clase a las que debe asistir. En consecuencia, se releva el manejo de las herramientas de aprendizaje por sobre la mera acumulación de conocimientos. Esto significa que los sistemas universitarios debieran ser flexibles para que el estudiante-ciudadano se forme de acuerdo con sus intereses y capacidades personales, laborales e intelectuales (SUÁREZ, 2007).

El proceso para poner en práctica el acuerdo de Bolonia ha sido una tarea mancomunada de las universidades y gobiernos europeos que han debido enfrentar la ineficiencia de la formación terciaria asociada a la prolongación excesiva de las carreras y programas, la alta deserción, la rigidez curricular y la disminución de la población joven. A esta labor se le ha dado seguimiento a través de las reuniones bienales de los ministros de educación superior europeos. Para ello se desarrollaron distintas acciones, incluyendo: la fijación de una perspectiva de 10 años; la incorporación de la mayoría de los países del continente; y la definición de objetivos claros que comprenden: un marco común de titulaciones, una estructura curricular por ciclos, la medición de la carga académica del estudiante en créditos, la promoción de un sistema de aseguramiento de la calidad a nivel europeo, y, el fomento a la movilidad interinstitucional. El acuerdo de Bolonia constituye un compromiso político

(no un tratado) para modificar las estructuras curriculares de manera convergente y también un renovación de los procesos de enseñanza aprendizaje (HAUGH s/f).

Entre los cambios más positivos que se derivan del acuerdo de Bolonia se pueden señalar: el mejoramiento de las capacidades laborales de los egresados, el reconocimiento internacional de los títulos; y la valoración del trabajo académico a través de un sistema estandarizado de créditos. Sin embargo, el acuerdo de Bolonia ha sido cuestionado desde diversas perspectivas, argumentándose que: el incremento de horas obligatorias dificulta la compatibilización entre estudio y trabajo; el surgimiento de un segundo ciclo de especialización redundante en una prolongación de los estudios y en una elitización de la universidad; y la excesiva vinculación de los estudios con los requerimientos del sector productivo redundante en el deterioro de la función académica de la universidad.

Sin lugar a dudas, parte importante de las propuestas establecidas en el acuerdo de Bolonia, conjuntamente con los avances logrados en términos de la certificación, reconocimiento y armonización curricular al interior de los sistemas educativos, la orientación hacia el trabajo y la movilidad de estudiantes, se han proyectado hacia América Latina, y hacia Chile particularmente a través del proyecto TUNING. Estas propuestas han estado presentes en alguna medida en los sistemas de educación terciarios de América Latina, aunque no necesariamente han tenido un impacto significativo debido a que se establecen en condiciones de contexto muy distintas (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2009).

## **2. CRITERIOS PARA ANALIZAR EL IMPACTO: OBJETIVOS DEL ACUERDO DE BOLONIA Y LOS PROCESOS RELEVANTES POSTERIORES**

A continuación, se presentan los objetivos perseguidos con el Acuerdo de Bolonia y dos procesos de implementación derivados de dichos objetivos, los cuales serán utilizados como referentes para analizar las repercusiones del Acuerdo en el sistema terciario chileno.

### **2.1. Objetivos del acuerdo de Bolonia**

Los objetivos consignados en el Acuerdo de Bolonia incluyen: la adopción de un sistema de titulaciones fácilmente comprensible y comparable; la adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos fundamentales,

pregrado y grado; el establecimiento de un sistema de créditos transferibles; la promoción de la movilidad académica; la cooperación europea para el aseguramiento de la calidad; y la promoción de la cooperación inter-institucional a nivel europeo (UNIÓN EUROPEA, 1999).

### ***La adopción de un sistema de titulaciones más homogéneo en Europa***

En Europa existía bastante heterogeneidad en materia de títulos y grados. En términos generales co-existía el sistema británico organizado en bachillerato, maestrías y doctorados y el sistema de Europa continental que consideraba la licenciatura y los doctorados. A ello se suma el carácter profesionalizante desde los inicios de cada carrera del modelo de universidad napoleónica en contraposición con una formación más amplia en un primer nivel, y un segundo nivel de especialización del modelo británico. Bajo esas condiciones la movilidad de estudiantes y trabajadores se hacía muy compleja e incompatible.

En consecuencia, el Acuerdo de Bolonia intenta buscar la convergencia hacia un sistema flexible, comparable y compatible que, por una parte, evitara la disociación entre las actividades de los mercados europeos y los sistemas de titulación nacionales y, por otra, asegurar la pertinencia de los estudios y facilitara la movilidad laboral de los egresados entre los distintos países (HAUG, s/f; DE COZAR, 2003).

En esta línea, con posterioridad al Acuerdo de Bolonia, se elaboró un marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente que permite normalizar la totalidad de las competencias para el desempeño laboral de gran parte de las profesiones y oficios (COMISIÓN EUROPEA, 2009).

Desde el punto de vista de los estudiantes, un sistema más ordenado permitiría que los estudiantes tuvieran la posibilidad de optar por distintos tipos de formación técnica y profesional y que el sistema provea puentes para pasar de un nivel a otro con un criterio de flexibilidad que permita la coexistencia con carreras del ámbito terciario no universitario.

### ***Una nueva estructura curricular basada en ciclos en Europa***

Las dificultades que se generaban por una estructura curricular de carácter única y profesionalizante que concluía con una licenciatura y un título representaba un obstáculo para la consecución de un régimen curricular más flexible, con salidas intermedias y que incrementara las oportunidades laborales de los egresados en los distintos niveles. A ello se suma la duración

de los estudios que contemplaban una formación de carácter más amplia y académica. En este enfoque por ciclos se intenta privilegiar la empleabilidad por sobre la adquisición de los conocimientos enciclopédicos (HAUG, s/f).

Para revertir esta situación se propuso una estructura curricular organizada sobre la base de tres ciclos: un primer ciclo asociado al pregrado pero que permitiera una cualificación para el ingreso al mercado laboral. Dicho ciclo, que ha tendido a asociarse con el grado de bachiller, tiene una duración de tres a cuatro años y un valor entre 180 y 240 créditos transferibles (SCT). En relación al desarrollo del pregrado, se han planteado tres opciones formativas que aun no han sido sancionadas: una de carácter profesionalizante, otra de formación general con énfasis en competencias transversales y la tercera como una etapa preparatoria a la formación del segundo ciclo (HAUG, s/f).

Un segundo ciclo de mayor especialización que permitiera obtener el grado de maestría y un grado superior de experticia para insertarse en los niveles de mayor desempeño del mercado laboral. En este nivel, suele distinguirse entre las maestrías profesionalizantes de un año de duración y las maestrías de orientación más científica con dos años de duración para aquellos que pretendan cursar a posteriori estudios de doctorado. Los títulos profesionales estarían asociados a este segundo nivel formativo desapareciendo por tanto la licenciatura tradicional del sistema europeo.

Un tercer nivel de alta especialización estaría destinado a la formación de doctores con a lo menos dos años posteriores a la maestría científica.

### *El establecimiento de un sistema de créditos transferibles en Europa*

Uno de los problemas para fomentar la movilidad estudiantil era la convalidación de estudios sobre la base de currículos muy disímiles y con diversos contenidos. Frente a ello, se tornaba necesario establecer una medida que permitiera valorar el trabajo real de cada estudiante tanto dentro como fuera del aula y asignar más preponderancia a los aprendizajes en desmedro de los contenidos de las asignaturas. Así nace el concepto de armonización que reconoce más bien el trabajo académico en reemplazo de la convalidación que certifica contenidos.

Para resolver la situación planteada previamente se estableció la incorporación del sistema de créditos (ETCS), para medir la carga académica centrada en el trabajo del estudiante tanto en el aula como fuera de ella. Para ello se asume que un estudiante de tiempo completo realiza 60 créditos anuales. Si se considera que el trabajo de jornada completa es de 48 horas a la semana

y cada semestre es normalmente de 18 semanas se tiene que en un año un estudiante tiene una carga total de 1.728 horas por lo cual cada crédito equivaldría aproximadamente a 29 horas de trabajo académico.

González & Wagenaar (2003) han identificado diversos obstáculos para la implementación del sistema SCT en Europa, entre los cuales es posible identificar:

- El concepto de tiempo de aprendizaje de un estudiante está influido por al menos los siguientes elementos: la diversidad de tradiciones, el diseño y contexto del currículo, la coherencia del currículo, los métodos de enseñanza y aprendizaje, los métodos de evaluación, la organización de la enseñanza, la habilidad y destrezas del estudiante y el respaldo financiero de dinero público o privado.
- El concepto de tiempo de aprendizaje corresponde al número de horas que se supone que un estudiante necesitará como promedio, para lograr los resultados del aprendizaje que se especifiquen para ese nivel. Como se sabe, dependiendo de cada estudiante, hay distintos ritmos de aprendizaje por lo cual es difícil estereotipar un “estudiante promedio” que solo es una entelequia.

### ***Promoción de la movilidad (académica y administrativa) entre universidades e instituciones de investigación en Europa***

La movilidad académica en la actualidad forma parte la actividad institucional que se inserta en “una política estratégica de largo plazo, fortaleciendo los lazos transnacionales y contribuyendo a la formación de los estudiantes, al desarrollo del personal docente y administrativo y a la innovación curricular” (RUDZKI, 1998).

La literatura muestra que los programas de intercambio, en general, obedecen a un propósito mayor que es perfeccionar la formación de los recursos humanos, por la vía de mejorar la dimensión socio-cultural, a través de experiencias que le permitan conjugar ciertos valores, como la diversidad, la solidaridad, en beneficio del desarrollo de los países. Desde el punto de vista institucional, la integración y el trabajo de colaboración en redes o asociaciones constituyen igualmente un resultado esperado muy apreciado de los programas. Inicialmente, en la movilidad participaban solo los académicos, posteriormente, se incorporaron también los directivos y en fecha más reciente los estudiantes (ZÚÑIGA, 2005).

Aun cuando se postula la necesidad de promover la movilidad entre los estudiantes, académicos y administrativos, en este capítulo se ha privilegiado enfocar el análisis en la movilidad estudiantil por su potencial impacto para América Latina.

El Acuerdo de Bolonia tiene como antecedentes algunas iniciativas, tales como, el Programa Sócrates que data de 1995 y que incluye a diversos programas:

- COMENIUS orientado a la enseñanza escolar
- Grundtvig orientado a la educación de adultos y otros itinerarios educativos
- LINGUA orientado a la enseñanza de idiomas
- MINERVA orientado al uso de tecnologías de información y comunicación en el ámbito de la educación, y
- ERASMUS orientado a la movilidad y el intercambio de académicos y estudiantes. Este programa incluye a su vez el programa TEMPUS (1990) para países de Europa del Este, MED-CAMPUS (1992) para países mediterráneos y ALFA (1992) para países de América Latina

A través de estos programas se pretendía fomentar la ciudadanía europea lo cual implicaba hacer más homogéneas las estructuras de los planes de estudio (HAUG, s/f).

Según la Comisión Económica Europea hacia el año 2004 anualmente se movilizaban alrededor de 185.000 académicos en Europa en el marco del Programa Erasmus (SENENT, 2007). En cambio, hacia el año 2009 la movilidad estudiantil bordeaba los 213.000 estudiantes anuales superando los 3 millones de beneficiarios desde la creación del Programa Erasmus (COMISIÓN EUROPEA, 2011).

A partir del Acuerdo de Bolonia ha habido una especial preocupación por eliminar los obstáculos de carácter administrativo y social; se han adoptado medidas para estimular los encuentros entre estudiantes y profesores de distintos países; y, para favorecer la adquisición de cualificaciones básicas suficientemente amplias, cuya transferencia y transferibilidad estén garantizados a nivel europeo (GONZÁLEZ LODEIRO, 1998).

Los programas de movilidad han operado exitosamente gracias a la construcción de un cuerpo de medidas o procedimientos destinados a garantizar explícitamente el reconocimiento académico de los estudios realizados en las instituciones de destino, como parte de los estudios de la universidad de origen (CINDA, 2005a).

### ***La promoción del aseguramiento de la calidad en Europa***

Con antelación al Acuerdo de Bolonia existía en Europa, con distinto grado de evolución, sistemas de evaluación y acreditación que tenían sus propios modelos y estándares. En la búsqueda de la homogeneización de los procesos de aseguramiento de la calidad se produjo a mediados de los años 90 un cambio del enfoque evaluativo pasándose de un esquema normativo controlador a otro ex post-facto que evaluaba sobre la base de los resultados obtenidos. Igualmente, se diseñaron estándares y orientaciones para la evaluación de las agencias de acreditación nacionales teniendo como norte la posibilidad de una acreditación regional que redundase en un reconocimiento transnacional y en la creación de un registro europeo de agencias de acreditación (Bricall, 2000). De hecho, los sistemas de aseguramiento de la calidad pueden enfocarse desde el punto de vista del licenciamiento o autonomía; de la garantía pública o acreditación y de un mejoramiento permanente o auditoría (LEMAITRE; ZEWNTENO, 2012).

La Declaración de Bolonia no fue clara en cuanto al tipo de mecanismos de aseguramiento de la calidad que debían implementar las universidades. Sin embargo, en todas las reuniones de ministros de educación posteriores al Acuerdo se tomó la decisión de fortalecer a través de la red ENQA un mecanismo de reconocimiento mutuo de las acreditaciones de estudios realizadas por las agencias internacionales europeas (HAUG, 2012).

En la tradición europea, la evaluación de carreras/programas es mucho más relevante que la acreditación institucional para la cual se ha establecido un sistema organizado por el Consejo de Rectores Europeos (CRE) (BRICALL, 2000).

### ***Promoción de las dimensiones europeas particularmente para el desarrollo curricular, la cooperación inter-institucional, la movilidad, los programas de estudio y la investigación en Europa***

El Acuerdo de Bolonia se produce en el contexto de una secuencia de reuniones bienales de ministros de educación europeos y más específicamente en la reunión preliminar de la Sorbona en donde se alcanzan acuerdos de cooperación bilateral y multilateral.

Dado este objetivo con posterioridad se ha reforzado la participación de Europa en distintas redes. Por ejemplo, dos importantes redes euroamericanas (CINDA; COLUMBUS) y una europea COIMBRA formularon en

el año 2004 la Declaración de Lovaina que apoyaba una estrategia de mayor cooperación entre Europa y América Latina, basada en los objetivos del Acuerdo de Bolonia (CINDA; COLUMBUS; COIMBRA, 2004).

Tras el acuerdo de Bolonia ha habido un esfuerzo por expandir la presencia de influencia europea en diversas regiones del mundo en aspectos curriculares, de movilidad y desarrollo científico e investigación. En especial, se trata de incorporar dichas dimensiones tanto en las redes conformadas por países europeos, así como en aquellas de cooperación internacional que buscaban o persiguen fortalecer la presencia europea fuera de los límites continentales. Un ejemplo claro de ello es el Programa ALFA que abarcó diversos proyectos de investigación y gestión con una amplia participación de entidades europeas y latinoamericanas. De igual forma, algunos proyectos de movilidad como ERASMUS Mundo han servido como mecanismos para facilitar la participación de estudiantes latinos en universidades europeas.

Por otra parte, en el plano curricular se ha patrocinado el proyecto TUNING que incorpora el desarrollo del currículum basado en competencias para distintas áreas del conocimiento utilizando la experiencia disponible en las instituciones de educación superior europeas.

## **2.2. Procesos para la implementación del acuerdo de Bolonia**

A los objetivos propiciados en el Acuerdo de Bolonia se puede agregar el desarrollo de procesos derivados de éstos a través de programas especializados, los que serán analizados con el fin de determinar el impacto que ha tenido el Acuerdo de Bolonia en el sistema terciario chileno tanto en lo que concierne al desarrollo curricular (TUNING) como en lo que respecta a la empleabilidad de los egresados (REFLEX; PROFLEX).

### ***El Proyecto TUNING de desarrollo curricular en Europa***

El objetivo que persigue dicho proyecto es desarrollar perfiles profesionales expresados en competencias y resultados de aprendizaje, y fomentar el aprendizaje centrado en el estudiante. En otras palabras, se pretende que tanto estudiantes como empleadores tengan claridad sobre sus capacidades para incorporarse al mundo laboral. El proyecto TUNING no se centra en los sistemas educativos, que son más bien responsabilidad de los gobiernos, sino en las estructuras y el contenido de los estudios que están a cargo de las instituciones de educación superior. Particularmente, se focaliza en una revisión curricular en algunas áreas del conocimiento (GONZÁLEZ; WAGENAAR, 2003).

Los objetivos que se plantearon inicialmente para el proyecto TUNING son los siguientes:

- Impulsar, a escala europea un alto nivel de convergencia de la educación superior en algunas áreas del conocimiento (Administración, Educación, Geología, Historia, Matemáticas, Física y Química) mediante las definiciones compartidas de resultados profesionales y de aprendizaje.
- Desarrollar perfiles profesionales, en términos de competencias genéricas para las áreas señaladas.
- Facilitar la transparencia en las estructuras educativas e impulsar la innovación a través de la comunicación de experiencias y la identificación de buenas prácticas.
- Crear redes europeas capaces de presentar ejemplos de prácticas eficaces, estimular la innovación y la calidad mediante la reflexión y el intercambio mutuo.
- Desarrollar e intercambiar información relativa al desarrollo de los currículos en las áreas seleccionadas y crear una estructura curricular modelo expresada por puntos de referencia para cada área, optimizando el reconocimiento y la integración europea de diplomas.
- Crear puentes entre esta red de universidades y otras entidades apropiadas y calificadas para producir convergencia en las áreas de las disciplinas seleccionadas.
- Elaborar una metodología para analizar los elementos comunes, las áreas específicas y diversas y encontrar la forma de alcanzar consensos.
- Actuar en coordinación con todos los actores involucrados en el proceso de puesta a punto de las estructuras educativas (por ejemplo, las propias universidades, el Grupo de seguimiento de Bolonia, los ministerios de educación, la conferencia de rectores, la Asociación Europea de Universidades (EUA), la Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior (EURASHE), y los organismos de aseguramiento de la calidad, entre otras) (UNIÓN EUROPEA, 2002).

### ***Proyectos sobre empleabilidad en Europa***

La empleabilidad, por sus alcances, ha sido tema de constante preocupación y análisis para los gobiernos y la comunidad europea. Por lo mismo, ella fue abordada en Europa con bastante anterioridad al Acuerdo de Bolonia. Una de las primeras experiencias en esta línea es el proyecto CHEERS

que se llevó a cabo entre 1998 y 1999 con la participación de 9 países y alrededor de 37,000 graduados. Los resultados de este proyecto revelaron una marcada diversidad en la formación postsecundaria entre los diferentes países que forma parte de la unión europea (GINÉS-MORA, et al., 2008).

Algunos años más tarde, se desarrolló el Proyecto REFLEX (*The Flexible Professional in de Knowledge Society*) (VAN DER BELDEN, 2003) que consistió en una iniciativa de investigación donde estuvieron involucradas diez universidades europeas, y cuyo objetivo era conocer la integración profesional de los egresados universitarios de doce países correspondientes a la cohorte 1999/2000. El estudio en cuestión, analiza las competencias de los graduados, el rol de las universidades en la inserción laboral, y la relación que se da entre las universidades y empresas donde se emplean los egresados.

Posteriormente, se llevó a cabo el proyecto PROFLEX que contó con la participación de 36 universidades de 10 países latinoamericanos, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Panamá, Puerto Rico y Uruguay. El objetivo de PROFLEX fue brindar un servicio a las universidades para implantar un sistema de seguimiento de egresados utilizando una herramienta (encuesta on-line), ampliamente probada y adaptable a necesidades específicas. Gracias a dicho instrumento, cada institución puede obtener información relevante de sus egresados respecto a su adaptación al mundo laboral y el reconocimiento que hace el sector productivo de la formación de sus egresados. PROFLEX utiliza un cuestionario con más de 150 preguntas, estructurado en 9 secciones que cubren aspectos relacionados con la formación recibida, transición al mundo laboral, competencias y satisfacción de los egresados, entre otros. Este cuestionario ha sido desarrollado por expertos internacionales de reconocido prestigio y ha sido adaptado a los distintos contextos universitarios, tanto en América Latina como en *Europa* (GINÉS-MORA; CAROT; CONCHADO, 2010).

Otro aspecto interesante que surgió en esta línea, a partir del Acuerdo de Bolonia, es el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente, que es una recomendación para los estados miembros que fija como fecha límite el año 2010 para que los países realicen los ajustes en sus sistemas y el 2012 como fecha de aplicación completa (COMISIÓN EUROPEA, 2009; VEGLIA; PÉREZ, 2011).

### **3. CARACTERISITICAS DEL SISTEMA DE EDIUCACIÓN SUPERIOR CHILENO**

#### **3.1. Descripción general del sistema**

El sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación de los años 1980 y 1981<sup>47</sup>, en el que pasó de estar conformado por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden.

La legislación permitió, además, la creación de instituciones privadas. En efecto, existen dos grandes diferencias jurídicas entre las instituciones civiles de la educación superior. Por un lado, las universidades pueden ser estatales o privadas y todas deben ser corporaciones sin fines de lucro y, por otro, los institutos profesionales y los centros de formación técnica (CFT) son instituciones privadas y pueden ser organizaciones con fines de lucro. En relación a su misión, el otorgamiento de grados (bachiller, licenciado, magíster y doctor) es un privilegio reservado a las universidades, así como el otorgamiento de títulos profesionales que requieran de un grado académico previo. Los institutos profesionales sólo pueden otorgar títulos profesionales que no requieran de un grado académico previo. Por último, los CFTs sólo pueden otorgar títulos técnicos (ESPINOZA; GONZÁLEZ et al., 2006).

Entre las universidades se puede distinguir aquellas que reciben financiamiento directo del Estado (que se agrupan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas - CRUCH) y aquellas que se autofinancian. Entre las primeras hay entidades estatales y privadas que existían antes de la reforma del año 1981 o que se generaron como entidades derivadas de éstas después de dicha fecha.

**Tabla N1. Evolución del sistema de Educación Superior chileno en cifras (1980-2013)**

Tipo de institución	1980		1990		2013	
	Número instituciones	Matrícula	Numero instituciones	Matrícula	Número instituciones	Matrícula
Universidades del CRUCH	8	118.978	20	108.119	25	
Universidades Privadas nuevas	0	0	40	19.509	35	
Total Universidades	8	118.978	60	127.628	60	645.355
Institutos Profesionales	0	0	81	40.006	44	324.920
Centro de Formación Técnica	0	0	161	77.774	61	144.365
Total Educación Superior	8	118.978	302	245.408	165	1.114.640
Cobertura sobre población de 18 a 24 años		7,5%		14,2%		45,8%*

\* Cobertura (Año 2011)

**Fuente:** Elaboración de los autores sobre la base de datos oficiales del MINEDUC; SIES (2013), Informe Matrícula 2013. En <[http://www.mifuturo.cl/images/Informes\\_sies/Matricula/informematrícula\\_2013.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informematrícula_2013.pdf)>. CNED (2013). INDICES: Estadísticas y Bases de Datos. En : <[http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices\\_estadisticas\\_BDS.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx)>.

Como puede verificarse en la Tabla 1 el número total de instituciones de educación superior ha tendido a disminuir en las últimas tres décadas pasando de 302 entidades a un total de 165, en el periodo 1980-2013, reduciéndose casi a la mitad. Este decrecimiento se explica, fundamentalmente, por la disminución de los institutos profesionales (de 81 a 44) pero sobre todo por la caída que experimentaron los centros de formación técnica que disminuyeron en un total de 100 en el lapso 1990-2013.

La matrícula de pregrado, en contraste, ha experimentado un aumento significativo en el lapso 1980-2013, en especial en el sector privado. Ello es lógico si se considera que en Chile el sistema post-secundario desde el momento que se instaura la dictadura de Pinochet hasta nuestros días se ha desarrollado bajo los parámetros de un Estado subsidiario y de la política del *laissez faire*.

La matrícula del pregrado está altamente concentrada en las universidades y se divide en partes prácticamente iguales entre las universidades del Consejo de Rectores y las universidades privadas nuevas. Frente a esta realidad se puede destacar que en los últimos 30 años la matrícula universitaria prácticamente se ha quintuplicado (ver Tabla 1).

Por otra parte, la matrícula en los institutos profesionales también ha crecido en los últimos seis lustros pero en términos más moderados representando en la actualidad alrededor de la tercera parte de la matrícula total del sistema. A su vez, la matrícula en los centros de formación técnica ha tenido un comportamiento oscilante en las últimas tres décadas, aunque en el lapso 1990-2013 evidencia un crecimiento significativo, llegando a duplicarse (ver Tabla 1).

Cabe destacar, por otra parte, que la cobertura en el sistema terciario para el grupo etáreo comprendido entre los 18 y 24 años se ha incrementado de manera notable en el lapso 1980-2013 pasando de 7,5 a 45,8%. Ello ha sido posible fundamentalmente por dos razones: por la creciente privatización del sistema y por la reducción de las barreras de entrada que han establecido, principalmente, las instituciones privadas.

## 4. LAS REPERCUSIONES DEL ACUERDO DE BOLONIA EN EL SISTEMA TERCIARIO CHILENO

### 4.1. Impacto en relación con los objetivos del acuerdo

De acuerdo a lo reseñado anteriormente el análisis del impacto se llevará a cabo sobre la base de los objetivos y de dos procesos derivados para su implementación.

#### *4.1.1 Impacto del acuerdo de Bolonia para la adopción de un sistema de titulaciones más homogéneo en Chile*

En el caso chileno desde el año 1981 existen normativas generales que rigen el otorgamiento de los diplomas de egreso. Chile, es uno de los pocos países de América Latina que hace la distinción de los grados académicos (Bachiller, licenciatura, maestría y doctorado) de los títulos habilitantes laboralmente (técnico superior y profesional). Se denomina “pre-grado” al conjunto de carreras técnicas profesionales y a los programas de bachillerato y licenciatura. En algunas ocasiones el bachillerato es concebido como una salida intermedia de una carrera profesional. Para los estudios de cuarto nivel se hace la diferencia entre los post títulos que están asociados a lo laboral (diplomados, programas de perfeccionamiento y especialidades médicas) y los postgrados vinculados al desarrollo académico (maestrías y doctorados). Un caso particular es el de las maestrías profesionalizantes, (en especial, los MBA) que a pesar de su denominación podrían catalogarse como post títulos.

En Chile tanto los títulos como los grados académicos están definidos en términos amplios por Ley. Sin embargo, la normativa es acotada, respetando más bien el principio de la autonomía universitaria y la competitividad en la oferta educativa con una lógica de un mercado abierto. Eso ha generado bastante diversidad. Los procesos de acreditación de instituciones y carreras, así como los organismos de intercambio académico (como los consejos de rectores, las asociaciones de decanos) y los colegios profesionales han tendido a generar un cierto grado de regulación de carácter voluntario.

Cabe señalar que en Chile los títulos profesionales y de técnico son otorgados por las propias instituciones postsecundarias con excepción de la carrera de Derecho en que es entregado por la Corte Suprema de Justicia. También existen exámenes de conocimientos y habilidades para graduados en las carreras de Educación y Medicina, pero estos no son vinculantes.

Un aspecto que no puede ser ignorado es que la articulación entre niveles (formación profesional y formación técnica de nivel superior) se da de distinta manera dependiendo de la institución. A su vez, el reconocimiento de estudios previos es subjetivo, lo cual no contribuye obviamente a estimular la movilidad estudiantil.

Ahora bien, al dimensionar la repercusión que ha tenido el Acuerdo de Bolonia para el caso chileno es posible constatar que en el plano de las titulaciones ha sido mínimo. Por una parte, porque las normativas vigentes en Chile son muy anteriores y bastante heterogéneas (CINDA, 1998). Por otra, porque la oferta privada emergente de las últimas décadas, sustentada en una lógica de mercado, ha redundado en un incremento de la diversidad para el otorgamiento de títulos y grados, sin una adecuada supervisión. En relación a la mayor vinculación de los estudios con las necesidades del mercado está explícitamente señalado en el caso chileno en la legislación promulgada el año 1981 de abierta orientación neoliberal.

#### ***4.1.2 Incidencia de la nueva estructura curricular basada en ciclos propuesta en Bolonia en la estructura curricular en Chile***

El Acuerdo de Bolonia propone modificar la estructura curricular vigente en Europa continental que estaba orientada a la preparación de profesionales y cuyo diploma se entregaba en conjunto con la licenciatura después de cinco o seis años de estudio. Por su parte, el bachillerato se entregaba al término de la enseñanza media. Las carreras del área tecnológica se impartían en los institutos politécnicos que en su mayoría se transformaron en universidades a mediados del siglo pasado. La propuesta de Bolonia en lo que concierne a estructura curricular, como se ha señalado, comprende tres ciclos: el pregrado que se tiende a asociar a un bachillerato, el postgrado con un segundo ciclo de especialización vinculado a una maestría, y, el tercer ciclo de doctorado (GONZÁLEZ, 2004).

En contraste con lo estipulado en Bolonia, en Chile la Ley entrega la opción de establecer una estructura curricular que combina grados y títulos, manteniendo la opción tradicional de la licenciatura. A ello se agrega la influencia norteamericana de tres ciclos (bachelor, master, doctor). Lo anterior, para el caso chileno, redundó en una estructura híbrida que mezcla los dos modelos. En Chile, los bachilleratos generalmente están orientados a la formación general en un área, no son demasiado frecuentes y tampoco constituyen una condición necesaria para la licenciatura. En otros casos se consideran salidas

intermedias de carreras profesionales. Solo algunas carreras denominadas de riesgo social (Por ejemplo: Medicina, Odontología, e Ingeniería) exigen una licenciatura previa al título profesional (GONZÁLEZ, 2006a).

A diferencia del modelo europeo en cuando a la duración de los estudios no existen normativas estrictas excepto para obtener el título de técnico que deben tener una duración de 1.800 horas (dos años y medio), sin que necesariamente se trate de horas presenciales. Por lo general, los programas de bachillerato tienen una duración de dos años, las licenciaturas tienen una duración de 4 a 4,5 años y las carreras profesionales entre 5 y 5,5 años. Los Postítulos son programas de duración muy variada, oscilando comúnmente entre uno y dos semestres. Las maestrías profesionalizantes normalmente duran un año y las científicas dos años. Las maestrías requieren de una licenciatura o un título profesional previo. Los doctorados, en cambio, comúnmente tienen una duración de cuatro años posteriores a la maestría, siendo requisito el desarrollo de una tesis.

Sobre la base de los antecedentes expuestos se constata que el impacto del Acuerdo de Bolonia tanto en el plano de la estructura curricular como en materia de una formación organizada en torno a ciclos es bastante débil en Chile, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos. Ello es así, dado que sigue coexistiendo en las universidades chilenas una mezcla entre el modelo napoleónico tradicional y el esquema de ciclos propuesto en Bolonia.

#### ***4.1.3 Impacto del sistema de créditos transferibles establecido en Bolonia en el sistema de educación superior chileno***

El establecimiento del sistema de créditos, como medida del trabajo académico del estudiante dentro y fuera del aula, data en Chile de la década de los años sesenta. Sin embargo, la propuesta de tener un sistema homogéneo en todo el país, que facilite la movilidad estudiantil y permita la convalidación de estudios, se ha fortalecido solo en años recientes, pero sin alcanzar una cobertura total.

En efecto, el Consejo de Rectores de las 25 universidades del sistema público acordó en el año 2003 asumir en su totalidad el modelo europeo ECTS denominándolo “SCT-CHILE”. Luego, en el año 2005 se elaboró un instructivo y un manual para su implementación (CRUCH, 2005). A esa fecha una investigación sobre el tema mostraba que 7 de 12 universidades del CRUCH ya habían implementado el SCT en sus planes de estudio (CINDA, 2005b). Un estudio reciente (Marchant, 2013) muestra que a la fecha solo 6 universidades públicas tenían más de la mitad de sus programas de estudio

operando con el régimen SCT. En contraste con ello, 11 instituciones del CRUCH tenían menos de la cuarta parte de sus programas de estudio bajo el régimen SCT. Para el año 2014 está previsto que el 62% de las carreras (sobre un total de 1.030 carreras que ofrecen las universidades del CRUCH) estén regidas por el régimen SCT. Para el resto de las instituciones de educación superior privadas no se dispone de información sobre la aplicación del SCT-CHILE, si bien en varias universidades ha habido preocupación por implementarlo.

Las dificultades para la implementación del sistema SCT-Chile son múltiples, incluyendo: las diferencias entre la duración de los períodos académicos de las distintas instituciones (entre 16 y 21 semanas por semestre), las horas lectivas, la dedicación del estudiante y, las más importantes para efecto de la transferencia de estudiantes son, el área de estudio de cada carrera, el nivel de la misma y los objetivos propuestos. En síntesis, la definición del crédito supone entonces no sólo un método de cuantificación de las horas presenciales y horas no presenciales, sino que responde a una forma de organizar el currículum.

A nivel latinoamericano cabe destacar que en el sistema educativo del MERCOSUR se ha planteado promover el sistema de créditos transferibles y la movilidad estudiantil, emulando de alguna manera el proceso acordado en la reunión de Bolonia (VEGLIA; PEREZ, 2011).

De los antecedentes expuestos es plausible concluir que en el marco del proceso para implementar el sistema de créditos transferibles (SCT-Chile) ha habido una influencia significativa del Acuerdo de Bolonia y que el modelo establecido en Europa ha primado al menos en el sistema chileno de las universidades públicas.

#### ***4.1.4 Impacto del desarrollo de la movilidad académica europea en la educación superior chilena en el contexto latinoamericano***

El análisis del impacto de la movilidad académica europea en el caso chileno debe hacerse desde diversas perspectivas. En primer lugar, diferenciando a los actores involucrados, eso es: estudiantes, académicos y personal administrativo. En segundo término, es necesario distinguir entre la movilidad nacional y la que se da a nivel del continente latinoamericano, de tal suerte que la realidad de Europa y la chilena sean comparables. En la literatura se suele hacer el análisis de la movilidad basado en el modelo de Davis que incluye tres dimensiones: Dinámica (Qué estrategias y recursos), Demográfica (Quién, esto es, que actores están involucrados), y, Dirección (Dónde, Cuándo, Cómo se realiza) (CINDA, 2005b). Pero, además,

pueden identificarse varios tipos de movilidad, a saber: a) según su carácter (Interna, entre especialidades o carreras, e Interinstitucional); b) según su permanencia (temporal o parcial y de programas completos); y, c) según modalidad (presencial y virtual) (GONZÁLEZ, 2008). La movilidad de docentes y estudiantes se vincula, a su vez, a tres áreas de desarrollo: la de asociatividad institucional, la de fortalecimiento de las unidades de cooperación internacional y la del intercambio de estudiantes. En este caso, el análisis se centrará, preferentemente, en la movilidad estudiantil, entregando algunos antecedentes sobre la movilidad de los docentes y excluyendo al personal administrativo ya que no se dispone de datos para dicho estamento.

### ***Movilidad estudiantil***

La movilidad estudiantil para que se concrete requiere que se den un conjunto de condiciones, incluyendo: a) una comprensión unívoca del proceso; b) una decisión política institucional; c) un sentido de colaboración de trabajo conjunto; d) confianza y reciprocidad entre las entidades involucradas; e) una estructura organizacional adecuada; f) la certeza que existe una calidad similar en la oferta de las instituciones; g) transparencia y lenguaje común; h) disponibilidad de recursos suficientes; i) interés de los estudiantes; j) claridad de los beneficios que se obtienen; k) claridad y difusión de las formas de reconocimiento de estudios (homologación y armonización) (ZUÑIGA, 2005; CINDA, 2005b). A diferencia del caso europeo varias de estas condiciones no se dan ni entre las instituciones de educación superior chilenas ni en las latinoamericanas, lo cual limita el intercambio estudiantil.

### ***Movilidad estudiantil entre instituciones nacionales***

La movilidad estudiantil en Chile es todavía incipiente debido a la heterogeneidad de las instituciones y a la prevalencia de currículos muy rígidos. Dada la creciente importancia que ha adquirido este tema, muchas universidades han creado unidades encargadas del intercambio estudiantil.

A nivel nacional, la principal experiencia la constituye el Programa de Movilidad Estudiantil (MEC) del Consorcio de las 16 Universidades Estatales (CUE) que se inició el año 2002. A ello se suma la creación de algunas redes de carreras afines del CRUCH beneficiadas con proyectos MECESUP, tales como: Psicología, Enfermería, Bioquímica, Educación Física, Veterinaria, Diseño, etc.). A través de estos programas se pretende, entre otros aspectos: favorecer la formación integral; ofrecer alternativas complementarias; propiciar la convergencia y armonización entre los planes de estudios;

y, satisfacer los requerimientos establecidos por organizaciones internacionales y regionales (ZÚÑIGA, 2005; CINDA, 2005b; CONSORCIO DE UNIVERSIDADES ESTATALES, 2004).

De acuerdo a algunos datos del año 2013 para las 25 Universidades del CRUCH se corrobora que 23 entidades han enviado estudiantes a otras instituciones miembros a través de programas de intercambio, de las cuales 8 lo han hecho utilizando el SCT-CHILE. Por otra parte, 24 de estas universidades han recibido estudiantes de otras instituciones nacionales de las cuales solo 5 han implementado el mecanismo de los créditos transferibles. Eso significa que de un total de aproximadamente 265.000 estudiantes matriculados el año 2013, solo 592 alumnos se desplazaron hacia otras universidades del CRUCH en el marco de algún programa de movilidad lo que representa un promedio de 26 estudiante por universidad (lo que equivale al 0,0022 de la matrícula total del CRUCH (Ver Tabla 2). Si el análisis se realiza por áreas del conocimiento se puede constatar que la mayor movilidad entre instituciones del CRUCH se da en el área de ciencias sociales y la menor en las carreras de derecho (Del Valle, 2013). De las universidades estudiadas 21 contaba con mecanismos de financiamiento específico para estos fines.

**Tabla 2. Estado de la movilidad estudiantil al 2013  
entre universidades del CRUCH**

<b>Amplitud Movilidad CRUCH (promedio 2010-2012)</b>	
Matrícula total anual CRUCH	264.733
Matrícula promedio anual por universidad del CRUCH	10.694
Total de estudiantes en movilidad NACIONAL	592
Promedio de estudiantes en movilidad NACIONAL por U	26
% total de matrícula CRUCH en movilidad NACIONAL	0,0022 %
Total de estudiantes que salen en movilidad INTERNACIONAL	1.520
Promedio estudiantes que salen en movilidad INTERNACIONAL por U	61
% total de matrícula CRUCH que ha salido en movilidad INTERNACIONAL	0,015%
Total de estudiantes recibidos en movilidad INTERNACIONAL	3.847
Promedio de estudiantes recibidos en movilidad INTERNACIONAL por U	154

**Fuente:** Del Valle (2013).

### ***Movilidad estudiantil chilena en el contexto latinoamericano e internacional***

En relación al pregrado, en Chile el intercambio estudiantil internacional ha venido aumentando en los últimos años. Ello se explica porque varias universidades han generado y/o fortalecido programas de intercambio de estudiantes de pregrado desde mediados de los años 90. Las cifras muestran que Chile se ha constituido en una opción importante para acoger a estudiantes de países limítrofes. Por ejemplo, la Universidad de Chile ya recibía 380 estudiantes extranjeros en 1996, la Pontificia Universidad Católica de Chile ya en el año 1997 enviaba 160 alumnos a otros países y recibía 450 extranjeros, la Universidad de Tarapacá recibía 160 estudiantes extranjeros a comienzos de los años 90, mientras que la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso había creado el Programa especial PIE para atender a los alumnos extranjeros (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 1998; GONZÁLEZ, 2001).

En cuanto a la movilidad internacional de estudiantes de pregrado que ostentan las universidades del CRUCH, los datos revelan que hacia el año 2013 de las 25 universidades que conforman este grupo 24 habían enviado a estudiantes de intercambio a universidades extranjeras con un total de 1.520 alumnos lo que representa el 0,015 de la matrícula total del conglomerado (Ver Tabla 2). De estas entidades, solo 7 han utilizado para estos fines el sistema de créditos transferible. A su turno, estas universidades han recibido cerca de 4.000 estudiantes extranjeros lo que implica un promedio de 154 alumnos por institución. De las universidades involucradas solo 6 usaron para este intercambio el sistema de créditos transferibles (Ver Tabla 2). Al desagregar los datos por área del conocimiento, se verifica que la mayor concentración se da en las áreas de tecnología y de ciencias sociales mientras que la menor se da en el área de derecho (DEL VALLE, 2013).

En el nivel de postgrado es donde existe mayor tradición en Chile de intercambio académico. Las universidades chilenas por largos años acogieron en sus programas de postgrado a una cantidad significativa de alumnos de otros países, particularmente de América Latina. Incluso ciertos programas se dictaban específicamente con apoyo de organismos internacionales como la OEA o la OMS y su público eran estudiantes provenientes de toda la región. Por ejemplo, ya en el año 1997 un 15% de los estudiantes graduados era extranjero. De igual forma, dado que los programas de postgrado en Chile son más recientes, la mayoría de los graduados chilenos se formó en universidades extranjeras, lo cual más allá de las formas dio curso a una cantidad importante de convenios para el intercambio estudiantil, incluyendo tesis (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 1998). En el ámbito del MERCOSUR

(que incluye Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile y Venezuela) cabe reseñar la creación en el año 2005 del Programa de Movilidad Académica Regional en Carreras de Grado (MARCA), para los cursos acreditados por el MEXA (VEGLIA; PEREZ, 2011).

### ***Movilidad de los docentes en Chile***

La movilidad de académicos de Chile hacia América Latina y de extranjeros hacia Chile se da normalmente a través de: programas formales de estancias de un profesor en otra universidad, invitaciones para actividades docentes o de investigación, becas de perfeccionamiento, y en algunos casos en forma de intercambio virtual. La gran mayoría de las universidades chilenas, ha tenido incorporado el intercambio de académicos desde hace varias décadas. No obstante, el relevamiento que el Acuerdo de Bolonia le ha dado a esta actividad ha sido un estímulo importante para el país, en particular a través de diversos programas como ERASMUS, ALFA y la red Columbus (GONZÁLEZ, 2001). En el ámbito de la movilidad de docentes chilenos en la región suramericana tiene relevancia la creación del Programa de Movilidad de Corta Duración de Docentes de Grado del Mercosur cuyos propósitos son el fortalecimiento de la capacidad docente, de la investigación científica, de la innovación tecnológica y del intercambio cultural (VEGLIA; PEREZ, 2011).

### ***Cooperación entre Europa y América Latina como una expresión del impacto de Bolonia***

Por razones históricas la mayor influencia de países europeos en la región Latinoamericana corresponde a España y Portugal. Es así como desde 1995 en las diversas Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado se ha recomendado fortalecer la colaboración en el campo de la cooperación universitaria (PANAMÁ, 2000; RÍO, 2000; LIMA, 2001; MADRID, 2002, entre otras). Uno de los productos concretos derivados de esas reuniones ha sido el Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), que desde el año 2001 constituye un aporte importante trascendente al desarrollo de una agenda de apoyo a la cooperación y movilidad académica. (CINDA, 2005b).

Con ocasión de la primera y segunda Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, (Río de Janeiro, 2000, Madrid, 2002), se planteó la idea de establecer un apoyo decidido a la cooperación universitaria, con el propósito de fomentar el intercambio de conocimientos, las iniciativas conjuntas y la movilidad de estudiantes. En ellas, se ha mencionado la necesidad de establecer un “Espacio Común de Educación

Superior Unión Europea – América Latina y el Caribe” (UEALC). En el plan 2000-2004 se plantea el apoyo a la movilidad de profesores, estudiantes y administrativos, lo cual vendría a emular la creación del espacio europeo. Como consecuencia de lo manifestado por los jefes de gobierno, los Ministerios de Educación han venido trabajando en el desarrollo de una agenda para fomentar la integración y la movilidad así como la necesidad de avanzar en la comparación de los estudios de nivel terciario (CINDA, 2005b). En el caso especial de Chile, se suma a los acuerdos políticos referidos el hecho que el país tiene un tratado de libre comercio con Europa que le abre otras posibilidades para el intercambio académico y trabajo profesional.

### ***Comentarios sobre el impacto de Bolonia en la movilidad académica tanto en Chile como en América Latina***

Ciertamente, la experiencia de la movilidad académica en Europa acentuada con el Acuerdo de Bolonia, así como los cambios curriculares que se derivan de éste, han tenido una influencia importante en América Latina y en especial en Chile. Empero, dicha experiencia está mucho menos desarrollada en esta región, en particular en lo que respecta a la incorporación de los cambios curriculares, la valoración de la carga académica y el reconocimiento y validación de los estudios. No obstante, hay que reconocer que han surgido múltiples iniciativas que vinculan a instituciones universitarias en esta materia.

Entre las dificultades que han debido enfrentar las instituciones de educación superior y que han impedido un mayor desarrollo de la movilidad académica en Chile pueden citarse: las restricciones financieras (financiamiento estable de largo plazo), la falta de experiencia en técnicas adecuadas para la coordinación de redes e instituciones, la desconfianza de las instituciones para reconocer estudios previos debido a la heterogeneidad de la oferta académica, las limitaciones reglamentarias institucionales, las deficiencias en el manejo de idiomas, la insuficiente promoción y difusión de los programas de movilidad; las normativas impositivas y/o migratorias. Asimismo, existe un conjunto de riesgos que se suman a las dificultades señaladas entre las cuales se puede mencionar: el de la inequidad asociada a la exclusión de los estudiantes de menores ingresos, el de adaptación de los estudiantes a realidades diferentes, el de debilitamiento del sentido académico y la posibilidad de “fuga de cerebros” (GONZÁLEZ, 2008).

#### ***4.1.5 La incidencia de los criterios de aseguramiento de la calidad del acuerdo de Bolonia en el sistema de educación superior chileno***

Cabe resaltar que la oferta de educación post secundaria es muy heterogénea y comprende instituciones de excelencia, que por lo general reclutan a una élite y son de alto costo, hasta entidades de menor calidad que absorben preferentemente la demanda de los sectores estudiantiles de nivel socioeconómico medio y bajo. A ello se suma un conjunto importante de instituciones post secundarias no universitarias. En los sistemas de educación superior de América Latina se dan todas las combinaciones posibles entre las dos opciones mencionadas, incluyendo tanto a las instituciones públicas como a las privadas (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2014).

Por otra parte, la fuerte influencia del modelo de economía neoliberal implementado a comienzos de los años 80 llegó a postular al menos en algunos países y en particular en Chile, que el mercado a través del libre juego de la oferta y la demanda lo regularía todo, dejando al Estado un rol más bien pasivo. A poco andar quedó en evidencia la ineficiencia de dicho modelo para mejorar la calidad (BRUNNER, 2000). En ese contexto, a comienzos de 1990 se crea en Chile el Consejo Superior de Educación (CSE) que sería el organismo responsable de velar por el desarrollo de las nuevas instituciones privadas creadas a partir de la legislación de 1981. Para estos fines se establecieron criterios, se capacitó a pares académicos y se establecieron instrumentos y manuales para evaluar a las instituciones en distintas áreas. Bajo ese nuevo marco, todo el proceso de licenciamiento de las nuevas entidades privadas se implementó en forma ordenada y cuidando de mantener estándares de calidad preestablecidos.

Sobre la base de la experiencia de los procesos de licenciamiento, en el año 1998 se creó en Chile, una Comisión Nacional de Acreditación, dentro del programa MECESUP, estableciéndose un proceso de evaluación institucional voluntario y abierto a las entidades públicas y privadas. Este proceso tuvo una gran acogida en el medio nacional y se extendió pronto a la acreditación de carreras y programas. Estando ya este proceso bastante consolidado en el año 2006 se promulgó la ley de aseguramiento de la calidad que junto con establecer que las carreras de Medicina y Educación debían acreditarse obligatoriamente antes del año 2011, autorizó la creación de agencias privadas para la acreditación de carreras.

En toda América Latina se han establecido desde la década de los 90 procesos de aseguramiento de la calidad con algunas variaciones en las etapas y en los plazos. En varios países como, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana, los sistemas son

de larga data, mientras que en otros son de generación más reciente, tal como acontece con los casos de Paraguay, Ecuador, Uruguay, Perú, Bolivia, Panamá, y Nicaragua (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2013;PIRES; LEMAITRE, 2008). A fines de los años 90 se estableció la Red Iberoamericana de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (RIACES). Por su parte, en el MERCOSUR se firmó en el año 1998 el memorándum de entendimiento mediante el cual se estableció un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA) para el reconocimiento de títulos de grados universitarios en los países firmantes, el cual es conducido por las agencias nacionales de acreditación. Para ello se definieron de consuno estándares para distintas carreras (VEGLIA; PEREZ, 2011; GONZÁLEZ, 2001; 2006b). De esta manera, Chile se ha integrado a los sistemas regionales de aseguramiento de la calidad.

Se colige de lo señalado que los sistemas de aseguramiento de la calidad europeos se desarrollaron en forma paralela o con posterioridad al chileno. En efecto, los orígenes de los sistemas de aseguramiento de la calidad en Chile y en varios países de América Latina son anteriores al Acuerdo de Bolonia, como también sus procesos de implementación. De igual manera, existen acuerdos de convalidación de los procesos a nivel regional, en particular con el MERCOSUR. Asimismo, la participación del país en las redes iberoamericanas y en INQUAAHE han sido instancias válidas para compartir experiencias y buenas prácticas.

#### ***4.1.6 Impacto de la promoción de las dimensiones europeas en la educación superior chilena particularmente para el desarrollo curricular, la cooperación inter-institucional, la movilidad, los programas de estudio y la investigación***

La influencia europea en cuanto a la docencia, la investigación y la iteración entre las instituciones de educación superior en Chile a partir del Acuerdo de Bolonia se ha expresado de diferentes maneras. En el plano curricular, sin dudas es donde hay una mayor presencia a través del Programa TUNING y en el plano de la empleabilidad a través de: los proyectos: CHEERS; REFLEX; y PROFLEX, que fueron implementados también en algunas universidades chilenas y latinoamericanas, así como el desarrollo de proyectos e investigaciones conjuntas financiadas al amparo del Programa ALFA (GONZÁLEZ, 2003).

Por su parte, en Chile se ha planteado la internacionalización como uno de los ejes de la educación superior, a lo cual se agrega un tratado de libre comercio con Europa. El enfoque que se ha dado considera, tanto una perspectiva de servicio desde Chile al extranjero, como hacia el país. Las

políticas no tan sólo apuntan a incorporar la dimensión internacional en las actividades de índole académica sino también en las de administración y gestión, lo cual implica apoyar a las diversas instancias de las estructuras universitarias y a los docentes para realizar contactos, para buscar pares internacionales y para obtener el financiamiento adecuado para llevar adelante sus proyectos y programas (GONZÁLEZ, 2003). Para responder a estos requerimientos algunas universidades han creado unidades de asuntos internacionales destinados a fortalecer el intercambio, entre otros, con entidades de Europa. Además, a nivel de Estado se creó en el año 90 la Agencia Nacional de Cooperación Internacional (AGCI) que fomenta el otorgamiento de becas y el intercambio en educación superior. Todo ello ha facilitado una mayor apertura al intercambio académico con la Unión Europea y el acceso a las innovaciones propuestas en el acuerdo de Bolonia (GONZÁLEZ, 1997).

En otro ámbito, la concentración de becarios chilenos estudiando algún postgrado en Europa (considerando España Reino Unido, Alemania y Francia) fue de un 47% sobre un total de 1.476 becarios, mientras que en Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) solo fue del 28% y el restante porcentaje de becarios (25%) que obtuvo la beca el año 2012 estaba cursando estudios en otros países (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2014). En contraste, en el lapso 1998-2006 se otorgaron un total de 1.303 becas para cursar estudios de postgrado en el extranjero, una cifra bastante menor a la observada el año 2012. De ese total, el 64,1% de los becarios estaba cursando estudios en Europa en tanto que el 31,0 lo hacía en América del Norte. Estas cifras nos llevan a concluir que si bien Europa continúa siendo un destino preferido por nuestros profesionales para perfeccionarse, ha ido perdiendo algo de importancia en los últimos años (STATCOM, 2007).

Se ha fortalecido, por otra parte, el desarrollo de redes de cooperación interinstitucional que fomentan al intercambio de profesores, estudiantes y el desarrollo de proyectos en las que participan tanto entidades europeas como latinoamericanas, incluyendo instituciones chilenas. Entre otras, pueden mencionarse: la Asociación Universitaria Iberoamericana (AUIP) y la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), el Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC), la Asociación Columbus, el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Red Universia, la Red Iberoamericana de Estudios de Posgrados (REDIBEP), el Programa Iberoamericano de Ciencia

y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), y, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de Educación Superior (RIACES) (ZÚÑIGA, 2005; VEGLIA; PÉREZ, 2011).

Con posterioridad al Acuerdo de Bolonia, la Unión Europea ha venido promoviendo la creación de un espacio de educación superior iberoamericano. Por ejemplo, la Declaración de Lovaina 2004 (CINDA; COLUMBUS; COIMBRA, 2004) que proponía la incorporación del tema en la cumbre de Jefes de Estado Iberoamericanos. Lo mismo se postulaba en la XV Conferencia Iberoamericana de Educación del año 2005 lo que sería ratificado en la Declaración de Salamanca del mismo año. Se propuso, en los hechos, avanzar en la creación de un espacio iberoamericano del conocimiento articulado en torno a la necesidad de transformación de la educación superior, la investigación, el desarrollo y la innovación con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los países iberoamericanos. Junto con ello, en la Conferencia de Salamanca se propuso solicitar a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), que en articulación con los mecanismos de cooperación en educación superior desarrollados y en los ámbitos regionales y subregionales, pusieran en marcha el proceso de concertación político-técnica para concretar esta propuesta (VEGLIA; PÉREZ, 2011).

La idea de alcanzar una mayor integración en el ámbito de la educación superior ha estado presente desde antes del Acuerdo de Bolonia en la Región Latinoamericana. Es así, por ejemplo, que en la Reunión de Ministros de Educación de los Estados miembros del Mercosur, en 1991, se planteó el propósito de lograr un espacio común regional y se suscribió un Protocolo de Intenciones. Posteriormente, con la misma intención en 1996 se citó a las redes UNITWIN y a las Cátedras de Unesco. Numerosas son las redes interinstitucionales con participación de entidades chilenas que se han conformado con la idea de fortalecer el intercambio y promover una mayor integración regional en educación superior. Entre ellas, pueden citarse: UDUAL, UREL, el Grupo de Montevideo, AUSJAL, UIP, AIESAD, AUGM, CRISCOS, CSUCA, ODUICAL, UNAMAZ, CLARA, IIICAB y RELAB, entre otras. En esa misma línea, IESALC/Unesco conformó una mega red constituida por los consejos de rectores de los distintos países y las redes ya existentes, donde se ha buscado tender a un espacio común regional inspirado en el modelo europeo (UNESCO-IESALC, 2013; GONZÁLEZ, 1997).

Sin dudas, el Acuerdo de Bolonia y la experiencia posterior han servido de incentivos para promover la creación de un espacio de la educación superior latinoamericano. No obstante, esta idea no ha prosperado, porque no

existe una plataforma política previa que lo sustente y porque existe una gran heterogeneidad tanto de normativas a nivel de los sistemas como respecto a la calidad de las instituciones.

Se deriva de la información recopilada que las dimensiones europeas que el Acuerdo de Bolonia intentaba promover y fortalecer han sido asimiladas en América Latina y también en Chile. Sin embargo, varias de las propuestas ya se habían desarrollado con antelación al Acuerdo en el caso de Chile y de la Región. A partir de la firma del Acuerdo de Bolonia se puede sostener que se han intensificado las relaciones entre ambos continentes y se ha acrecentado en América Latina el esfuerzo para lograr un mayor grado de integración en la educación superior de los distintos países.

## **2.2 El impacto de los procesos para la implementación del acuerdo de Bolonia en Chile**

Como se ha señalado anteriormente además de los objetivos establecidos en el Acuerdo de Bolonia para establecer el impacto sea analizados dos procesos para su implementación: el Proyecto Tuning orientado al desarrollo curricular y los proyectos asociados a la empleabilidad de los egresados.

### ***Impacto del Proyecto TUNING en la educación superior chilena***

El proyecto TUNING fue asimilado por los sistemas latinoamericanos como un espacio de reflexión de académicos y empleadores para avanzar en el desarrollo de titulaciones fácilmente comparables y comprensibles, en relación con las competencias, los enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación de estas competencias; los créditos académicos; y la calidad de los programas. En el caso de Chile, desde el año 2004 el efecto del Proyecto Tuning se ha visto reflejado en los lineamientos asociados a la movilidad estudiantil y la implementación de currículos basados en competencias (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2009).

El proyecto TUNING-América Latina se ha implementado en 18 países de la región con una participación de 182 universidades de las cuales 13 son chilenas. En Chile el proyecto se incorporó como parte del Programa MECESUP comprometiendo una cantidad significativa de aportes estatales. En el proyecto se trabaja en base al desarrollo de las áreas de Matemática, Historia, Educación y Administración. En una segunda fase se incorporó Química, Física, Geología, Enfermería, Medicina, Derecho, Agronomía e

Ingeniería Civil a nivel regional, definiéndose 27 competencias genéricas muy similares a las europeas y competencias específicas para cada una de las áreas (REICH, 2005).

La implementación del proyecto TUNING en Chile ha tenido implicancias significativas para perfeccionar el diseño curricular en especial para las universidades del CRUCH que han contado con recursos (provenientes del Programa MECESUP) para realizar los cambios en las áreas seleccionadas. Este ha sido quizás el impacto más relevante del Acuerdo de Bolonia en la educación superior del país.

### ***El impacto del acuerdo de Bolonia en la articulación entre formación y empleabilidad para el caso Chileno***

El incremento gradual del número de egresados de la educación superior ha generado una mayor competitividad para conseguir empleo. La dificultad para integrarse al mundo del trabajo de los egresados de educación superior se hace cada vez más evidente entre los jóvenes de menores ingresos debido, entre otras causas, a que cuentan con menos redes sociales de apoyo y porque existe una sobreoferta de profesionales en determinadas áreas del conocimiento. Por otra parte, el incremento de la oferta de mano de obra calificada genera mayores niveles de competitividad entre quienes buscan trabajo y redundan en muchos casos en subempleo y o en remuneraciones que están muy por debajo de las expectativas de los egresados (CINDA, 2012; ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2013).

En este contexto, se recoge la experiencia europea, que surge primero en el proyecto CHEERS y luego en el proyecto REFLEX. En esa misma perspectiva, varias instituciones de educación superior latinoamericanas, incluyendo algunas chilenas se incorporaron a un proyecto denominado “El Profesional Flexible en la Sociedad del Conocimiento” (PROFLEX) cuyos objetivos son:

- Obtener resultados sobre la educación superior y el empleo de graduados universitarios
- Analizar el papel de algunas competencias en el desempeño profesional
- Proporcionar indicadores semejantes al de los países europeos para posibilitar la comparabilidad
- Fortalecer la cooperación en educación superior y en el empleo de graduados universitarios entre Europa y Latinoamérica.

- Desenvolver critérios para los instrumentos de investigación que puedan ser utilizados en el futuro por las universidades latinoamericanas (BRUNNER, 2008).

## 5. CONCLUSIONES

Al analizar el impacto del Acuerdo de Bolonia en la educación superior chilena, en el contexto latinoamericano, se torna necesario precisar que este debe ser sujeto de un discernimiento ya que según los antecedentes y evidencia analizada pueden observarse tanto elementos positivos y otros o que no se ajustan a los requerimientos de los países latinoamericanos que desde una perspectiva más política han planteado críticas al modelo neoliberal. Uno de los países donde el modelo ha sido más resistido y cuestionado en los últimos años ha sido Chile, donde los estudiantes y sus familias han marchado por las calles para solicitar cambios profundos para la sociedad y para sus instituciones de educación superior (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2012).

Entre los aspectos positivos del Acuerdo cabe mencionar el esfuerzo por lograr la construcción de un espacio común de educación superior en Europa, donde se buscaba la convergencia entre las diferentes naciones del viejo mundo sin violar la autonomía institucional. La intencionalidad tras esa acción era facilitar un mayor intercambio y la comparabilidad de títulos de manera de configurar un sustrato común en la formación de las distintas carreras sin dejar de velar por la calidad de la formación, de cara a ampliar las posibilidades educativas de los estudiantes a través de la movilidad inter institucional. Se esperaba, en último término, que los estudiantes bajo este nuevo escenario contaran con la preparación necesaria y con los espacios de desarrollo suficientes para incorporarse a un campo ocupacional mucho más vasto que trascendiera las fronteras nacionales. Resulta positivo, igualmente, el sentido de integración regional y la creación de una identidad propia que contribuyera a la mejor convivencia y a la consolidación de una sociedad más amplia, diversa, pero armónica. No menos importante es la cooperación interinstitucional transnacional que se ha venido promoviendo y desarrollando en la última década en Europa y que junto con permitir la optimización de recursos favorece la complementación y el desarrollo sostenido de las instituciones.

Entre los aspectos cuestionables del Acuerdo de Bolonia, cabe mencionar el riesgo que supone supeditar únicamente la formación de los estudiantes a las demandas del sector productivo, ignorando la esencia de la universidad que es su capacidad de reflexión crítica, el desarrollo científico

desinteresado, el compromiso con la verdad científica por sobre cualquier interés particular, y, la preocupación por un sentido de servicio público que supere las demandas individuales.

En otro orden de cosas, hay una diferencia fundamental entre las condiciones de contexto de Europa y América Latina. En Europa los cambios propuestos se plantearon sobre una plataforma política y económica previamente determinada, en sociedades relativamente homogéneas, con un Estado más fuerte y con universidades más complejas y de larga trayectoria. En cambio, en el caso de América Latina: no existe el sustrato político preliminar como el de la Comunidad Europea; las sociedades nacionales son muy segmentadas; los gobiernos suelen tener un ámbito de intervención limitada; las instituciones postsecundarias son muy heterogéneas en calidad, tamaño, y tipo de alumnado; la mayor preponderancia del sector privado en la educación superior que en algunos casos redundaba en que primen los intereses económicos por sobre los requerimientos científicos, académicos y sociales.

Si el impacto de Bolonia se entiende solamente como un intento de replicar el modelo europeo en América Latina, no está claro que sea beneficioso en todos sus componentes y ciertamente es inviable de implementar en la región en determinadas áreas. No obstante, para la mayoría de los objetivos y procesos que se establecieron en Bolonia constituyen aspiraciones que pueden guiar las políticas y el quehacer corporativo y que a través del tiempo podrían irse logrando.

En relación a la adopción de un sistema de titulaciones común en América Latina, la diversidad de las normativas nacionales y la heterogeneidad institucional existente al interior de cada país la hace inviable, aun cuando ha habido esfuerzos para el reconocimiento regional o subregional de títulos (CINDA, 1998). En el caso chileno, la ley define algunas características básicas de los grados y títulos habilitantes, pero deja abierta las especificaciones más particulares de cada una de ellas. Frente a ello, se podría definir una normalización mínima de titulaciones que sería beneficiosa para la región, pero implicaría establecer un tratado internacional y generar una instancia regional que le diera seguimiento.

Con respecto a la mayor homogeneización de una estructura curricular y la creación de ciclos con potenciales salidas laborales, se contraviene con la tradición latinoamericana del modelo napoleónico con una única salida de licenciatura. En casi todos los países de América latina, y más aun en el caso chileno, por una ley orgánica constitucional está definida la licenciatura como requisito para el otorgamiento de títulos profesionales más prestigiosos. Por lo señalado, el cambio es prácticamente imposible de realizar y, por tanto, el modelo planteado por el Acuerdo de Bolonia no es factible. No

obstante lo anterior, ha habido cierta influencia de dicho Acuerdo en el esfuerzo realizado por las entidades de educación superior chilenas para acortar la formación y articular tanto carreras afines mediante salidas intermedias como entre programas de pre y post grado.

En el plano de la implementación de un sistema de créditos transferibles ha habido en Chile una evolución notable sustentada en la experiencia previa de algunas instituciones nacionales e influenciadas por las definiciones planteadas en el Acuerdo de Bolonia. En la actualidad, ya existe una norma establecida para todas las universidades públicas si bien está aún en proceso de implementación. En América Latina, la situación es diversa y en ningún país está generalizada por lo que aún está lejos la posibilidad de instaurarse un proceso compatible a nivel regional.

La movilidad académica y, principalmente, la movilidad estudiantil se ha desarrollado de manera creciente en Chile como una forma de ampliar la oferta curricular. Para ello también se ha mirado con atención la experiencia europea. Sin embargo, la proporción de estudiantes que se movilizan en comparación con la matrícula postsecundaria total es nimia. Además, el cambio de mentalidad para pasar de una convalidación de materias a una armonización de la carga académica se dificulta por el recelo académico de las distintas entidades, situación que se ve agravada por la heterogeneidad institucional. Estas dificultades se ven aún más acrecentadas en el plano de la movilidad regional. Una posibilidad de enfrentar estas restricciones es facilitar los acuerdos inter- institucionales entre entidades con características similares y entre las cuales se puedan establecer vínculos de confianza y credibilidad. Para estos fines los países de la región podrían establecer convenios marcos que sirvieran de plataforma para los acuerdos inter-institucionales.

En lo que concierne al aseguramiento de la calidad, los avances en la región latinoamericana y en el caso chileno, en especial, tiene una dinámica propia. En la práctica, se han producido en forma independiente de lo establecido por el Acuerdo de Bolonia. La constitución de la Red RIACES y los acuerdos logrados a través del MERCOSUR, el Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior, además de las experiencias organizadas por IESALC/UNESCO son augurios de lo que podría llegar a ser efectivamente una agencia coordinadora regional más estable, potestad que hoy tendría RIACE.

En cuanto a la presencia europea y su impacto para la cooperación interinstitucional y el trabajo en redes el Acuerdo de Bolonia se ha proyectado como una experiencia interesante. Así lo evidencia, entre otros, el conjunto de redes iberoamericanas que se han conformado. La constitución de estas redes, así como otras de nivel regional y los acuerdos de cooperación

interinstitucionales son relevantes y podrían ser experiencias precursoras de lo que en el largo plazo facilitaría la creación de un espacio de educación superior latinoamericano. A ello se suman las declaraciones y los acuerdos establecidos en las distintas cumbres de autoridades nacionales y reuniones académicas regionales. Otras actividades, como el Programa Pablo Neruda que promueve la integración en varias áreas del saber son instancias que favorecen la cooperación y el intercambio (ARGUELLES, 2009).

A pesar de que existe la percepción que una mayoría de los académicos es partidario de la constitución de un espacio latinoamericano de educación existen voces disidentes que arguyen que una estandarización de las instituciones y de los programas en la Región pondría en riesgo la diversidad cultural y la identidad nacional y local (SIRAT; LING, 2009).

A pesar de los todos los esfuerzos realizados, y considerando que el modelo promovido a partir del acuerdo de Bolonia es relevante, no ha logrado tener el peso suficiente como para promover un mayor nivel de integración regional en América Latina. Las razones de ello, ya se han esgrimido en los comentarios anteriores y dan cuenta de la dificultad que esto ocurra en el corto plazo. La generación de redes y de convenios interinstitucionales es una forma de contribuir a la generación de un espacio latinoamericano.

El campo del desarrollo y la innovación curricular es una de las áreas donde ha habido mayor impacto del Acuerdo de Bolonia, a través del Proyecto TUNING en las distintas áreas del saber. La participación de 13 universidades chilenas en dicho proyecto, comprometidas para definir competencias genéricas y específicas de egreso, similares a las europeas, es un indicador potente de aquello. A lo anterior, se suman los acuerdos de innovación curricular en las universidades estatales (CUE). En este caso particular, cabe destacar el Program de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior (MECESUP) que ha entregado un monto significativo de recursos a las universidades del CRUCH y cuyos objetivos coinciden en gran medida con los proyecto Tuning. En el marco del MECESUP se ha desarrollado la red "RINAC" que promueve el diseño curricular en base a competencias. El apoyo al fortalecimiento del proyecto TUNING en Chile y América Latina representaría una herramienta importante para favorecer el desarrollo y la innovación curricular.

La implementación del proyecto PROFLEX en América Latina para mejorar la empleabilidad de los egresados con la participación de 17 universidades chilenas es una muestra de la influencia que ha tenido, en la región latinoamericana, esta herramienta generada en Europa con posterioridad al

Acuerdo de Bolonia y que provee información sobre las trayectorias laborales. La utilización de las herramientas que provee PROFLEX podría ser trascendente para mejora la empleabilidad de los egresados de la región.

Coincidiendo con varios autores (ZGAGA, 2006; BRUNNER, 2008; SCHWARTZ, 1992; GACEL-ÁVILA, 2011; MALO, 2005) se puede sostener que hasta la fecha el impacto de la Declaración de Bolonia ha sido débil en America Latina y en Chile en particular por las razones que ya se han esgrimido. Sin embargo, al menos en el caso chileno hay ciertos ámbitos donde el acuerdo de Bolonia y algunas experiencias de su implementación han repercutido favorablemente en la educación superior nacional.

## REFERÉNCIAS

ARGUELLES, P. (2009). **El Proceso de Bolonia en América Latina: Caso de Chile**. 2009. Disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-435.html>>

BRICALL, J. (2000). Europa. En: BRICALL, J.; BRUNNER, J. J. **Universidad Siglo XXI Europa y América Latina: Regulación y Financiamiento** (p.7-34). Santiago: CINDA

BRUNER, J. J. (2008). “El proceso de Bolonia en el horizonte Latinoamericano: Límites y Posibilidades”. **Revista de Educación, número extraordinario**, 119-145. Disponible en: <[http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008\\_06.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008_06.pdf)>.

BRUNER, J. J. (2000). América Latina. En: **CINDA-Columbus, Universidad Siglo XXI Europa y América Latina. Regulación y Financiamiento. PARTE 2 América Latina** (pp. 35-70). Santiago: CINDA.

CINDA, COLUMBUS; COIMBRA (2004). **Declaración de Lovaina Universidad Católica de Lovaina La Nueva, Bélgica**.

CINDA. (1998). **Reconocimiento y convalidación de estudios superiores y títulos profesionales en América Latina y el Caribe**. Santiago: CINDA.

CINDA. (2005a). **Marco general del Proyecto FDI 2004**. Documento de Trabajo. Santiago: CINDA.

CINDA. (2005b). **Movilidad Estudiantil Universitaria**. Santiago: CINDA.

CINDA. (2012). **Seguimiento de Egresados e Inserción Laboral: Experiencias universitarias**. Santiago: CINDA.

CNED. (2013). **INDICES: Estadísticas y Bases de Datos**. 2013. En <[http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices\\_estadisticas\\_BDS.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx)>.

COMISIÓN EUROPEA. (2011). **Erasmus**: Record en el número de estudiantes que obtienen becas de la UE para estudiar y formarse en el extranjero. en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-675\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-675_es.htm)>.

COMISIÓN EUROPEA. (2009). **Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente**. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS. . (2005). **Sistema de Créditos Transferibles (SCT)**. Manual Medición de la Carga del Estudiante. Santiago: CRUCH.

CONSORCIO DE UNIVERSIDADE DE CHILE (s/f)**Principios Generales del Programa de Movilidad Estudiantil del MEC**.

DE CÓZAR, R. (2003). **Convergencia Europea**. Presentación realizada en la Universidad de Cádiz, 25 de febrero.

DEL VALLE, R. (2013). **Diagnóstico 2013 de Movilidad Estudiantil en Universidades del CRUCH**. Temuco: Universidad Católica de Temuco.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. En: **Quality Assurance in Education**, Vol.21 (1), p. 20-38. Sydney, Taylor & Francis.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. (2009). **Propuesta para el Desarrollo de un Sistema de Información que Apoye el Aprendizaje a lo Largo de la Vida**. Working Paper. Santiago, CNIC, Ministerio de Economía.

GACEL-AVILA. (2011). Impacto del proceso de Bolonia en la educación superior de América Latina. **Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento**, Vol. 8, N.2, p. 123-134.

GINÉ-MORA, J.; CAROT, J. M.; CONCHADO, A. (Editores) (2010). **Informe resumen de los resultados del Proyecto PROFLEX en Latinoamérica**. Comparativa con el Proyecto REFLEX en Europa. Disponible en: <[http://www.encuesta-profex.org/documents/Informe\\_PROFLEX.pdf](http://www.encuesta-profex.org/documents/Informe_PROFLEX.pdf)>.

GINÉ-MORA, J.; CAROT, J. M.; CONCHADO, A. (2008). **Proyecto**: Programa de Estudios y Análisis.2007. Valencia, España: Universidad Politécnica de Cartagena, Universidad Politécnica de Valencia Universidad de Valencia.

GONZÁLEZ LODEIRO, F. (1998). El Papel de las Universidades en la Libre Circulación de los Ciudadanos: El Caso Europeo. En: GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. **El impacto de la globalización en la educación superior chilena** (p.49-64). Santiago: Ministerio de Educación.

GONZÁLEZ, J.; WAGENAAR, R. (2003). **Tuning Educational Structures in Europe**. Informe Final Fase Uno. Editado por Universidad de Deusto & Universidad de Groningen.

GONZÁLEZ, L. E. (1997). **Políticas para el Proceso de Internacionalización de las Universidades Chilenas**. Documento presentado en la Universidad de Santiago el 8 de abril. Santiago: USACH.

GONZÁLEZ, L. E. (2001). **La Globalización en las Universidades Chilenas**. Documento presentado en Seminario “La Globalización en América Latina y su Impacto en la Educación Superior”. Septiembre. Ciudad de México, México.

GONZÁLEZ, L. E. (2003). **Los Nuevos Proveedores Externos de Educación Superior en Chile**. Santiago: IESALC-UNESCO.

GONZÁLEZ, L. E. . (2004). **Breves notas sobre la estructura de los sistemas de la educación superior en Estados Unidos y en Europa**. Santiago: Mimeo, .

GONZÁLEZ, L. E. (2006a). **Comparación entre las Estructuras Curriculares en Europa y América Latina a partir de los Cambios de Bolonia y Consideraciones para una Integración en el Contexto de las Realidades de Latinoamérica**. Texto presentado en el Seminario “Nuevas tendencias de la Educación Superior Europea: Desafíos y Oportunidades para América Latina y el Caribe. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia 27 al 31 de marzo.

GONZÁLEZ, L. E. (2006b). **Movilidad, Aseguramiento de la Calidad y Reconocimiento Mutuo de Títulos de Educación Superior en América Latina**. Documento presentado en el Seminario “Movilidad, Aseguramiento de Calidad y Reconocimiento Mutuo de Títulos de Educación Superior”. Ciudad de México, 11 y 12 de septiembre.

GONZÁLEZ, L. E. (2008). **La Movilidad Estudiantil: Actualidad y Perspectivas**. Documento presentado en la IV Reunión de Directores de Relaciones Internacionales de las Universidades de CINDA. Universidade de Sao Paulo, Brasil, 28 y 29 de abril.

GONZÁLEZ, L. E. (2009). **Los Desafíos de la Universidad Latinoamericana desde la Perspectiva de la Globalización y la Sociedad del Conocimiento**. UNILA, Foz de Iguazú, Brasil, 19 al 22 de agosto.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. (1998). Estado de la Situación de las Universidades Chilenas en Relación con la Globalización y la Internacionalización. En: GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. **El Impacto de la Globalización en la Educación Superior Chilena** Santiago de Chile: Ministerio de Educación de Chile, División de Educación Superior, p. 167-184.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. Context of Latin American Higher Education Systems. En: LLINAS, X. (Editor). **Higher Education in Latin America and Europe and Strategic Management**. Netherlands: Springer (Forthcoming), 2014.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. (2012). Secuelas del Movimiento Estudiantil: Una Evaluación Preliminar. En: **Barómetro de Política y Equidad, A Mitad de Camino**. Punto de No Retorno, pp.104-12.1 (Volumen 4, Capítulo 5, Abril). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

HAUG, G. (s/f). **El Futuro de la Educación Superior en Europa**. Comisión Europea en Bruselas en el Departamento de Políticas Educativas, Comisión Europea (Bruselas). Disponible en: <[www.redes-cepalcala.org/.../EL%20FUTURO%20DE%20LA%20EDUC...](http://www.redes-cepalcala.org/.../EL%20FUTURO%20DE%20LA%20EDUC...)>.

HAUG, G. (2012). Políticas de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior Europea. En: LEMAITRE, M. J.; ZENTENO, M. E. (Eds.). **Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica**. Educación Superior Informe 2012 (pp.74-89), 2012. Santiago: CINDA.

LEMAITRE, M. J.; ZENTENO, M. E. (Eds.)(2012). **Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica**. Educación Superior Informe 2012. Santiago: CINDA.

MALO, S. (2005). El Proceso Bolonia y la Educación Superior en América Latina. **Foreign Affaires en Español**, abril-junio. Disponible en: <<http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/lectures/Proceso%20Bolonia.htm>>. Acceso en: mar. De 2009.

MARCHANT, E. **Diagnóstico Planes de Estudio en SCT-Chile**. Santiago: Universidad de Santiago, 2013.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN(2014). Becas Chile: **Estadísticas generales**. Disponible en: <[http://www.becaschile.cl/index2.php?id\\_portal=60&id\\_seccion=3536&id\\_contenido=15472](http://www.becaschile.cl/index2.php?id_portal=60&id_seccion=3536&id_contenido=15472)>.

PIRES, S.; LEMAITRE, M. J. ( 2008). “Higher Education Accreditation and Assessment Systems in Latin America and the Caribbean”. En: **UNESCO, Trends in Higher Education in Latin America and the Caribbean** (pp.286-305). Caracas: IESALC-UNESCO.

REICHA, R. (2005). **Proyecto TUNING América Latina**. Santiago: Ministerio de Educación, Programa MECESUP.

RUDZKI, E. J. R. Educación Internacional en el Ámbito de la Educación Superior: Algunos Elementos Conceptuales. En: **CINDA, Gestión de la Docencia e Internacionalización en Universidades Chilenas**. Santiago: CINDA.

SCHWARTZ, A. M. S. (2002). **Higher Education and the Demands of the New Economy in Latin America**. Background paper for the World Bank’s report on Closing the Gap in Education and Technology. Latin American and Caribbean Department. Disponible en: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/flagship.pdf>>.

SEMENT, J. La evolución de la movilidad académica en Europa en la perspectiva de la creación del espacio europeo de Educación Superior. **Revista Española de Educación Comparada**, 13, 2007, p. 361-399.

SIES . **Informe Matrícula 2013**. Disponible en: <[http://www.mifuturo.cl/images/Informes\\_sies/Matricula/informematricula\\_2013.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informematricula_2013.pdf)>.

SIRAT, M.; LING, O. P.; **Global higher education: what alternative models for emerging higher education systems?** En: <<http://globalhigheredworkpress.com/2009/04/07>>.

STATCOM. **Evaluación en profundidad programas de becas de postgrado.** Santiago: Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores y MIDEPLAN, 2007.

SUÁREZ, B. **Repercusión del Espacio Europeo de Educación Superior en las relaciones con las universidades latinoamericanas.** Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona 16 de octubre, 2007.

UNESCO-IESALC (2013). **Declaración de la Ciudad de Panamá.** V Encuentro de RedES Universitarias, Asociaciones & Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe. Disponible en: <<http://www.iesalc.unesco.org.ve/documents/articulos/declaracion.pdf>>.

UNIÓN EUROPEA. (1999). **Joint declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999.** Disponible en: <<http://www.crue.org/decbolognaingles.htm>>.

UNIÓN EUROPEA. **Tuning Educational Structures in Europe.** 2002. Disponible en: <<https://ujiapps.uji.es/estudis/ees/titols/documents/docs/tuning.pdf>>.

VAN DER VELDEN, R. (Coord.). (2003). **REFLEX.** The Flexible Professional in de Knowledge Society: New Demands on Higher Education in Europe. Disponible en: <<http://www.fdewb.unimaas.nl/roa/reflex/>>.

VEGLIA, D. B.; PÉREZ, V. G.(2011). **“El proceso de Bolonia y su incidencia en el MERCOSUR”.** I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana. 9 al 12 de mayo Universidad del Litoral Argentina.

ZAGAFA, P. (2006). **External Dimension of the Bologna Process.** Working Group on the external dimension of the Bologna Process, First Report. Disponible en: <<http://www.bolognaoslo.com/expose/global/download.aspx?id=28&fk=11&thumb=>>>.

ZÚÑIGA, M. (2005). **Movilidad Estudiantil y Articulación Horizontal entre Universidades.** Presentación preparada para el Seminario Internacional de CINDA “Intercambio Estudiantil y Cambio Curricular. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza 11 y 12 de agosto.



# CAPÍTULO VI

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA A LA LUZ DEL PROCESO DE BOLONIA

*Guillermo Ruiz*

---

### **Presentación**

La conformación del Espacio Europeo de Educación Superior ha generado muchas expectativas políticas e institucionales por las posibilidades de su replicación en otras regiones del mundo. Sus declaradas ventajas en cuanto a la conformación de modelos académicos convergentes, sistemas de acreditación regional y modificaciones en las titulaciones en el marco de una profunda reforma académica curricular, han sido sin embargo puestas en tela de juicio a lo largo de la última década, dada la diferencial instrumentación que han tenido en cada uno de los países que integran este espacio geográfico.

La creación de este espacio regional de integración universitaria debe ser ubicado como parte de la propia evolución de la globalización como un proceso que plantea tendencias contradictorias, que desafían las políticas públicas de los Estados nacionales así como los acuerdos internacionales en materia de integración educativa. Entre estas tendencias contradictorias pueden mencionarse que la globalización aparece como oportunidad (para llevar adelante transformaciones necesarias a nivel educativo e institucional) y también como una amenaza (ya que plantea la acentuación de políticas neocolonialistas y las mercantilistas de la educación). Por otra parte, se puede hacer referencia a la tendencia a implementar políticas de reformas desde modelos universalistas estandarizados (en un sentido Norte-Sur), con desarrollos históricos muy diferentes contradictorias con las políticas nacionales y/o locales concretas. Asimismo se encuentra la tendencia hacia una convergencia política escindida de la convergencia cultural y la integración político-económica. Finalmente, siguiendo esta conceptualización, se puede identificar como tendencia contradictoria la circulación transcontinental o transregional de conocimientos y los modelos de organización en espacios históricos y regionales y su “apropiación contextualmente específica” (SCHRIEWER, 2011).

América Latina por su parte, posee una amplia trayectoria en el desarrollo de la educación superior universitaria, con modelos organizativos y curriculares específicos y a su vez no siempre convergentes dado el alto nivel de autonomía institucional y académico que poseen las universidades públicas en la región. En el caso particular de Argentina, la educación superior posee la cualidad de ser un sistema binario, constituido por diversas instituciones, algunas universitarias y otras superiores terciarias. Dependen diferencialmente del Estado nacional y de los Estados jurisdiccionales. A esto se suma la oferta educativa privada en cada uno de los dos sectores de la educación superior.

En este trabajo se analizará qué perspectiva tendría la integración superior universitaria en la región a partir las características de la educación universitaria en Argentina. Para ello se comienza caracterizando la conformación de un espacio común educativo en el marco de la integración política, económica e institucional en Europa y se analizan los conceptos involucrados en el caso de dicha integración educativa. A continuación se describen las características de la educación superior en América Latina para posteriormente discutir las posibilidades efectivas que tendría la conformación de un espacio latinoamericano de educación superior, considerando además los antecedentes políticos e institucionales que se evidencia en la región. Finalmente, se estudia el caso de la educación superior argentina a la luz de las características históricas, institucionales, políticas y pedagógicas que posee. Con ello se intenta advertir acerca de las posibilidades y limitaciones que tendría un efectivo proceso de conformación de espacio común en América Latina a partir de las particularidades que tiene casa sistema educativo nacional.

## **La influencia de la integración regional europea en el proceso de reformas educativas en el nivel superior: el caso de Bolonia**

Una característica que se destaca, desde una perspectiva internacional, de las reformas ejecutadas en la última década del siglo pasado es la celeridad que cobró el proceso de integración regional que tuvo como ámbito destacado la conformación de la Unión Europea (UE) y con ella al incremento del ritmo de la integración educativa. Antes de analizar las perspectivas que desde Argentina se pueden elucidar sobre la conformación de un espacio común de educación superior, resulta necesario describir el caso de la integración iniciada en el nivel superior universitario entre los Estados europeos, el cual ha excedido los límites de la UE.

El *Proceso de Bolonia* es el nombre que recibe el proceso iniciado a partir de la firma de un acuerdo acerca de la integración de la educación superior europea, conocido como la *Declaración de Bolonia*. Se firmó en el año 1999 en la ciudad italiana de Bolonia y fue suscripto por los ministros de educación de varios países europeos. Con ello se inicio a este *proceso* que incluyó rondas de consultas, reuniones y acuerdos internacionales para profundizar los alcances políticos de estas acciones de integración educativa.<sup>48</sup>

En principio, el acuerdo original constituyó una declaración política conjunta que dio inicio a un proceso de convergencia educativa que tenía como objetivo facilitar un efectivo intercambio de graduados y por ende a facilitar la libre circulación de profesionales, así como adaptar el contenido de los planes de estudios universitarios a las demandas sociales de esta comunidad integrada de estados europeos. Ello permitió la conformación del *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES), el que se autodenomina un ámbito de estudios con equivalencia de contenidos y regulaciones acerca de las promociones de los egresados. Este *Espacio Europeo de Educación Superior* se concibe como un ámbito de organización educativo que quiere armonizar los distintos sistemas educativos de los países que han suscripto el acuerdo y aspiran a proporcionar una forma eficaz de intercambio entre todos los estudiantes. Asimismo se quiere que la formación universitaria obtenida sea equivalente en la atención a las demandas sociales. Este espacio no se restringe a los países de la Unión Europea ya que permite la incorporación de países incluso de fuera de ella. Se lo presentó políticamente como el marco de referencia a las reformas educativas que muchos países habrían de iniciar en los primeros años de este nuevo siglo.

Originalmente, el proceso de Bolonia y el espacio común de educación superior se basó en tres acuerdos fundamentales:

- 1) Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (*European Credit Transfer System*, ECTS): se adopta la organización curricular por créditos para facilitar la circulación de los estudiantes. Con este sistema se quiere mejorar la comparación y la transferencia de los cursos impartidos en cualquier Estado. Para calcular la duración de un crédito se enfatiza el tiempo de estudio que tiene que dedicar

48 Entre los antecedentes más importantes al proceso de Bolonia se encuentra la firma de la *Carta Magna de Universidades* en 1988, por parte de rectores de universidades europeas y, diez años después, en 1998, la *Declaración de Sorbona* en una reunión de ministros de educación de cuatro países europeos (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido). Un año después, veintinueve ministros de educación europeos firman la Declaración de Bolonia, que da el nombre al proceso y en el que se basan los fundamentos del Espacio Europeo de Educación Superior, cuya constitución plena se propone finalizar en el año 2010.

- el alumno. En tal sentido un crédito es equivalente a 10 horas teóricas y unas 25 horas prácticas. Desde el punto de vista docente, la consecuencia es la reducción de las horas de clase presencial en favor de prácticas tutorizadas por el personal docente.
- 2) Estructura académica de formación de grado más posgrado: la educación superior se divide en dos ciclos de formación, un grado de orientación *generalista* y un posgrado de orientación *especialista*. Hay que destacar que el principio que articula este sistema es la adquisición de habilidades frente a la adquisición de conocimientos, por lo que estos grados y posgrados estarán fuertemente dirigidos a dar respuesta a las necesidades laborales que existan en la sociedad. Así se creó un *sistema de titulaciones de dos ciclos* y con ello se tomó como modelo la estructura académica anglosajona: las titulaciones prevén en un primer ciclo de estudios de carácter general de 3-4 años de nivel de grado (Bachelor en inglés) y un segundo ciclo de 1-2 años para la especialización por el que se obtiene el título de Máster.
  - 3) Acreditación: El último pilar prevé la creación de sistemas de acreditación universitaria que, mediante una evaluación interna y otra externa, *vigile la calidad* de cada centro formativo y su adecuación a los requisitos del Espacio Europeo de Educación Superior.

En reuniones posteriores, se acordaron cambios a las dimensiones de la integración educativa y además se incorporaron otros Estados. Sin embargo, el ritmo de implementación ha resultado desigual entre los diferentes firmantes. Como puede percibirse, el proceso de Bolonia cristaliza de manera más evidente la incorporación de no sólo la evaluación de la calidad educativa de las instituciones y programas educativos de nivel superior en Europa sino que además introduce la acreditación como el mecanismo central de la regulación dentro de la integración educativa operada en este nivel. Es decir, la acreditación en los países europeos no sólo constituye un mecanismo de regulación interna de la educación formal, que apunta a informar sobre la solvencia de un programa o institución como en los Estados Unidos de América, sino que aquí adquiere un característica adicional dada por la propia especificidad de la situación europea: promueve la integración educativa regional.

La dupla evaluación–acreditación aparece así como una forma de regular la propia integración educativa pero al hacerlo comienza a generar efectos sobre las instituciones y programas universitarios, los cuales a su vez pierden en autonomía científica y académica para adecuarse a los estándares de calidad que deben alcanzar para ser acreditados. De esta acreditación

educativa, sobre la base de la evaluación de la calidad de la educación, se derivan curiosamente efectos de planificación, incluso integral, de nuevo tipo, ya no diseñadas dentro de los estados nacionales, para sus sistemas educativos, ni tampoco con un objetivo explícito de favorecer el desarrollo económico (como en América Latina en la década de 1960) o promover el desarrollo social y político (como en Europa durante las décadas de los años cincuenta y sesenta). Ahora los efectos de planificación de las políticas de acreditación exceden los límites legales de los sistemas nacionales de educación. Lo hacen formalmente: se espera que las titulaciones sean idénticas y garanticen niveles equiparables de formación universitaria aunque las instituciones universitarias, en función de sus culturas académicas específicas y sus proyectos pedagógicos de formación no den necesariamente lugar a esta homogeneización devenida de la acreditación regional de los programas e instituciones en función de la integración educativa europea (Ruiz, 2007).

Conceptos involucrados: evaluación, acreditación, rendición de cuentas

La experiencia internacional resulta muy interesante en lo que se refiere a los resultados obtenidos en una multiplicidad de programas y esfuerzos para la evaluación de la calidad educativa y su mejoramiento a través de esta vía principalmente. Así es que algunos autores han denominado *Estado Evaluador* a esta tipo de actividades, que darían cuenta de cómo la crisis educativa evidenciada a partir de los resultados de las evaluaciones, dio lugar a que en la educación pública se creyera necesario que el Estado se concentrara sobre sí mismo y comenzara a evaluar los mecanismos de regulación de la actividad de las instituciones educativas a fin de verificar si resulta eficaz y apropiado su funcionamiento. Esta tarea debe desarrollarse con celeridad porque se trata de una cuestión muy problemática y costosa para el conjunto de la sociedad (VAN VUGHT; NEAVE, 1994).

Vale destacar que estos cambios en las políticas educativas universitarias no ocurrieron de forma homogénea en todos los casos y de manera lineal y carente de conflictos. Tampoco se trata de un proceso impulsado por actores externos. Por el contrario, se trata de un proceso sumamente complejo y que no ha ocurrido en todos los casos.<sup>49</sup>

49 Ahora bien, se puede establecer una importante diferencia entre las políticas de evaluación diseñadas para la educación básica y media respecto de las instrumentadas para el nivel superior. En el primer caso, la experiencia internacional indica que ellas se hayan particularmente vinculadas con los procesos de descentralización de la gestión educativa de estos niveles (enseñanza básica y media) y que ciertamente constituyen instancias que permiten mantener la regulación nacional de un sistema a partir de mecanismos y organismos centrales de evaluación educativa. En el segundo caso, la evaluación de la educación superior constituye un mecanismo de control pero orientado a la regulación de este nivel vía la acreditación de programas e instituciones. En ambos casos se evidencia la regulación, pero en el segundo la evaluación genera un efecto homogeneizador al promover, indirectamente, la planificación de

La consolidación del Estado evaluador se vincula con el concepto de rendición de cuentas (*accountability*), definido como el control del rendimiento profesional en su aplicación al sistema educativo para conseguir un mejor conocimiento y uso de las condiciones óptimas que han de permitir lograr las finalidades y los objetivos sobre los que existe un acuerdo público (Neave, 1987). La rendición de cuentas supone como hemos visto la existencia de instituciones públicas o semipúblicas a cargo del diseño y ejecución de mecanismos que deben medir la calidad de los servicios públicos así como de la producción de indicadores que permitan, precisamente, medir dicha calidad. Se debe comprobar objetivamente la calidad del producto, del servicio y se debe utilizar la información obtenida para reorientar los casos negativos.

O sea no sólo se trata de un enfoque de evaluación que permita la provisión de información a través de una recolección sistemática que permita construir un juicio de valor sino también se trata de llevar adelante decisiones para corregir los errores. Así, se puede sancionar y recompensar lo evaluado. La rendición de cuentas se dirige a controlar las actividades de quienes tienen la responsabilidad de administrar la educación en todos sus niveles e implica cuestionamientos, como ya señalamos anteriormente, acerca de: ¿quién debe determinar sobre qué rendirse cuentas? ¿De qué modo? ¿Quién debe hacerlo y ante quién? ¿Logra los efectos positivos en el mejoramiento de la calidad?<sup>50</sup>

No obstante, vale aclarar que la rendición de cuentas constituye una actividad presente en los sistemas educativos nacionales de los países occidentales desde su fundación tanto en los niveles inferiores del sistema a través del cuerpo de inspectores cuanto en el nivel superior universitario. En el primer caso, los servicios de inspección escolar contaron desde su inicio con organismos administrativos destinados a controlar el funcionamiento de los sistemas formales de educación. La diferencia de esos mecanismos “tradicionales” con la rendición de cuentas contemporánea está dada por la creación de instituciones ad-hoc o descentralizadas, dentro de la órbita de los estados, o bien entidades autónomas e incluso privadas (según se trate el país) que se encargan de la responsabilidad de realizar el proceso de evaluación de la calidad educativa en este sentido de rendición de cuentas.

---

la educación superior en función de la necesidad de acreditar las carreras e instituciones. Podría decirse que éste no es necesariamente el efecto logrado en la educación básica ya que la descentralización no promueve homogeneización sino al contrario, fragmenta y diversifica aún más las diferencias educativas y sociales preexistentes.

50 Resulta válido recordar lo comentado anteriormente sobre una investigación realizada Conbrach por la que se concluía que la rendición de cuentas tenía efectos sumamente cuestionables y era entendida como un enfoque *totalitario* de la evaluación al ser vislumbrada por los evaluados como un instrumento de control muy negativo para el natural desarrollo de los procesos educativos (CRONBACH et. al., 1980).

Para el caso de la educación universitaria la situación es diferente en gran medida por su autonomía respecto del Estado. Sin embargo, siempre estuvo presente la preocupación por la calidad de la enseñanza. Lo que ha cambiado fue la autoridad última que dota a las instituciones de educación superior de la capacidad de certificar los niveles de desempeño y rendimiento académico de sus estudiantes y profesores y controla cómo las instituciones otorgan los conocimientos y competencias en los que sus capacidades y aprovechamiento pudieran ser evaluados (NEAVE, 2001).

En fin, a partir del análisis de la experiencia internacional es posible sostener que no existe un modelo único de evaluación del sistema educativo aplicable a cualquier país. Para el análisis de los sistemas de evaluación y acreditación es necesario considerar, además de los estándares de calidad que se establezcan, las características sociales, políticas y culturales de cada país en particular así como las características propias de cada uno de los componentes del sistema de educación y sus tradiciones académicas. Esto resulta importante para pensar el caso latinoamericano, tanto en lo que respecta a la evaluación y acreditación universitaria como a la posibilidad efectiva que puede tener la conformación de un espacio de educación superior regional.

### **La educación superior universitaria en los países latinoamericanos: las políticas predominantes en las últimas décadas**

En el nivel de educación superior de los países latinoamericanos, las universidades han sido las que han logrado tener mejor definidas sus misiones institucionales y sus funciones como instituciones productoras de conocimiento. En ellas se observa la influencia sucesiva de paradigmas institucionales españoles, franceses, alemanes y anglosajones y, por supuesto, de los ideales del moviendo de la Reforma Universitaria de 1918.<sup>51</sup> Sin embargo, a pesar de la consolidación del principio de autonomía de

51 La Reforma Universitaria de 1918 fue un movimiento político estudiantil que modificó la organización institucional y académica de las universidades argentinas. Este movimiento cuestionó la estructura tradicional de las universidades (fundada en el clericalismo, el régimen de cátedra vitalicia, entre otros) y promovió la organización institucional de las universidades basada sobre la autonomía, el gobierno por parte de los claustros que la componen como medio para garantizar la libertad de cátedra, la transparencia en los mecanismos de designación de profesores y, fundamentalmente, el dictado de sus propias normas de gobierno y organización académica sin intervención del poder político ni de las autoridades educativas nacionales. La Reforma del '18 se proyectó al ámbito político y social en el plano nacional y continental.

las universidades públicas, éstas desarrollaron un modelo históricamente similar, en torno a principios compartidos que actuaron como ideal común por las comunidades universitarias.

En el caso particular de la educación superior, puede sostenerse que históricamente en América Latina no ha existido una excesiva intervención del Estado en la educación superior universitaria. El ejemplo más claro en este sentido es que las universidades en muchos países latinoamericanos otorgan títulos habilitantes para el ejercicio de profesiones liberales. No existen exámenes de Estado y cuentan con alto grado de autonomía para fijar las políticas curriculares.

A pesar que algunos gobiernos han tenido normativas universitarias, las modalidades de intervención que se derivaron no han sido eficaces para la regulación del sistema en su conjunto ya que dichas normas no reflejaban proyectos educativos globales. Menos aún, los gobiernos han podido planificar el crecimiento de la oferta universitaria, según sectores o carreras, tampoco han desarrollado sistemas de recolección de la información estadística, lo que hubiera posibilitado la planificación de dicho crecimiento. Tampoco ha existido tradición en monitorear la aplicación de políticas universitarias y, menos aún, de evaluar sus resultados.

El instrumento principal con que han contado los gobiernos latinoamericanos para regular a las instituciones ha sido el financiamiento del sector ya que ello favoreció el desarrollo de determinadas acciones o bien restringió y desmanteló políticas institucionales que se habían desarrollado en las universidades. Por último, durante la década de 1970, las universidades públicas constituyeron objeto de políticas propias del terrorismo de Estado en el marco de los gobiernos dictatoriales que existían en algunos países de la región. En consecuencia se desmantelaron equipos de investigación, se expulsaron docentes e investigadores y se cercenó directamente la libertad de cátedra e investigación.

Más allá de las cuestiones específicas de los regímenes antidemocráticos, puede sostenerse que, dentro de las condiciones prevalecientes en la región, los sistemas de educación superior se habían caracterizado por funcionar sin conducción ni orientación, salvo en los períodos dictatoriales donde sufrieron la expulsión de profesores y de estudiantes. Esta carencia de una coordinación para el nivel dio lugar al desarrollo de sistemas de educación superior muy diversos entre sí, incluso dentro de cada uno de los países, con niveles de calidad muy diferenciales lo que ha producido en conjunto un funcionamiento altamente heterogéneo, con pronunciados niveles de inequidad e ineficiencia.

Particularmente, durante la década de 1990, el nivel superior universitario tendió a acrecentar la heterogeneidad de las instituciones, tanto en el sector público cuanto en el privado. Adoptó formas de organización académica variadas y no necesariamente congruentes dentro de cada Estado en particular. En este contexto de diversificación institucional del nivel superior los gobiernos llevaron a cabo modificaciones legales en la educación superior en muchos países de América Latina, las cuales no han respondido necesariamente a un proyecto nacional de desarrollo y fortalecimiento específico para el sector superior (a pesar de la retórica política que contuvo estas reformas). Las transformaciones, se ejecutaron sin mayores consultas a las comunidades universitarias y fueron justificadas por la necesidad de superar la crisis de este nivel, producida por problemas tales como: la diferenciación segmentada de instituciones, la falta de información sobre su nivel de calidad; la proliferación de instituciones públicas y privadas sin planificación racional de la oferta, la rigidez curricular y, por lo tanto, la falta de adecuación a los cambios en la sociedad, todo esto ocurría en un contexto de crisis de financiamiento para el sector.

La mayoría de las reformas contenidas en nuevas bases legales para la educación superior de América Latina tuvieron lugar durante la década de 1990 ya que varios países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) cambiaron o sancionaron sus legislaciones educativas que regulaban la educación superior en el marco de controvertidos debates nacionales en cada caso y con altos niveles de resistencia por parte de la comunidad universitaria.

Los principales cambios planteados en las leyes de educación superior aprobadas en aquellos años hacen referencia a aspectos tales como:

- introducción de políticas de evaluación y la acreditación universitaria
- creación y fortalecimiento de órganos de coordinación de la educación universitaria en su conjunto, es decir, para los sectores público y privado y también en algunos casos del sector no universitario
- cambios en las formas de financiamiento del sector
- desregulación de las políticas de ingreso e incluso de las relativas al cobro de aranceles a los estudiantes, en los casos que no existían esas prerrogativas

Si bien han sido varios los países que en América Latina han aprobado una normativa sobre educación superior en la década pasada, el análisis comparativo demuestra que entre los países existen algunos (Chile, Colombia, Argentina y Brasil) que aprobaron nuevas leyes nacionales de educación

superior. Otros en cambio, como México y Venezuela, no han sancionado leyes nacionales para este nivel, sin embargo han realizado varias reformas parciales que afectaron a la educación superior en su conjunto.

Entre los países que han aprobado una legislación educativa en los años noventa se observa que en algunos casos las cuestiones referidas a la educación superior se incluyeron en leyes generales de educación, para todo el sistema educativo respectivo, como en Brasil. En otros, se aprobaron leyes específicas para este nivel educativo, como en la Argentina, y Colombia. El número de artículos de la legislación en el primer grupo de países es obviamente menor (Brasil: 15 artículos) que el del segundo (Argentina: 88, Colombia: 144). En general, los propósitos de los sistemas de evaluación universitaria en la región apuntan a:

- lograr la certificación del nivel de calidad de los programas universitarios a través del mecanismo de la *acreditación* institucional y de programas
- propiciar la consolidación de la formación de posgrado
- adoptar criterios de excelencia reconocidos internacionalmente
- sostener que se diseñarán políticas de apoyo y mejora de los programas a través becas y otros recursos destinados a una mejor enseñanza
- proveer a la comunidad de información confiable de la calidad de la oferta educativa para mejorar la capacidad de elección
- favorecer una organización más racional de la oferta universitaria, en todos sus ciclos internos de formación y modalidades
- fomentar lo que se llama una *cultura de la calidad* entre los actores universitarios

Entre los aspectos generales de la acreditación universitaria se pueden mencionar los siguientes que se hayan explicitados en las normas de reforma universitaria analizadas:

- 1) Objetivos por políticas definidas a través de legislación educativa específica por las que se crean determinados organismos de acreditación y establecen políticas específicas que regulan el proceso de evaluación y acreditación en su conjunto

- 2) Los organismos de acreditación definen criterios de calidad. Aunque se perciben diferencias entre los países en este sentido (por ejemplo, en Uruguay ello es tarea exclusiva del ministerio de educación; en la Argentina lo realiza el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades, por mencionar dos casos)
- 3) Salvo en Venezuela y Uruguay existen guías de orientación para la evaluación y acreditación, las cuales son aprobadas por normativas específicas del Estado (decretos, leyes); Colombia, Chile, Argentina, México, Costa Rica y Venezuela han elaborado guías de carácter conceptual
- 4) En los órganos de acreditación tiene alguna representación académicos, profesionales reconocidos, expertos en educación superior y, eventualmente, académicos extranjeros
- 5) Los organismos suelen realizar orientaciones metodológicas de algún tipo para el desarrollo de la evaluación y acreditación
- 6) La evaluación la realizan en general comisiones o consejos de acreditación creados ad-hoc dentro de estos organismos
- 7) La información obtenida como resultado de la evaluación es pública; aunque en Venezuela ello tiene carácter confidencial (en Uruguay, por su parte, se divulga la información de la evaluación externa y de la evaluación final)
- 8) Se sostiene que el reconocimiento público que se otorga a un programa o institución acreditada representa un estímulo que trae una serie de ventajas académicas y de recursos de todo tipo

Entre los procedimientos de evaluación y acreditación universitaria empleados en América Latina, y que son establecidos en las leyes educativas que reforman a la educación superior, se evidencian los siguientes:

- 1) Procesos de evaluación externa por pares académicos
- 2) Algunos utilizan pares académicos también para la autoevaluación
- 3) Diversas nomenclaturas y escalas para identificar y acreditar los niveles de calidad
- 4) Varía la vigencia de acreditación y se han desarrollado diversos criterios en cada país
- 5) En algunos países hay dos tipos de informes: uno para la institución, el otro, mucho más sintético y global, destinado a la comunidad

En suma, a pesar de estas tendencias en las políticas universitarias tendientes a la introducción y ejecución de sistemas de evaluación y acreditación universitaria, América Latina dista de ser una región homogénea en términos de educación superior y universitaria. Más allá de los puntos de contacto de la historia, del impacto de la reforma de la década de 1990 y de la necesidad de enfrentar el desafío de la economía del conocimiento, no hay un modelo similar entre los países que componen la región. Tanto por organización institucional como en el gobierno del sistema, la educación superior latinoamericana dista de ser homogénea (LAMARRA, FERNÁNDEZ, 2015).

### **Perspectivas problemáticas sobre la construcción de un espacio regional de educación superior**

La complejidad institucional de la organización de la educación universitaria en la América Latina, genera desafíos y obstáculos muy serios para la conformación de un espacio regional de educación superior. En este sentido, Brunner (2008) identifica una serie de problemas que dificultarían la implantación del modelo universitario del Proceso de Bolonia en la región:

- la falta de un espacio común de integración regional en las dimensiones política, económica, monetaria y del conocimiento
- cuestiones geográficas dado que algunos países se componen por “un mosaico de naciones diferentes agrupadas por la geografía”
- los diferentes niveles de desarrollo, diversas modalidades de integración al mundo global
- los altos niveles de autonomía universitaria con que gozan la instituciones de educación superior que limita las capacidades de los Estados de planificar políticas de integración que no colisione con los márgenes de autonomía institucional y académica de las universidades públicas
- las grandes desigualdades en las relaciones de los países, así como la gran variedad y contraste de una sociedad caracterizada por las etnias y las diferentes religiones

A pesar de este diagnóstico que limitaría la posibilidad de crear un espacio regional, es posible identificar en América Latina algunos antecedentes en relación con la conformación de un espacio regional de educación superior. Un primer antecedente podría ubicarse en la Declaración de Guadalajara (1991) donde se acordaba en promover un desarrollo económico, social,

tecnológico y cultural sobre la base de un gran impulso de la educación. En dicha ocasión se menciona por primera vez la necesidad de promover un mercado común de conocimiento. Por otro lado, se puede identificar la promoción de un Espacio Común de la Educación Superior entre Europa y América Latina, en la Declaración de Salamanca del año 2005. Ello dio lugar a la creación de un *Espacio Iberoamericano*, orientado a las necesidades de cambio en la educación superior, centrándose en la investigación, el desarrollo y la innovación.

En el marco de la Cumbre de Presidentes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe se ha creado el Espacio Común de Educación Superior (ALCUE) pero ello ha tenido escasos efectos concretos en el desarrollo universitario. El Consejo de Europa por su parte ha destinado, a través de varios de sus programas, un importante financiamiento para favorecer este objetivo pero ello no ha sido efectivo en parte por las diferencias entre las organizaciones institucionales de los sistemas universitarios de ambas regiones.

En el ámbito de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Gobierno se ha creado el *Espacio Iberoamericano de Educación Superior*, en el que ya se han llevado a cabo algunos mecanismos de organización, como la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este ámbito pretende la construcción de ese espacio común de la educación superior entre los países de ambas regiones. A su vez, este espacio iberoamericano se organiza formalmente en coordinación con la Secretaría General Iberoamericana, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB).

Un organismo internacional que también ha sido promotor de este espacio iberoamericano ha sido UNESCO, particularmente a través del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). En el este ámbito (UNESCO – IESALC) se han celebrado conferencias regionales sobre educación desde el año 1996 y se han establecido metas y propósitos para la transformar la educación superior en la región y generar estrategias comunes. También se han ejecutado estudios e investigaciones comparativas internacionales para favorecer el establecimiento de acuerdos políticos regionales para el desarrollo humano sostenible a partir de la promoción de la educación superior y la ciencia. Según López Segrera “el objetivo principal era la necesidad de generar un amplio movimiento de reflexión, compromiso y acción, dirigido a que las políticas institucionales y públicas en Educación Superior se beneficien de los avances del siglo XXI” (SEGRERA, LÓPEZ, 2002; 88).

Algunos autores consideran que sobre la base de estos antecedentes políticos internacionales, es posible identificar algunas creaciones institucionales que podrían tener como resultado la conformación de proto-espacio de educación superior regional. En este sentido, Tiana (2009) considera que en el largo plazo, dada la mundialización de la educación superior, se constituirá un espacio regional de educación superior. Por su parte, Fernández Lamarra (2012) sostiene que para ello sería necesaria una serie de acuerdos que impliquen:

- respetar los protocolos intergubernamentales de reconocimiento de títulos y estudios
- contribuir al desarrollo de la movilidad de los estudiantes
- evaluar la creación de un sistema de créditos transferibles (y tomar en consideración algunas propuestas desarrolladas en el marco de proyectos ALFA o en el proyecto Tüning3, como el Crédito Latinoamericano de Referencia CLAR)
- promover mayor flexibilidad a los diseños curriculares de las carreras universitarias, tomando en cuenta la estructura académica de: grado – máster – doctorado
- promover el intercambio permanente de profesores e investigadores
- constituir programas regionales de posgrados
- favorecer mecanismos de doble titulación entre universidades latinoamericanas

En los países latinoamericanos se ha planteado la necesidad de atender prioritariamente la convergencia de los sistemas de educación superior sobre todo en lo que atañe al reconocimiento de títulos y estudios, a fin de posibilitar la movilidad de docentes, estudiantes y del personal de conducción en el marco de los países de la región. En este sentido la experiencia del MERCOSUR constituye una experiencia particularmente prometedora a pesar de los continuos traspies que los gobiernos de los países integrantes de esta región afrontan.<sup>52</sup> Cabe destacar que el MERCOSUR contempla otras dimensiones de integración que tienen diferente grado de alcance e implicancias para los Estados Miembros y Asociados. Entre dichas dimensiones de integración

52 El MERCOSUR es una unión aduanera creada el 26 de marzo de 1991 a través de la firma del Tratado de Asunción por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. El MERCOSUR tiene como objetivo sin plazo constituir un mercado común (es decir, la libre circulación de todos los factores de la producción). Por ahora ha alcanzado un estadio menor: una unión aduanera imperfecta por la que se permite la libre circulación de bienes y se grava con un arancel externo común el ingreso de bienes, aunque hay excepciones.

se encuentra el Sector Educativo del Mercosur (SEM) constituido en el año 2001. El SEM tiene en su estructura el Comité Gestor del Sistema de Información y Comunicación, cuyos objetivos son, entre otros, la creación y el mantenimiento de este espacio para la difusión de los temas educativos discutidos en el ámbito del MERCOSUR. Sus alcances hasta el momento han sido limitados en algunas áreas educativas mientras que otras, como la acreditación de carreras universitarias de interés público (como agronomía, medicina, entre otras), han sido importantes, sobre todo en particular en el reconocimiento de titulaciones de grado a través, primero, del Mecanismo Experimental MEXA y luego por medio del ARCU-SUR.

Por otra parte se pueden mencionar diversas redes interuniversitarias o interinstitucionales que dan cuenta de cierta convergencia en la educación superior entre los países de la región entre otros: el Grupo Montevideo, la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA); la Red Columbus; la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria; la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AUALCPI); la Asociación ORION; la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES); la Red de Macro Universidades Públicas de América Latina y el Caribe; la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ); el Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS); la Red de Universidades Regionales (UREL); la red de las Universidades de la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL); la Red que agrupa a las de carácter tecnológico (AIESTALC); la de las Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA); el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA); la Red para la Convergencia de la Educación Superior (RICES).

En suma, podría pensarse que para América Latina los proyectos vinculados con la generación de un espacio común para la educación superior están asentados sobre la integración interuniversitaria y la movilidad académica, así como en las limitaciones que podrían surgir en función del principio de autonomía universitaria. En esta tarea resulta primordial considerar a su vez la complejidad institucional que presentan la educación superior de algunos países como Argentina donde existen diferentes instituciones de educación superior: universidades e institutos universitarios (públicos nacionales, públicos provinciales y privados) e instituciones terciarias (públicas y privadas que dependen de las autoridades provinciales).

## La educación superior universitaria en Argentina

Tal como se señalara con anterioridad, la educación superior en la Argentina está compuesto por un sector universitario y otro no universitario entre los cuales no existen vías de articulación. Más aún, no han existido a nivel nacional programas o políticas orientadas a la resolución de este déficit, con excepción de algunas iniciativas en lo referente a la formación docente. Este sistema binario está marcado por una acentuada unilateralidad desde el momento en que aproximadamente el 74% de la demanda de educación superior se orienta hacia el sector universitario. Esta orientación de la demanda obedece a razones de mayor prestigio social y académico de las instituciones universitarias frente a las no universitarias así como a expectativas de mayores posibilidades de empleabilidad si se posee un grado universitario.<sup>53</sup> A esto se suma que el sector universitario no ofrece a los estudiantes del sector no universitario una apertura con vías múltiples de entradas y salidas ni sistemas de acreditación que les permitan una circulación fluida. La resultante es una situación de fragmentación que potencia superposiciones, dilapidación de recursos y vacancias de alternativas educativas para la formación y/o la reconversión de recursos humanos en áreas prioritarias del desarrollo social, cultural, económico y político nacional.

En el interior del nivel superior del sistema educativo argentino, las universidades son las que tienen mejor definidas su misión y sus funciones, aunque fueron modificando su modelo de referencia a partir de la influencia sucesiva de paradigmas institucionales españoles, franceses, alemanes y anglosajones, y de los ideales de la reforma universitaria de 1918. Es importante destacar que, a pesar de la consolidación del principio de autonomía de las universidades nacionales (consagrado en la reforma de la Constitución Nacional en 1994), éstas desarrollaron un modelo históricamente similar, en torno a principios compartidos que actuaron como ideal cultural, constituido en común por las comunidades universitarias, dispersas geográficamente pero no académicamente. No ocurrió lo mismo con las instituciones de educación superior terciarias (históricamente denominadas como *no universitaria*). En ningún momento se planteó la necesidad de establecer una articulación entre la educación universitaria y la terciaria. En las últimas décadas, en particular, el sector universitario en sus componentes públicos y

53 Entre las pocas iniciativas favorables a una integración entre los dos sectores de la educación superior argentina se encuentra una enmienda realizada en el año 2002 a la Ley de Educación Superior (aprobada en 1995) por la cual se permite a los egresados de carreras de 4 años de duración, de instituciones terciarias (no universitarias), iniciar posgrados en instituciones universitarias de acuerdo con los requisitos que establezca cada programa de posgrado (artículo 39 bis de la ley 24.521).

privados, tendió a acrecentar la heterogeneidad de las instituciones adoptando formas variadas que no responden al modelo que las universidades nacionales habían desarrollado hasta la década de 1980. Pero como constante, la fragmentación del sistema se mantuvo configurando lo que se denomina *sistema binario* de educación superior. En líneas generales, la asimetría interna del sistema se refleja en la matrícula del sector universitario que asciende a 1.718.507 estudiantes<sup>54</sup> frente a la del sector terciario que tiene 691.007 alumnos<sup>55</sup>. El número de instituciones en cada caso también muestra una gran asimetría. Hay 120 instituciones universitarias (con una gran cantidad de sedes en las jurisdicciones provinciales que presentan características diferentes en cuanto titulaciones) que atienden matrícula universitaria y, por otra parte, existen 2.129 instituciones para atender a la población estudiantil de la educación terciaria.<sup>56</sup>

De la falta de articulación entre los dos sectores de la educación superior argentina se ha derivado esta absoluta asimetría en la demanda de matrícula en lo que respecta tanto al número de postulantes cuanto a las aspiraciones que éstos tienen. Las representaciones sociales en relación con los estudios superiores reflejan un total predominio en la jerarquía social de las características otorgadas a las profesiones con diplomas universitarios. Es en esta matriz que se modelan las vocaciones y en la que se forjan, igualmente, las frustraciones de muchos jóvenes. Un sistema binario de opciones, marcado por una acentuada unilateralidad del prestigio académico y social, difícilmente pueda satisfacer la heterogeneidad de las necesidades y las capacidades diversas de los estudiantes en un país apremiado por la urgencia con la que debe encarar la solución de sus grandes problemas sociales y la reconstrucción y transformación de su sistema productivo con el propósito de conformar una sociedad con reales expectativas de progresivo mejoramiento de su calidad de vida.

Las últimas décadas se han caracterizado por un claro crecimiento de las aspiraciones por estudios y títulos de nivel superior de educación. Un proceso que fue gradual durante la primera mitad del siglo XX, se aceleró de una manera muy significativa y, al encontrar cerrados, en la práctica y en la percepción social, otros caminos, derivó en un incremento de orden geométrico en el número de estudiantes universitarios. La carencia de una política

54 Fuente: Anuario 2010 de Estadísticas Universitarias. Ministerio de Educación. Año 2010.

55 Fuente: Relevamiento Anual 2010. Red Federal de Información Educativa. DINIECE. Ministerio de Educación. Año 2010.

56 Fuente: Relevamiento Anual 2010. Red Federal de Información Educativa. DINIECE. Ministerio de Educación. Año 2010.

integral y de articulación para la educación superior no universitaria<sup>57</sup> convirtió a la universidad en embudo y filtro, a la vez, de las expectativas de mayor educación para los jóvenes.

La compleja realidad del nivel superior del sistema educativo de la Argentina y la necesidad de aplicar políticas que tiendan a lograr la conformación de un sistema integrado de educación superior sugieren la necesidad de la aplicación de un modelo que combine diferentes formas de articulación educativa entre las diversas instituciones de nivel superior. En este caso la articulación debería desarrollarse a través de políticas y programas que fomenten, entre otros, la promoción de variadas formas de integración entre los distintos actores del sistema (programas de asistencia técnica, apoyo financiero, uso compartido de recursos, convenios de acreditación, entre otros). Estas características institucionales y de las políticas públicas para la educación superior en Argentina determinan y limitan en gran parte la adopción de una política integral para la educación universitaria que tengan una proyección que exceda los límites de los Estados nacionales, incluso en el ámbito del MERCOSUR.

La autonomía universitaria constituye en este aspecto una característica definitoria de la educación superior argentina y un principio rector de la política educativa para el sector. Por ello, cualquier emprendimiento para llevar adelante un proceso tendente a la conformación de un espacio común de educación superior regional debe partir de la articulación inter-institucional, desde la base de los sistemas educativos, como el argentino. Es aquí donde la articulación a través de mecanismos de acreditación regional de las titulaciones universitarias podría constituir un medio para lograr un espacio de educación superior común a varios países. En tal sentido, algunas líneas de acción, acordadas entre los gobiernos de la región y avalados por sus instituciones de educación superior universitaria, podrían ser:

- criterios y estándares de calidad, su evaluación y acreditación
- estudios de posgrados conjuntos y redes y proyectos de investigación, que estén acreditados regionalmente
- desarrollos curriculares regionales de programas de educación a distancia y virtual

57 Salvo la formación docente que ha sido objeto de una política tendiente a la centralización, a partir de la aprobación en 2006 de la Ley de Educación Nacional, en el marco del Plan Nacional de Formación Docente que afecta solamente a las instituciones formadoras de profesores para los niveles inicial, primario y secundario, que dependen de las jurisdicciones provinciales y no son universitarias.

## Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo se describieron los cambios que sufrieron los sistemas educativos de países europeos, en el nivel universitario, en el marco de la integración regional de Europa y las perspectivas de conformación de un espacio común latinoamericano de educación superior. Como pudo apreciarse a pesar de los orígenes históricos diferenciales y de las tradiciones pedagógicas específicas, a partir de los años ochenta se instalaron mecanismos de evaluación y acreditación de la calidad educativa tanto en Europa cuanto en América Latina. En ambos casos, dichos mecanismos han dado lugar a un incremento del intercambio y de la inter-relación universitaria a escala internacional.

Si bien la adopción de estos mecanismos de evaluación de la calidad ha afectado a todos los niveles educativos, el nivel superior universitario parece ser el más regulado a través de un modelo heterónomo de universidad. A la vez se observan efectos reguladores diferenciales dentro de los sistemas nacionales de educación, según los niveles que se consideren. Así, mientras en los niveles educativos inferiores la evaluación aparece como la contratara de los procesos de descentralización de los servicios educativos, lo que fomenta la fragmentación del sistema en su conjunto, en el nivel superior universitario en cambio a través de la acreditación derivada de la evaluación de la calidad se observa la homogeneización de la oferta educativa. Los planes de estudios y las carreras universitarias deben respetar estándares de calidad (que no son definidos por las instituciones) para poder estar acreditadas, ya sean en el marco de procesos regionales de integración educativa (como el evidenciado en Europa) o bien como parte del reconocimiento de la validez oficial de los títulos.

En el caso de América Latina, como se ha podido apreciar, uno de los aspectos que tienen en común las leyes de educación superior (sancionadas durante los años noventa) es la presencia de mecanismos de evaluación o acreditación orientados a la regulación desde la perspectiva de los resultados. Si se analizan los debates políticos y parlamentarios que dieron lugar a esta legislación universitaria se puede observar que, por un lado, se argumenta que estos procesos de evaluación así concebidos pueden generar *oportunidades para elevar la calidad de las instituciones*. Ello se debería a que la evaluación y acreditación universitaria en función de los resultados, medidos a través de indicadores de rendimiento generaría efectos tales como:

- un tipo de *relación más productiva* de las instituciones de educación universitaria con el Estado

- el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones frente a la sociedad y entre ellas mismas al promover la *competencia interinstitucional*, lo cual a su vez redundaría como *estímulo para el mejoramiento*
- constituirse en un instrumento valioso en las nuevas formas de gestión, en la medida que proporciona elementos para la toma de decisiones
- la consolidación de un plan de desarrollo estratégico para este nivel educativo que puede generar los cambios institucionales y curriculares deseables por los usuarios.

Esta situación ha alterado las relaciones tradicionales de poder entre el gobierno y las instituciones académicas. Se destaca el papel de órganos intermediarios y de representación colectiva de las instituciones académicas.

En el caso argentino se observa en la legislación para el sector universitario ha reconocido la autonomía de gobierno y académica (de las instituciones públicas nacionales), la cual ha sido a su vez garantizada en la reforma constitucional de 1994. Este hecho tiene sentido en un contexto donde se promueve a que estas instituciones asuman más visiblemente su función pública, para lo cual se las incita a mejorar sus sistemas de información y dar a conocer a la sociedad los recursos que obtienen de ella a través del Estado y su uso, en función de la calidad y la pertinencia de la formación que brindan. Por otro lado, esta promoción de mayores niveles de autonomía institucional ha ido acompañada de un mayor énfasis en la evaluación de la calidad a través de los resultados. De ahí que los procesos de evaluación y acreditación han pasado a ser fundamentales en contextos de mayor autonomía y descentralización.<sup>58</sup>

Si se toma en cuenta lo anterior, se hace necesario conocer mejor el proceso de constitución de estas nuevas instancias evaluadoras, pues no es suficiente que ellas se desplacen hacia espacios autónomos integrados por actores relevantes de diversa procedencia y vinculados con la vida académica, sino que es fundamental redimensionar las coordinaciones, concebidas a manera de redes interactivas, menos formales y burocráticas y más capaces de producir cambios continuos.

En la educación superior la coordinación se ha entendido como el sistema formal que planifica, asigna recursos y regula las instituciones, encontrándose diferencias importantes en el peso que nacionalmente tiene un determinado tipo de coordinación. Ahora bien, estas funciones de coordinación derivadas de las agencias de evaluación y acreditación universitaria han

58 La *evaluación a posteriori* busca dilucidar hasta qué punto las metas han sido cumplidas. No establece las condiciones previas sino que certifica el grado de realización de los objetivos generales a través de la evaluación del producto (VÉASE, NEAVE, 1994).

dado lugar, tanto en los casos nacionales de los países desarrollados cuanto en los latinoamericanos, a nuevas fórmulas de regulación de la educación. Por ello se coloca el énfasis en los resultados de rendimiento académico y, por lo tanto, en la evaluación y menos en la planificación de la oferta institucional y académica así como tampoco en la referida a la de los insumos y recursos necesarios para el desarrollo de la educación superior que debería dar lugar a los estándares de calidad que la legislación estipula como necesarios para acreditar a las instituciones

Por otro lado, las funciones de coordinación se han constituido en mecanismos de regulación de las políticas de articulación entre los distintos tipos de instituciones de educación superior que existen en todos los países de América Latina. En este sentido, una manera de hacer frente a modalidades de intervención más eficaces del Estado, está dada por la creación de mecanismos o instancias de *coordinación*. Ello exigiría una reorganización de los esquemas nacionales de administración tradicionales, por los que se enfatiza la autonomía de gestión de las instituciones, orientada a desarrollar sistemas de autorregulación.

Entendemos que estos supuestos podrían ser tenidos en cuenta de cara al desafío de constituir un espacio común para la educación superior latinoamericana. Es decir, las posibilidades que tendrían los mecanismos de coordinación para la regulación de las políticas de articulación inter-institucional destinadas a las universidades que, sobre la base del respeto a la autonomía que caracteriza a las instituciones superiores de América Latina, promovieran el intercambio y cierta convergencia en los proyectos pedagógicos. Ello podría ser un paso factible en la tarea de construir un espacio común regional autorregulado (dada la autonomía), para el cual es clave tanto la participación de las instituciones universitarias como la del Estado como promotor y garante del derecho a la educación en el nivel universitario.

## REFERENCIAS

Alberti, G. y Travaini, I. (Coord.) (2012). **Visión y prácticas “desde abajo”**. La construcción del espacio ALCUE mediante la colaboración académica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Proyecto VertebrALCUE

Brandi, J. (2012). Integración latinoamericana y educación superior. Reflexión sobre las posibilidades de integración latinoamericana de la educación superior y universitaria desde una perspectiva europea. En Alberti, G. y Travaini, I. (Coord.) (2012), **Visión y prácticas “desde abajo”**. La construcción del espacio ALCUE mediante la colaboración académica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (pp. 59 – 69). Buenos Aires: Proyecto VertebrALCUE.

Brunner, J. (2008). El Proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. **Revista de Educación**, número extraordinario, 119–145.

Cronbach, L. et. al. (1980). **Toward reform of program evaluation**. San Francisco: Jossey Bass.

Dias Sobrinho, J. (2008). Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Universidad Latinoamericana y Caribeña. En Tünnermann Bernheim, C. (Editor) (2008), **La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998** (pp. 95–140). Caracas: IESALC–UNESCO y Pontificia Universidad Javeriana.

Didou, S. (2007). **La internacionalización de la educación superior en los países de América Latina: oportunidades y desafíos**. Conferencia Magistral. Universidad Nacional de Córdoba: Argentina.

Fernández Lamarra, N. (2012). El proceso ALCUE: recomendaciones de políticas. En Alberti, G. y Travaini, I. (Coord.) (2012), **Visión y prácticas “desde abajo”**. La construcción del espacio ALCUE mediante la colaboración académica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (pp. 208–211). Buenos Aires: Proyecto VertebrALCUE

Fernández Lamarra, N. (2010). **Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina**. México DF: ANUIES

Fernández Lamarra, N. (2005). Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad y el desarrollo universitario: una visión latinoamericana comparada. En AAVV: **Los procesos de acreditación en el desarrollo de las universidades**. Santiago de Chile: CINDA-IESALC.

Fraga, N. (2000). El régimen jurídico de la educación superior. Buenos Aires: Dunken. González J., Wagenaar, R. y Beneitone, P. (2004). Tuning América Latina: Un proyecto de las Universidades. **Revista Iberoamericana de Educación**, 35, 151–164.

Goñi Zabala, J. (2005). **El Espacio Europeo de Educación Superior, un reto para la Universidad**. Barcelona: Octaedro/ICE–UB.

Kehm, B. (Comp) (2012). **La nueva gobernanza de los sistemas universitarios**. Barcelona: Octaedro.

Knight, J. (2006). Educación superior transfronteriza: problemas e implicaciones referentes a la garantía de la calidad y a la acreditación. En **La Educación Superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

López Segrera, F. (2008). Impacto del marco de acción prioritaria para el cambio y desarrollo de la educación superior. En Tünnermann Bernheim, C. (Editor) (2008), **La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998** (pp. 45–94). Caracas: IESALC–UNESCO y Pontificia Universidad Javeriana.

López Segrera, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. **Avaliação** (Campinas). Vol.13, 2, 267–291.

Lucio, R. (1995). **La legislación sobre educación superior en América Latina: tendencias recientes de reforma**. Universidad Futura, Vol. 6, 18.

Malo, S. (2005). **El Proceso Bolonia y la Educación Superior en América Latina**. Extraído el 22 de enero, 2014 de <<http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/lectures/Proceso%20Bolonia.htm>>.

Methol Ferré, A. (1984). **Geopolítica latinoamericana**. Nexo, I, 3, 36.

Methol Ferré, A. y Metalli, A. (2006). La aventura de la globalización. En AAVV, **La América Latina del siglo XXI** (pp. 35–58). Buenos Aires: Edhasa.

Neave, G. (1994). The Politics of Quality: developments in Higher Education in Western Europe 1992-1994. **European Journal of Education**, Vol. 29, 2.

Olivares, J. (1996): Sistema de medición de la calidad de la educación de Chile: SIMCE. Algunos problemas de medición”. En **Revista Iberoamericana de Educación**, 10, 177–196.

Paviglianiti, N. (1988). **Diagnóstico de la administración central de la educación**. Buenos Aires: MEyJ.

Rosario Muñoz, V., Marúm Espinosa, E. y Alvarado Nando, M. (Coords.) (2010). **La Autonomía Universitaria a debate**. Una visión desde América Latina. México: Universidad de Guadalajara.

Ruiz, G. (2007). **De la planificación integral de la educación a la evaluación de la calidad del sistema educativo**. Un análisis desde la perspectiva histórica y comparada de la política educacional en el período 1958–1998. Tesis Doctoral. Buenos Aires: FFyL – UBA.

Schriewer, J. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En Caruso, M. y Heinz-Elmar, T. (Comps.) (2011), **Internacionalización**. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global (pp. 41–105). Buenos Aires: Gránica.

Tiana, A. (2009). **Perspectivas y repercusiones del Proceso de Bolonia en Iberoamérica**. La Cuestión Universitaria, 5, 10–16.

Tünnermann Bernheim, C. (Editor) (2008). **La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998**. Caracas: IESALC – UNESCO y Pontificia Universidad Javeriana.

Van Vught, F. y Neave, G. (1994). **Prometeo Encadenado**. Barcelona: Gedisa Editorial.

Wit de, H. (2004). El Proceso Bolonia. **Hacia una zona de educación superior europea**. Foreign Affairs Vol. 5, 2.





# CAPÍTULO VII

## POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA: los efectos de la gubernamentalidad contemporánea

*Olga Cecilia Díaz Flórez*

*Los bienes públicos y cuasi públicos, al igual que los efectos externos inesperados, no son poco comunes en el mundo real. Así que hace necesaria la intervención del gobierno en la economía, caso por caso. En principio, nunca se puede incluir ni descartar del todo la acción gubernamental. Sólo cuando se dedica atención a los detalles y se ejerce un juicio prudente con base en los hechos del caso, podemos esperar aproximarnos a una óptima asignación de los recursos. Esto significa que el gobierno siempre manejará una agenda completa de reformas y que, en algunos casos, como en el de la desregulación, que significaría las acciones gubernamentales emprendidas por administraciones anteriores. Esto no es una prueba de ningún fracaso, sino más bien es una alerta de un gobierno activo y consciente de las circunstancias cambiantes (KRUGMAN, 1996, p. 87).<sup>59</sup>*

El análisis de las políticas en la Educación Superior que se han desplegado en la última década en Colombia y su relación con la reforma impulsada desde la Unión Europea centrada en la configuración de un Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES), materializado en la Declaración de Bolonia (1999), no puede desligarse de una contextualización histórica que reconozca la racionalidad que hace posible este conjunto de orientaciones que han afectado desigualmente a los países de América Latina.

A modo de síntesis panorámica, podríamos señalar que este tipo de reformas se vincula con una manera renovada de intervención gubernamental<sup>60</sup> que produce una reorganización de la racionalidad política que abarca no

59 Epígrafe del capítulo "Justificación de la intervención del Estado" en el libro del Banco Mundial (2003a) **Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria**. Krugman obtuvo el premio Nobel de economía en 2008 y es defensor de los planteamientos nekeynesianos.

60 Desde la noción de gobierno que aquí se adopta, siguiendo a Foucault (2006, 2007), se entiende como un tipo de poder orientado a formas de conducción de las conductas que se basa en la reflexión y en el usos de tecnologías tanto sobre la manera de hacer el mejor gobierno, como el modo más adecuado posible de gobernar. En suma, destaca el autor, su interés por analizar el gobierno remite al "estudio de la racionalización



sólo el gobierno de la vida económica sino también el gobierno de la vida social e individual, y que como lo destaca Castro-Gómez (2010) “*no elimina al Estado*”<sup>61</sup>, sino que lo convierte en instrumento para crear la autonomía del mercado” (p. 178, destacados del autor). Esta nueva racionalidad de gobierno no se entiende como un capitalismo desorganizado, o una modernidad que conlleve una desregulación global o una ausencia de racionalidad. Ella se produce en el contexto de la crisis del liberalismo configurada a finales de la década de los setenta, y de la fobia por el Estado<sup>62</sup> que la acompañó, condiciones que hacen parte del surgimiento mismo del neoliberalismo, cuya preocupación central era crear una estructura competitiva que garantizara la regulación económica sin el convencional dirigismo estatal. Esta fobia se traduce en considerar que todas las medidas que éste toma para fortalecer los vínculos sociales mediante los derechos de seguridad social (pensiones, salud, desempleo; junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos destinados al conjunto de los ciudadanos), crean una “cultura de mutuas dependencias en la que los individuos hipotecan su libertad al Estado” (CASTRO-GÓMEZ, 2010, p. 175).

Tal como lo aclara este autor, relejendo la perspectiva de Foucault, la diferencia entre este neoliberalismo y el liberalismo clásico es su concepción antinaturalista del mercado: mientras la gubernamentalidad liberal se basaba en el *laissez-faire* – según el cual el mercado tiene leyes internas, de carácter natural sobre las cuales no hay que intervenir – los ordoliberalos plantean que la economía de mercado y la competencia de intereses no es el resultado de un orden natural – como decía Smith y los economistas clásicos– sino que éstas requieren de la intervención política y por tanto demandan un orden social y jurídico generado por el Estado. El dilema no está en intervenir o no intervenir (agenda y non agenda) – como en el liberalismo clásico – sino en saber cómo intervenir. Por tanto, el papel del Estado desde este neoliberalismo, no se reduce a una simple vigilancia económica, sino que se requiere mantener una intervención permanente en la vida social, en la que los hombres puedan sentirse libres de ejercer su libertad económica desde marcos institucionales.

---

de la práctica gubernamental en el ejercicio de la soberanía política” (FOUCAULT, 2007, p. 17).

- 61 Bajo esta perspectiva, el Estado no es la sede o el origen del gobierno sino el lugar de su codificación. En términos históricos, para Foucault el Estado fue objeto de un proceso de gubernamentalización, a la vez interior y exterior a él, que en su devenir acude a una serie de aparatos específicos de gobierno, “que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (FOUCAULT, 2006, p. 136).
- 62 Desde esta fobia al Estado –compartida también por el liberalismo clásico– se cuestiona al Estado de bienestar por considerarlo un dirigismo estatal que, en nombre de la libertad, genera intervenciones que se tornan el caldo de cultivo para el comunismo, el socialismo y el fascismo. La crítica neoliberal del intervencionismo configura así este nuevo liberalismo, que para Foucault (2007), constituye una racionalidad liberal completamente renovada.

Estas intervenciones ya no son directas sobre la economía –como hizo el Estado de bienestar– sino que son reguladoras y ordenadoras, en tanto buscan crear condiciones a priori para garantizar el buen funcionamiento del mercado, y por ende actúan sobre los ámbitos más estructurales, esto es, aquellos que funcionan como condición de posibilidad para una economía de libre mercado. La intervención gubernamental se centra en una *política de marco* formulada por los ordoliberales: “población, técnicas, aprendizaje y educación, régimen jurídico, disponibilidad de tierras, clima” (FOUCAULT, 2007, p. 174); elementos no directamente económicos sobre los cuales se debe intervenir, pues son las condiciones en las cuales será posible hacerlas funcionar como y en un mercado. En esta dirección el programa neoliberal también abarca la intervención en la política social, que ha tenido como referente central, poner en duda los principios de una economía de bienestar, especialmente en la búsqueda de una mayor equidad en la distribución en el acceso a los bienes de consumo.

Este tipo de política social, nos aclara Foucault (2007), se hace así equivalente a crecimiento económico, proceso que se va a denominar “economía social de mercado” y se traduce en buscar que la política social logre integrarse a una política económica y no destruirla. Para alcanzar esta aspiración, se considera que tal política no debe orientarse a compensar los efectos de los procesos económicos, pues la regulación económica –el mecanismo de los precios– no se logra a través de la igualación sino, por el contrario, a través de un juego de diferenciaciones propio de cualquier mecanismo de competencia. Por tal razón, su papel es dejar actuar la desigualdad, dado que su función es permitir que el juego económico sea el regulador general de la sociedad, que busca ya no garantizar el mantenimiento de un poder adquisitivo, sino un mínimo vital a quienes no pueden asegurar sus condiciones de existencia.

Las nuevas intervenciones gubernamentales impulsadas por el neoliberalismo, nos aclara Foucault (2007), configuran una política de sociedad que busca que el mercado sea posible y con él los mecanismos de la competencia –más que un asunto de intercambio de mercancías–. Se procura así obtener no “una sociedad sometida al efecto mercancía, sino una sociedad sometida a la dinámica competitiva. No una sociedad de supermercado: *una sociedad de empresa*” (FOUCAULT, 2007, p. 182). Con esta expansión de la empresa se va a producir la proliferación de “los centros de formación de algo semejante a una empresa” (p. 187) que va a requerir y demandar una multiplicidad de instituciones judiciales y arbitrajes jurídicos. Sociedad judicial y sociedad ajustada a la empresa, se constituyen así en las dos caras de este arte neoliberal de gobernar.

Las prácticas de gobierno orientadas a promover la competitividad, en las que la política social se hace equivalente a crecimiento, se basan en políticas de marco que favorecen la interacción entre el mercado y el Estado, a través de intervenciones indirectas que hagan posible crear condiciones formales para el juego entre individuos libres –no se interviene sobre los jugadores, sino sobre las reglas del juego – se inauguran a finales de la década de los setenta. Tales intervenciones se acompañan tanto del diseño e implementación de un conjunto de estrategias y aparatos de gobierno, como la producción de una multiplicidad de saberes que le darán consistencia a las formas de ejercicio de gobierno, que en adelante se caracterizarán por su capacidad autocrítica y su reinención permanente.

En tal sentido, lo que vemos aparecer en la orientación de las políticas sociales y educativas más recientemente<sup>63</sup>, tal como lo situamos en el epígrafe escogido, es una nueva tendencia en la formulación de políticas que privilegia la flexibilidad a favor de un pragmatismo que se condensa en un principio fundamental: “*el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*” (DNP, 2011, p. 22)<sup>64</sup>: no se trata de incluir ni descartar acciones, sino de estar alerta a las condiciones cambiantes e inciertas, caso por caso, de tal manera que se adecúen permanentemente las prácticas de gobierno para responder a las contingencias.

El diseño de marcos globales de política con distintas vías para lograr los objetivos centrados en el crecimiento –ahora denominado inteligente, sostenible e integrador (COMISIÓN EUROPEA, 2010) – también acude al uso de métodos abiertos de coordinación que operan con cierto margen de variabilidad, y que son vigilados a través del seguimiento periódico permanente por parte de múltiples instancias e interlocutores sociales. Una de las expresiones de ese tipo de estrategias, que progresivamente se han flexibilizado a medida que se generan avances, pero también resistencias en su implementación, es la Declaración de Bolonia (1999) que en su origen busca sentar las bases para la construcción del denominado Espacio Europeo de Educación Superior –EEES–, organizado conforme a ciertos principios (calidad, movilidad, diversidad, competitividad y orientación) y centrado en la consecución de dos objetivos considerados estratégicos: el aumento del

63 El análisis de estas formas de gobierno en el plano de las políticas sociales y educativas y particularmente en la educación superior en las últimas décadas, a nivel global y local, son ampliamente desarrolladas en la tesis doctoral no publicada “**Las competencias como tecnología de gobierno neoliberal: consentimientos y contraconductas en la educación superior**” (DÍAZ, 2013).

64 Departamento Nacional de Planeación. El resaltado es del texto original.

empleo en la Unión Europea –UE– e incrementar la competitividad del sistema Europeo de educación superior, a partir de su conversión en un polo de atracción para estudiantes y profesores de diferentes partes del mundo..

Galcerán (2007), aclara que este proyecto, sin ser sometido a consulta popular, ha sido introducido por las autoridades con el pretexto de responder a los retos que impone la denominada sociedad de la información, y cuyas líneas rectoras son: 1) la homologación de los títulos para unificar la titulación en todos los países de la UE y ajustar consecuentemente el mercado de trabajo, y 2) renovar la institución, para que sea capaz de competir con las universidades de los países dominantes, especialmente Estados Unidos y Japón, a fin de captar estudiantes de todo el mundo y aumentar la calidad de la investigación. Para esta autora, estas son políticas que hacen parte de la reestructuración capitalista que de un lado, producen una ruptura del contrato entre capital y trabajo –traducido en precariedad, desregulación y flexibilidad laboral–; y de otro, intensifican la productividad, así como la globalización de las instituciones y la producción, circulación y los mercados; todo esto con el apoyo estatal, por ser el que traza las líneas de las innovaciones tecnológicas, en detrimento de atender los compromisos sociales.

La autora también subraya que este proceso de reforma de la educación superior coincide con el interés de las elites europeas “por hacer del continente una potencia mundial, capaz de competir internacionalmente en el campo del conocimiento y de los recursos humanos” (p. 92). El inicio de esta reforma lo constituye justamente la *Declaración de la Sorbona* (1998) y la *Declaración de Bolonia* (1999), en las cuales los ministros de la UE convocan a los gobiernos a desarrollar el proceso que culmine con la unificación de los planes de enseñanza en toda Europa. En tales documentos la enseñanza es presentada como un espacio de inversión que deja atrás el gasto público y se hace énfasis en la necesidad de rentabilizar los recursos a través de lo que se conoce como *Estrategia de Lisboa* (2002), programa según el cual las acciones deben centrarse en el ámbito de la investigación y la formación para convertir a Europa en puntera de estos procesos en el plano global.

Esto supone, analiza la autora, convertir a la universidad en un espacio económico, sometida a las lógicas y procedimientos propios de la empresa, lo que representa a todas luces la importancia de la institución educativa para el capitalismo cognitivo, y la preponderancia de los llamados recursos humanos en la economía del conocimiento y la comunicación. La mejoría de las condiciones de los ciudadanos pasa, de este modo, a quedar supeditada al logro de una posición más estratégica de Europa en el concierto global.

Dentro de las múltiples críticas y resistencias generadas desde su promulgación, Galcerán (2007) destaca que uno de los puntos débiles de tal reforma lo constituye el problema de la financiación, especialmente en administraciones tan endeudadas como las europeas, lo que las lleva a la búsqueda de medios alternativos económicos, tales como: el pago de los usuarios directos y la consecuente alza en los precios de los estudios; un aporte mayor de las empresas privadas a través de las investigaciones, lo que abre la posibilidad a formas novedosas de contratos, colaboraciones etc.; una mayor inversión por parte del sector financiero que se compromete a costear becas y aulas de informática; e incentivo a los sectores que están especialmente interesados en la educación virtual que tiende a convertirse en un ámbito prometededor para los considerados “nuevos negocios”.

A este respecto la autora observa en Europa, en comparación con Estados Unidos y Japón, un gran déficit en los aportes a la investigación, lo que la ha llevado a crear mecanismos para hacerla atractiva para la empresa privada, sin que surja la sospecha de que tales alianzas producen conflictos con la autonomía universitaria y el principio crítico que ha de regir su práctica investigativa y docente, de nuevo haciendo aparecer el principio de rentabilidad como constitutivamente social, sin vislumbrar la pugna de intereses en el campo social. Con esta tendencia se delata la reacción del modelo neoliberal, en las últimas décadas, para materializar la desestructuración del estado de bienestar y “su sustitución por la mercantilización del espacio público” (p. 93). Esta tendencia se revela igualmente en la pretensión de centrar la formación en la cualificación de la fuerza de trabajo, buscando atender los requerimientos del mercado laboral y procurando implicar a las empresas en la financiación de los estudios; a la vez que se impulsa la formación posgradual a través de préstamos bajo la promesa de mejores oportunidades laborales. En contraposición, se abandona la búsqueda de una mayor redistribución social de la riqueza y con ella favorecer las posibilidades de ascenso social que ofrecía la educación a través de la formación pública.

En un tono relativamente optimista Galcerán (2007), considera que en algunos países latinoamericanos, a diferencia de los europeos, se le atribuye a la educación un valor social, y no simplemente se le ve como un derecho restringido a sus efectos económicos. Sin embargo, lo que está ocurriendo en Colombia, como en buena parte del continente latinoamericano, es un afianzamiento de estas tendencias, con el agravante que en el país ni siquiera logramos consolidar un Estado de Bienestar como punto de partida.

A la luz de la perspectiva de análisis esbozada, los procesos de reforma impulsados con la Declaración de Bolonia y sus consecuentes desarrollos, ya no pueden ser leídos simplemente en relación con la aspiración de mayor

calidad, o la generación de convergencia entre sistemas educativos y su armonización en títulos, competencias y estímulos a la movilidad; orientados en su conjunto a promover “las dimensiones europeas en educación superior”. En tal sentido, podríamos señalar que desde este tipo de estrategias se inaugura la aspiración de instalar una nueva racionalidad en la educación superior, que se caracteriza por desarrollar un conjunto de políticas marco que configuren a la universidad como un mercado que hace posible la formación de capital humano capaz de reproducir sus principios.

Para el caso de Colombia, este análisis se hace más problemático, pues de un lado, desde la política oficial y desde muchas instituciones de educación superior proliferan los discursos que se adscriben acríticamente a este modo de ser del neoliberalismo contemporáneo; y por otro, los efectos de estas intervenciones se traducen en una mayor ampliación de la brecha entre la formación cualificada que reclama el capitalismo cognitivo para una minoría –adelantada en las universidades de carácter oficial y unas pocas de carácter privado– y aquella formación que recibe la mayoría de los jóvenes colombianos, que afianza, ya sea una profesionalización básica o una formación técnica y tecnológica, que no logra superar la precarización e instrumentalización de la formación.

Al respecto, Moncayo (2007) resalta en esta coyuntura dos grandes orientaciones de lo que está ocurriendo en el país: de un lado, la redefinición del papel del Estado y su relación con la educación; y de otro, la exclusión del conocimiento. En el primer caso, problematiza el tránsito del Estado interventor al Estado regulador y el consecuente abandono de su función como proveedor de bienes y servicios, para centrarse en la introducción de reglas mercantiles en sectores sociales. En este contexto, la educación no se concibe como un bien público, sino como un servicio cuya responsabilidad pertenece a los individuos, que se puede satisfacer de diferentes formas, en un balance entre oferta del Estado y del mercado, en la que la privatización y la mercantilización se combinan e integran con modalidades estatales.

La segunda tendencia, destaca Moncayo (2007), se vincula con la búsqueda de la apropiación de las capacidades de creatividad e innovación de los sujetos, ante lo cual se abandona la formación en saberes y capacidades específicas, y se busca el desarrollo de competencias, esto es, rasgos generales no codificables. Se opta por una formación basada en el manejo de aquella información disponible y cambiante; y, se promueve la capacidad de hacer pasarelas entre trabajo y educación, con lo que se produce una nueva exclusión, quizás más sustancial: la del conocimiento.

En este contexto, el denominado trabajo auto-programable y la formación a lo largo de la vida se convierten en metas que se orientan a redefinir las capacidades de los sujetos en función de los cambios socio-productivos. Los desarrollos que se han hecho en Europa y más recientemente en América Latina, en torno al proyecto Tuning, se ubican en esta tendencia que logra minusvalorar los conocimientos en favor del dominio de competencias, habilidades y destrezas. Estas competencias genéricas o transversales se dirigen a lograr individuos capaces de adaptarse permanente a las exigencias mutables de la valorización capitalista y por lo tanto, la formación ya no reside “en el conocimiento de un objeto o campo específico, en una competencia disciplinaria, profesional o técnica determinada, sino que debe orientarse hacia la adquisición de una aptitud permanente «para adquirir nuevas cualificaciones y para acometer nuevas tareas», aprender de manera ininterrumpida, a lo largo de toda su vida, para conservar condiciones de empleabilidad” (MONCAYO, 2007 p. 33).

Consecuentemente, cuestiona este autor, la labor de los profesores ya no es la transmisión de conocimientos, sino la de acompañantes, consejeros u orientadores en el proceso de adquisición de las habilidades y destrezas requeridas para *aprender a aprender*. Igualmente, los estudios empiezan a ser más cortos, flexibles y en algunos casos con menores costos. Lo importante será el “adiestramiento que habilite para la ductibilidad y adaptabilidad exigidas en el mundo laboral, para lo cual se diseñarán también formaciones posgraduadas que garanticen ese permanente reciclaje, las cuales seguramente sí permitirán recaudar recursos que hagan posible sustituir el financiamiento estatal”. (ibíd., p. 33)

En este sentido, diríamos que uno de los impactos evidentes en Colombia de las estrategias impulsadas con el proceso de Bolonia, ha sido la resonancia que tuvo la lógica del proyecto Tuning en el país. Si bien no se adoptó el enfoque de trabajo impulsado por este proyecto –centrado en hacer comparables y compatibles los planes de estudio a través de definir puntos de referencia para las competencias genéricas y específicas de cada disciplina– y aunque Colombia también participó en la versión del proyecto Tuning América Latina (2004-2007)<sup>65</sup>, ésta no fue la modalidad privilegiada para su implementación. Lo que terminó por imponerse desde la política oficial

65 Este proyecto fue desarrollado de manera equiparable al proceso adelantado en Europa. En él participaron 19 países de América Latina –entre ellos Colombia– a través de 190 universidades (12 de ellas colombianas, tanto del sector privado como oficial). Para ello, se abordó la identificación de competencias –genéricas y específicas– que se relacionan con áreas temáticas vinculadas a campos profesionales o disciplinares, a través de la consulta a académicos, graduados, grupos de estudiantes y empleadores que valoraron el nivel de importancia y realización de las 52 competencias (27 en cada tipo) reconocidas por los diferentes grupos. También se propuso elaborar materiales sobre “métodos de enseñanza, aprendizaje y evaluación

fue la evaluación masiva organizada en torno a competencias genéricas y específicas a través del examen denominado *Saber Pro* –concebido como un instrumento estandarizado para la evaluación externa de la calidad de la educación superior en el país– que a partir del año 2009 se asume como requisito para la obtención del respectivo título en el nivel del pregrado.

Además de comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes, con este examen se busca “producir indicadores de valor agregado de la educación superior en relación con el nivel de competencias de quienes ingresan a este nivel; proporcionar información para la comparación entre programas, instituciones y metodologías, y mostrar su evolución en el tiempo” (Ministerio de Educación Nacional- MEN, 2009a, Decreto 3963 de 2009, Art. 1º, literal b). Adicionalmente, se señala que los resultados del examen aportarán en la construcción de indicadores de evaluación de la calidad de los programas e instituciones de educación superior. Bajo esta perspectiva, se pretende que la medición no sólo afecte a los sujetos, sino que tenga efectos en la valoración y/o estímulos a los programas e instituciones, dependiendo de los resultados obtenidos y se promueva con ello una “sana rivalidad”.

La conceptualización y el diseño de los instrumentos para desarrollar este proceso de medición, ha transitado de lógicas de mayor autonomía y desconcentración, con amplia participación de las comunidades profesionales y académicas; que se tradujo en una importante heterogeneidad en los marcos conceptuales, las tipologías de competencias y en las formas de aproximación a través de los instrumentos elaborados; a un diseño más centralizado y estandarizado para el caso de las pruebas de competencias genéricas<sup>66</sup> y a un sistema modular de competencias específicas consideradas fundamentales para el desempeño profesional. Este último proceso ha involucrado a grupos de asociaciones, cuya labor no se centra en definir una estructura de prueba desde los campos disciplinares y profesionales, sino que se identifican grupos de competencias consideradas estratégicas y transversales que son comunes a distintas profesiones. Se trata de competencias concebidas como “menús a la medida”, para ser ajustadas permanentemente.

---

más eficaces para el logro de los resultados del aprendizaje y las competencias identificadas” (Beneitone, Esquetini, González, Maelta, Siufi, y Wagenaar, 2007, p. 16); igualmente se abordó el trabajo en torno a créditos y condiciones de calidad que favorecen el desarrollo de esta dinámica de “sintonización”.

66 Desde el año 2009, el ICFES bajo la asesoría del Consejo Australiano para la investigación Educativa –ACER– adelantó un estudio orientado a determinar la pertinencia de evaluar las competencias genéricas en educación superior, a través de las pruebas estandarizadas diseñadas por esta instancia, las cuales fueron validadas y empezaron a ser aplicadas a partir del año 2010. Cabe destacar la escasa y ambigua conceptualización de estas competencias y el sesgo que se percibe en torno a privilegiar más las competencias laborales que las académicas.

Desde estas orientaciones vemos aparecer una nueva racionalidad que nos recuerda la distinción formulada por Deleuze entre las formas de regulación de las sociedades disciplinarias –metáfora del molde y el moldeado– y las sociedades de control, en la que se reconoce la *automodulación* como parte de un proceso modulador. Para Deleuze (1996), mientras los encierros son moldes o moldeados diversos, los controles operan como una modulación autodeformante que cambia de forma permanente. Para ilustrarlo el autor contrasta ciertos procesos diferenciados que se producen en la institución emblemática de la sociedad disciplinaria: la fábrica, en contraste con la que representa a la sociedad de control: la empresa. En la primera, sus fuerzas interiores procuraban generar

un punto de equilibrio, lo más alto posible para la producción, lo más bajo posible para los salarios; en una sociedad de control, la fábrica es sustituida por la empresa, y la empresa es un alma, es etérea. Es cierto que ya la fábrica utiliza el sistema de las primas y los incentivos, pero la empresa se esfuerza con mayor profundidad para imponer una modulación de cada salario, en estados siempre metaestables que admiten confrontaciones, concursos y premios [...] La fábrica hacía de los individuos un cuerpo con la doble ventaja de que, de este modo, el patrono podía vigilar cada uno de los elementos que formaban la masa y los sindicatos podían movilizar a toda una masa de resistentes. La empresa, en cambio, instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente que contrapone unos individuos a otros y atraviesa a cada uno de ellos, dividiéndole interiormente (DELEUZE, 1996, p. 279-280).

Este esquema se repetiría en instituciones como la escuela, en la que el principio modulador que caracteriza a la empresa –que hace corresponder salarios con méritos, e instituye subjetividades atravesadas por la competitividad– también se agencia en la enseñanza pública. De hecho, destaca este autor, “igual que la empresa toma el relevo de la fábrica, la formación permanente tiende a sustituir la escuela, y el control continuo tiende a sustituir al examen. Lo que es el medio más seguro para poner la escuela en manos de la empresa”. (DELEUZE, 1996, p. 280).

En los discursos a través de los cuales se busca justificar y sustentar estas orientaciones de la política, se hace evidente esta tendencia que busca oponer pasado y futuro: el primero se caracteriza por la homogeneización, la rigidez y estandarización que no permiten liberar la creatividad ni estimular los talentos individuales; el futuro, por el contrario, significa potenciar estas

condiciones a favor de una interminable flexibilidad personal y colectiva que es la requerida para configurar empresarios que pongan en juego sus capacidades de emprendimiento.

La búsqueda de la automodulación se hace visible precisamente en los tipos y contenidos que sustentan la orientación de las denominadas competencias genéricas: La competencia denominada “pensamiento crítico”, por ejemplo, parte del supuesto de que “las personas desarrollan mayor sofisticación en su uso al avanzar y madurar en sus experiencias educativas [...] se hacen más reflexivas, lógicas, capaces de identificar criterios intelectuales apropiados para tomar decisiones y capaces de monitorear su propio pensamiento” (MEN, 2011, p. 5). De forma semejante, para la competencia “entendimiento interpersonal” se dice que ésta se construye a partir de reconocer tanto el entorno relacional que rodea al sujeto, como a partir de la generación “de relaciones interpersonales adecuadas y pertinentes con el contexto en que se movilizan; las posibilidades de actuar en una situación particular que le otorga la comprensión que tiene de las relaciones interpersonales a nivel cognitivo, comportamental y afectivo” (MEN, 2011, p. 6).

En la sustentación de estas competencias se alude a la manera como éstas han sido concebidas desde el proyecto Tuning para América Latina; de hecho, la tipología general y la manera como se formulan estas competencias genéricas y específicas, es la misma. En tal sentido, se retoma esta enunciación para sustentar las denominadas habilidades interpersonales, definidas como “aquellas que tienen que ver con la motivación y conducción hacia metas comunes, el trabajo en equipo, la organización y planificación del tiempo entre otras” (MEN, 2011, p. 6). Para el caso de la formación en educación superior, esta competencia se orienta al establecimiento de “relaciones laborales y al funcionamiento eficiente y adecuado de los equipos de trabajo. Aspectos como la negociación, el trabajo en equipo, el liderazgo hacen parte también del bagaje de acciones inherentes a esta competencia” (ibíd., p. 6). Dentro de los desempeños que se le asocian, retomando la perspectiva de las competencias profesionales, se señala:

efectuar un diagnóstico correcto de la situación en la que se encuentra, de las características, de las exigencias que se presentan al individuo, de las variables que puedan afectar las interacciones entre las personas y su trabajo; la expresión y control de la emotividad, gestión de la ansiedad y la interpretación de la situación para percibir correctamente al otro y su demanda (MEN, 2011, p. 6).

La gestión de la automodulación también opera a través de la estrategia de persuasión que intenta generar adhesión y consenso sobre las conductas deseables: el inevitable y anhelado camino de las competencias y su lugar en la idea regulativa de una educación permanente y para toda la vida. En esta dirección se resaltan tanto los múltiples beneficios y ventajas que se obtienen, como el nivel de consentimiento del que participan múltiples actores de la educación superior, lo cual se revela en la forma como estas orientaciones son presentadas en la búsqueda de legitimación social. En esta dirección son múltiples los argumentos que aparecen en distintos documentos para justificar la introducción y afianzamiento de las competencias en la educación superior, en el marco de un paradigma de la educación “centrado en el estudiante” y en el que la universidad no sólo ayuda a aprender de manera permanente, sino también contribuye a desaprender. Se destaca que esta proliferación de discursos, eventos, seminarios, documentos, se hace mucho más marcada en el país en el período 2005-2011 (MEN, 2005, 2009a, 2009b, 2009c, 20011; ICFES, 2010, 2011).

Para justificar la introducción y el uso del lenguaje de las competencias en la educación se plantea como un hecho que “la educación superior está adoptando el lenguaje de la sociedad” (MEN, 2009b, p. 5); y se considera que con este lenguaje ocurre lo mismo que sucede actualmente con otros términos como: “independencia, consumidor, eficiencia, rendición de cuentas, valor agregado” (ibíd., p. 5). El uso naturalizado de este “término”, se atribuye a un “devenir de la sociedad del conocimiento”, pues se señala que si bien proviene de la formación para el empleo usada a finales de la década del 40, actualmente se emplea “con mayor fuerza en el ámbito educativo para todos los niveles de formación” (ibíd., p. 5). Y es debido a los “aportes de organismos internacionales y la influencia de sus programas de cooperación en la formulación de políticas nacionales y globales” que se ha avanzado tanto en su conceptualización como en su “incorporación a los propósitos formativos, a la definición de perfiles profesionales y como recurso para la comparabilidad y movilidad de los estudiantes en los sistemas educativos nacionales e internacionales”. (MEN, 2009b, p. 5)

En este contexto, la apropiación de las disciplinas científicas se ve, ya no como la razón de ser de la formación sino como un medio, un instrumento que permite entender las complejidades de las sociedades contemporáneas y responder a los problemas que ellas demandan. Desde este discurso oficial se simplifica la concepción del conocimiento, pues al diferenciarlo del ámbito de las tareas se dice que el conocimiento “se asocia con hechos e ideas que han sido apropiados mediante el estudio, la investigación, la observación o la experiencia o cuerpo (*cluster*) de información que es comprendido”.

[Mientras que] la tarea se refiere a la habilidad –incluso destreza– para emplear el conocimiento propio con relativa facilidad en la ejecución o réplica de una acción (MEN, 2009c, p. 6). El conocimiento se reduce a las apropiaciones de información que resultan comprensibles para el sujeto. Este empobrecimiento se traduce tanto en la irrelevancia de muchas de las dinámicas académicas e investigativas que la universidad ha procurado potenciar, como en el amplio espectro –en el que todo vale– que hoy cubre lo que se denomina educación superior.

Paradójicamente en el discurso de la política oficial colombiana se señalan como asuntos problemáticos para la inserción y apropiación del concepto de competencia “el poco conocimiento y comprensión sobre su naturaleza, alcances y limitaciones”, en especial cuando se asume desde posiciones extremas, para lo cual se plantea que la competencia no es problemática en sí misma y se retoman los planteamientos de Barnett (2001, p. 224) quien señala que: “se torna problemática [...] cuando se convierte en objetivo principal, y se dejan de lado otros objetivos importantes, o cuando la competencia se piensa de un modo demasiado estrecho”. Para destacar el carácter ineludible e incontrovertible de esta tendencia se concluye que la competencia “se ha constituido en un propósito u objetivo perfectamente aceptable, e incluso deseable, en la comunidad académica y como requisito para el ejercicio profesional” (MEN, 2009c, p. 5). Lo que ha promovido este discurso oficial son justamente las posiciones extremas: de un lado, las competencias se han convertido en un propósito central, descartando otras orientaciones importantes; y de otro, la competencia se piensa de un modo excesivamente restringido, pues su comprensión es cada vez más reduccionista.

Es tal la sobredeterminación que se atribuye a las competencias, que se les asignan múltiples alcances y finalidades, vinculadas con aquello que se considera una cualificación del sistema educativo tanto para la política internacional –comparabilidad y movilidad de los estudiantes– como para la política nacional: calidad, pertinencia, internacionalización y articulación de los diferentes niveles de la formación. Otras finalidades se sitúan en el mejoramiento y el posicionamiento de las instituciones educativas –producir unos valores agregados–; otras como referentes para el ejercicio profesional y su aporte a las demandas del mundo productivo. Otras con la transformación misma del sujeto, pues a través de ellas es posible responsabilizarlo de lograr la inserción y apropiación de las exigencias y cambios generados en las diferentes esferas de la globalización, a la vez que se les adjudica el aportar valores agregados hoy considerados centrales, ya no sólo en la educación sino también en la empresa: autonomía, responsabilidad, emprendimiento, capacidad de autoconducción y automodulación, aprendizaje permanente, que hagan posible un

desempeño ciudadano y productivo. Los sujetos competentes son vistos como una tarea tanto individual como colectiva, pues el logro de esta meta, se supone, aumenta y cualifica el capital humano que se considera indispensable para lograr el posicionamiento requerido en una economía del conocimiento, en la cual todos hemos de competir –desconociendo las condiciones y la heterogeneidad en los puntos de partida– y en la que se basa ahora el crecimiento y el desarrollo productivo del conjunto de la sociedad.

La urgencia que se procura atender, a través de este dispositivo que impulsa las competencias como ordenadoras y reguladoras del cambio educativo, es la de lograr que se produzcan tanto las articulaciones sistémicas requeridas para vincular los sectores productivo y de formación; como favorecer el surgimiento y la gestión de subjetividades apropiadas a las demandas de ajuste y reacomodación permanente requeridos en este gobierno social.

En tal sentido, se trata de subjetividades dúctiles, re-entrenables, capaces de reconvertirse, una y otra vez, a través de la intervención sobre sí mismo, a partir de prácticas de autocontrol, vigilancia y cuidado de sí, que en lo *individual* favorezcan el ajuste personal, el dominio de las contingencias, el manejo de los riesgos que implica vivir; y en lo *social*, la adopción de comportamientos de prevención, la optimización de los recursos, el aprender a vivir juntos y a participar; así como la disposición a la acción, la cohesión social y la “vida civil activa”. En la base de estas subjetividades, se ubica la visión del enfoque “amistoso con el mercado”<sup>67</sup>, que aspira a fortalecer una relación de reciprocidad equilibrada entre Estado y mercado, que regida por una visión pragmática, dé lugar a regulaciones ajustables, donde por supuesto, el Estado respalde, pero no reemplace el libre juego de la competencia. Se busca sí, que tanto los sujetos como el Estado sean competentes, competitivos e interdependientes: el sujeto debe conquistar una autonomía que le permita autorregularse y disminuir la dependencia del Estado; y éste, debe asumir el rol de proporcionar aquellas condiciones –especialmente en términos de evaluación, información, rendición de cuentas– que se necesitan para funcionar de un modo satisfactorio y si es necesario, transferir competencias

67 Desde el informe de Desarrollo Mundial del año 1991, el Banco Mundial, aclara Vilas (2000), se hacía alusión al papel que el Estado estaba llamado a desempeñar en el proceso de desarrollo con la expresión: “*enfoque amistoso con el mercado*” (market-friendly approach), entendido como un estilo de intervención estatal orientado a fortalecer el mercado y optimizar su eficiencia. Este enfoque amistoso implicaba varios ajustes: mejorar el funcionamiento de las *instituciones* públicas y la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, elevar la calidad y la eficacia de la gestión estatal, así como reducir los controles políticos o fiscales y ampliar los márgenes de acción de los mercados. En tal dirección, en este informe se alude a que “se está llegando a un acuerdo general favorable a un concepto del desarrollo que armonice con el mercado, según el cual el Estado respalde, pero no reemplace, el libre juego del mercado” (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 1).

y poder a las comunidades en pos de lograr ajustar de modo permanente sus regulaciones y las acciones de intervención. Por supuesto, no se trata solamente de lograr metas educativas u ocupacionales, también se produce una dinámica de mayor impacto: la apropiación y potenciación de esta racionalidad que nos involucra, pues son garantía de estabilidad, seguridad, confianza; anhelos que han quedado indisolublemente ligados al crecimiento económico y al bienestar del conjunto de la sociedad.

En el marco de esta racionalidad, la política oficial privilegia y opta, como dispositivo para seguir afianzando las competencias en la educación superior, por el examen; no obstante, su enfoque se rige por objetivos del gobierno neoliberal flexible, que reclama profesionales adaptables, con capacidad de formarse de manera permanente y reciclarse de acuerdo con las contingencias tecnológicas, de organización y del mercado; racionalidad que se manifiesta a través de la estructura y los nuevos contenidos de las pruebas que buscan medir las competencias genéricas y específicas.

En este contexto, la universidad se asimila a uno de los ambientes privilegiados para impulsar la expansión de la potencia creativa, a partir del desarrollo de aquellas competencias que garanticen un desempeño ciudadano y productivo en la sociedad, las cuales también se encuentran jerarquizadas en un sistema de diferenciaciones en función de una calculabilidad política y económica. Así, la gestión de la potencia y la productividad humana, se logra en tanto se administra el capital humano –ahora regulado por prácticas que prometen calidad, pertinencia, acceso, internacionalización, globalización, competitividad– a través de diversas estrategias de control y regulación que se orientan por una racionalidad centrada en el manejo del mérito y el desempeño individual que se revierte al conjunto de la sociedad. Con la apropiación de las lógicas y procedimientos propios de la empresa, consecuentemente, se configura una mercantilización del espacio público y la fragmentación de la cooperación social.

Estas tendencias, en su conjunto, se reconocen como efectos que aportan al favorecimiento de formas de gobierno en las que participan diversos actores –locales y globales– y que denotan la manera como se asume la gestión del capital humano para un país que se considera ha resuelto sus problemas básicos, se proyecta con mayor crecimiento y está en transición hacia las reformas de segunda generación, en el que en todo caso, se trata de seguir siendo “*amistosos con el mercado*”.

Esta política social individual basada en una economía social de mercado, obsesionada por el crecimiento económico, además de dejar actuar la desigualdad para que el juego económico sea el regulador general de la sociedad, y buscar proveer las condiciones básicas que garanticen condiciones de

participación en este juego –superando el umbral mínimo de ingreso– se vale de la privatización como instrumento para lograr que tanto la sociedad como la economía favorezcan el mecanismo para que los individuos puedan autoasegurarse, afrontar los riesgos y las fatalidades y apropiarse de las exigencias que representa sostener los niveles de competitividad. Precisamente, el actual presidente al presentar la principal reforma de la educación superior planteada en los últimos años (SANTOS, 2011), nos ubica los principales elementos que definen lograr este “buen gobierno”: el cambio se sustenta tanto en la sintonización con las realidades del país que reclaman utilidad y pertinencia de la educación superior, como en la adecuación a las “buenas prácticas” que se le exigen al país para ingresar al selecto club de los países de la OCDE y sus estándares internacionales, así como lograr responder a la expectativa de ser una de las treinta principales economías del mundo en el año 2050.

En esta política social privatizada, como la denominó Foucault (2007), las intervenciones gubernamentales se desplazan para actuar en la configuración de un regulador de mercado general sobre la sociedad, de tal modo que los mecanismos competitivos actúen permanentemente. Esto es lo que caracteriza a esta sociedad de empresa que se busca consolidar a través de la educación: la dinámica competitiva en la que todos hemos de contribuir y para lo cual, instituciones como la universidad se constituye en espacios que dan lugar a la multiplicación de la forma empresa, en un doble sentido: ella misma se asume como otra empresa – no homogénea ni uniformemente configurada, sino diferenciada, diversificada y estratificada –, a la vez que ofrece la formación de capital humano que se adecúe y apropie esta racionalidad performativa<sup>68</sup> marcada por el emprendimiento, la flexibilidad, la innovación y la competitividad. En esta dirección, la política oficial aboga por transformar la lógica en que ha operado la educación superior hacia: promover las alianzas público-privadas, creando las condiciones para la inversión e injerencia y por supuesto de rentabilidad – de este último sector; fomentar la educación con ánimo de lucro; impulsar una educación pública competitiva – que resulta premiada por sus resultados y buenos indicadores de desempeño –; e invertir la tendencia en la proporción entre la educación técnica y tecnológica y la educación universitaria – al final de este gobierno

68 La noción de performatividad alude a la perspectiva crítica señalada por Lyotard (1984) según la cual el saber se convierte en una de las principales fuerzas de producción y acumulación a partir de la optimización de las actuaciones de los sistemas sociales y la eficiencia mensurable en las relaciones input/output: se busca simultáneamente incrementar el output (informaciones o modificaciones obtenidas) y disminuir del input (energía gastada). Esta búsqueda de la mejor relación entre input/output, nos aclara el autor, contemporáneamente se basa en lograr incrementar el poder desde la nueva ecuación que se establece entre riqueza, eficiencia y verdad, que forma parte de la lógica del capitalismo y afecta tanto a la investigación como a la formación y a las instituciones de educación superior.

se aspiraba a una relación de 55 a 45, a favor de la primera, y “avanzando hacia una situación ideal de paridad”. Todas estas transformaciones se constituyen en lo que el actual presidente colombiano denomina como los nuevos “negocios en los que todos ganan” (SANTOS, 2011).

Las jerarquías y segmentaciones se hacen evidentes en las orientaciones diferenciales que se promuevan para la formación universitaria con respecto a la formación tecnológica, y con ellas la estratificación tanto de las instituciones como de sus actores. Esta tendencia afianza la brecha entre una educación universitaria de élite, de carácter académico, con relativa autonomía para consolidar el tipo de educación y de rasgos que le interesa promover en sus estudiantes, y una educación centrada en las demandas del sector económico y en aquellas competencias que consideran funcionales a la especificidad de su actividad productiva y política. En esta orientación, la producción de conocimiento y la innovación adquieren un nuevo semblante, más desligado de los campos y gramáticas de las disciplinas, y más centrados en agregar valor para impulsar su rentabilidad.

En términos de la formación lo central es lograr la inserción del estudiante en el mundo también estratificado y jerarquizado del trabajo, sin que necesariamente se hayan creado las condiciones para lograrlo, tal como lo muestran los niveles de desempleo en el país. La dualización de la universidad que acompaña esta estratificación se constituye en factor que promueve la dualización del mercado de trabajo que afianza, a su vez, la dicotomía cualificación-descualificación.

Esta situación problemática se amplía en nuestro país con el bajo nivel de apoyo a la formación posgradual, que entre otros indicadores, se revela en el bajo crecimiento de la matrícula en el nivel de Maestría y Doctorado: por ejemplo, la tasa de crecimiento de matrícula en estos dos niveles pasa de un total de 34,2% en el 2003 a un 11,4% en el 2009. Estos datos son más preocupantes considerando el incremento significativo en el número de programas de estos dos niveles de formación, pues mientras que en el 2003 había 28 programas de Doctorado y 180 de Maestría, en el 2009 existen 80 y 259, respectivamente. En este sentido, la matrícula resulta extremadamente baja, pues la tasa de crecimiento de los programas para este período es del 186% para los programas de doctorado y del 44% para las Maestrías. Si bien la meta planteada en el 2007 por Colciencias era lograr formar 500 doctores anualmente: 300 en doctorados colombianos y 200 en el exterior; a diciembre del 2007, se habían graduado en total 584 doctores, de los cuales 496 lo hicieron entre el 2000 y el 2007, siendo el mayor número en los dos últimos años (108 en el

2006 y 102 en el 2007). Esta cifra de graduados es muy baja si la comparamos con el nivel de formación doctoral que han alcanzado países como Chile (600 por año), México (2.700 por año) y Brasil (más de 11.000 por año).

De forma semejante, la tendencia a la privatización de la educación superior en Colombia resulta problemática, pues si bien la matrícula actualmente no está concentrada en el sector privado (al 2011, el 54,1% corresponde a la pública, mientras que el 46,9% al ahora denominado sector no oficial, que equivale a una diferencia de 147.434 estudiantes), en los últimos años la matrícula en este sector ha recuperado la tendencia al crecimiento: a partir del año 2009 la tasa de crecimiento de la pública ha disminuido notablemente y en los dos últimos años (2010-2011), se ha invertido la relación a favor del sector privado, a tal punto que este sector en el último año casi duplica la tasa del oficial: en 2011, el privado creció en un 11,9%, mientras que el público sólo fue del 6%. Esta tendencia contrasta con lo ocurrido en el período 2002 - 2009, en el cual la tasa de crecimiento anual de matrícula en estos dos sectores fue de 11,2% para el oficial y 2,5% para el privado; período en el cual se generaron en total 570.299 nuevos cupos, de los cuales 466.345 correspondieron a las IES oficiales –incluido el SENA<sup>69</sup>– mientras que en las IES privadas, en este mismo período, fue de solamente 103.954 cupos.<sup>70</sup>

Tradicionalmente Colombia ha sido uno de los países latinoamericanos con uno de los más altos niveles de participación del sector privado –en la década pasada tenía una proporción cercana al 70% de la matrícula total–, la cual empieza a desacelerarse desde el año 2002, pero nuevamente empieza su crecimiento. Esto no significa que se le generen más alternativas a los jóvenes, pues la educación pública, por su esquema de financiamiento, no cuenta con las condiciones para ampliar su cobertura y dados los altos costos de matrícula en buena parte del sector privado, se presenta la paradoja de que en Colombia, como lo señala el Banco Mundial (2003b, p. 60) “la falta de opciones de financiación ha llevado a una disminución del 28% de los nuevos participantes en la educación terciaria privada desde 1997, resultando en más de 150.000 cupos vacantes en las instituciones privadas”.<sup>71</sup>

Esta situación contrasta con la grave situación de desigualdad e inequidad en el acceso a la educación superior, que además se invisibiliza en las estadísticas del Ministerio de Educación y en sus reportes de gestión, pues

69 Servicio Nacional de Aprendizaje, entidad que tradicionalmente se ha encargado de la formación para el trabajo y que recientemente se ha constituido como una de las instituciones que ha contribuido con la ampliación de cobertura en la formación técnica y tecnológica.

70 Estos datos resultan aún más llamativos considerando el número de instituciones pertenecientes a estos dos sectores, pues según el SNIES, al 2010 se cuenta con 80 instituciones del sector oficial y 201 del privado (29% y 71%, respectivamente), para un total de 281 IES.

71 Traducción propia.

sólo se incluyen aquellos indicadores en los cuales se pueden mostrar “progresos”. Es el Banco Mundial (2003b) quien reporta información sobre el acceso a la educación terciaria, señalando la importancia de atender las desigualdades socioeconómicas que limitan la vinculación de los grupos tradicionalmente menos privilegiados, incluidos los estudiantes provenientes de zonas rurales y mujeres.

En su documento *Tertiary Education in Colombia* (2003b), esta entidad señala que en el país “la duplicación de la matrícula a mediados de los noventa se produjo principalmente en los dos quintiles superiores, donde la cobertura en 1997 alcanzó el 43% y 19%, respectivamente. La equidad no ha mejorado durante la reciente recesión y el sistema colombiano de educación terciaria genera aún desigualdad de oportunidades” (Banco Mundial, 2003b, p. 60). Según estos datos, el acceso a la educación superior continúa siendo elitista, pues la mayoría de los estudiantes proviene de los segmentos más favorecidos de la sociedad. Así, más de la mitad de los estudiantes con ingresos más altos (51,9%) son quienes logran acceder a este nivel; y sólo una minoría (quintil V) que cuenta con los ingresos más bajos (6,4%), tiene esta oportunidad.

Por su parte, con datos más recientes, la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN– (2006) destaca igualmente este grave problema de equidad: “El país enfrenta problemas en términos de equidad en el acceso por rango de edad y quintil de ingreso, especialmente en la población de 18 a 24 años, en el quintil 5 el acceso es de 40.5%, más del doble que la del quintil 1, que es del 17.5%” (p. 54).

Cuando se analizan las tasas por quintiles de ingreso para el período 2002-2007, las diferencias son aún más marcadas: mientras que el quintil uno, el de más bajos ingresos, la tasa de escolaridad superior bruta tiene un promedio de 6.35%; el quintil cinco, el de mayor ingresos, la tasa promedio sube al 77.07%. La tasa de cobertura para el quintil más bajo tan solo se ha incrementado en 4.08 puntos porcentuales en este período, en contraste con el quintil 5, en el que el aumento en la tasa ha sido de 19.21 puntos. (Orozco, 2010). Estas cifras, señala el autor (2011), ponen en duda el entusiasmo con que a menudo se destacan los alcances de las políticas de cobertura, que se centran en incorporar al sistema a los más pobres.

Igualmente, las amplias diferencias se aprecian en la tasa neta por quintiles entre los niveles de ingreso. Mientras que, para el año 2007, en el quintil 1, o sea el de menores ingresos, tan solo el 6% de las personas accede a la educación superior, en el quintil cinco, ese porcentaje es del 49.4%. “La evolución de la tasa neta por quintiles indica que el aumento para el quintil uno ha sido de 3.03 puntos porcentuales y para el quintil cinco, de 5.26 puntos para el período de 2002 a 2007” (OROZCO, 2010, p. 77). A partir de estas

tendencias se relativiza también el impacto de la política de cobertura en el acceso de los jóvenes de menores ingresos a la educación superior. A juzgar por las cifras y pese a los esfuerzos realizados, destaca este autor, la inequidad sigue siendo muy marcada.

Esta misma tendencia está presente en la mayoría de los países de Iberoamérica, tal como lo revela el estudio comparado sobre la educación superior realizado por CINDA (2007):

Cuando se consideran diversos indicadores de distribución social de las oportunidades de acceso a la educación superior entre los diferentes estratos socioeconómicos de la población, se observan grandes diferencias. Por ejemplo, en cuanto a la participación de las personas del 20% de los hogares de mayores y menores ingresos. El resultado es que en la mayoría de los países iberoamericanos, el quintil de más altos ingresos envía al 50% o más de sus hijos a la enseñanza superior, en tanto que en el caso del quintil más pobre dicha cifra oscila entre un 10% y un 20% ( p. 101).

Específicamente para el año 2005, según el estudio de CINDA (2007), la participación en la educación superior del quintil más pobre oscila en América Latina y el Caribe entre un tercio en los casos de República Dominicana (34,4%) y Bolivia (32,9%) y menos de un 15% en los casos de Colombia (13,1%), Uruguay (12,7%) y México (12,3%); porcentaje muy bajo para estos tres países que se ubican en los últimos lugares. En este sentido, se cuestiona que “la desigual distribución de las oportunidades de acceso y de participación [...], se manifiestan en la composición del alumnado de nivel terciario, todavía fuertemente sesgada hacia los quintiles de mayores ingresos en todos los países, con las únicas excepciones de Venezuela y Portugal”. (CINDA, 2007, p. 110).

Si bien este panorama no resulta muy alentador para visualizar el futuro de la educación superior en el país, la reciente coyuntura también nos muestra experiencias tanto de reconocimiento como de defensa de un importante común en riesgo como es la educación, a partir del proceso impulsado por los estudiantes en el marco del intento de reforma estructural a la educación superior que se inició en el año 2011 y que no acaba de concluir, pues subsisten los esfuerzos de un sector de la universidad y de la sociedad por detener los procesos de privatización y mercantilización de la educación y de la universidad. Si bien muchas de las consignas siguen aludiendo a la defensa del carácter público de este nivel de la formación, y por ende, la aspiración mayor se sigue concentrando en lograr que la formación sea mayoritariamente

gestionada y regulada por el Estado, también ha empezado emerger una perspectiva más amplia: lograr que la educación superior sea tanto un derecho fundamental como un bien común de la sociedad colombiana.

Las visiones en pugna se expresaron en el tipo de modelo de educación que se quiere materializar, ya sea por la vía de esta reforma o de los programas que se impulsan en el sector, en contraste con la fuerte oposición que se movilizó especialmente a través de los estudiantes: de un lado, la política estatal orienta los cambios en la vía de aumentar la cobertura en el marco de un sistema de educación superior excluyente, igualando las oportunidades para quienes poseen las competencias y las condiciones para ingresar a la educación superior, bajo el presupuesto de la existencia de una inteligencia innata y apta, pero diferencialmente distribuida en la población. Desde esta opción, lo relevante es generar igualdad de oportunidades para que los más talentosos logren acceder al mayor grado posible de formación, y simultáneamente configurar un esquema diferenciado –y concomitantemente de desigual calidad– para el resto de la población. Así, lo considerado apropiado es disponer de un acceso universal hasta el nivel básico, procurar la formación selectiva de una élite competente en el nivel superior, y ofrecer otras alternativas masificadas y menos onerosas para aquellos grupos considerados social y culturalmente “menos favorecidos” o “vulnerables”. El dispositivo de medición contribuye a fortalecer esta lógica, pues a través de sus resultados se reduce el acceso a la universidad de élite o de mejor calidad para una minoría, mientras que la ampliación del acceso de oportunidades de menor calidad se dirige a la mayoría de los jóvenes. Este ha sido el modelo que se ha privilegiado por décadas en el país y forma parte de la desigualdad social acumulada, que nos sigue ubicando como uno de los países más desiguales del mundo.

De otro lado, el acento se ubica en establecer una política orientada a incrementar la igualdad por la vía de la educación, en la que ésta se reconoce como bien común, a través del cual también es posible disminuir las exclusiones y trastocar la lógica de desposesión que transforma en propiedad privada la riqueza pública para promover la expansión de nuestras potencias de pensar y crear a favor de la cooperación y una participación en el común. Esto implica propender por la igualdad que supone asumir que la inteligencia y las competencias tienen una base social, por ende, su desarrollo y expansión a través de la educación superior es un proceso multidimensional en el que inciden numerosos factores, para lo cual se requiere afectar condiciones sociales y culturales, tanto individuales como colectivas. Desde esta perspectiva, resulta relevante no solo la adquisición común de las mismas competencias y conocimientos que se consideran básicos para el mejor aprovechamiento futuro de nuevas oportunidades, sino también otros

aspectos que involucran tanto al Estado como al conjunto de la sociedad y las instituciones educativas: garantizar el acceso y la permanencia; potenciar transformaciones curriculares ampliando los espacios y tiempos de aprendizaje, a favor de una mayor flexibilidad en las rutas de aprendizaje; la generación de recursos de apoyo, estímulo y nivelación según los requerimientos de diversas trayectorias formativas de los estudiantes; crear condiciones de vida universitaria equiparables para todas las instituciones de la educación superior —en una lógica de nivelación por lo alto—; estimular las relaciones de cooperación entre agentes, actores e instituciones de la educación superior, entre otros.

Si contemporáneamente asistimos a una nueva crisis de gobierno, como nos lo anunció Foucault, que se caracteriza por las luchas frente a los modos de gobierno generados en este neoliberalismo y el malestar que producen los efectos de sus prácticas, seguramente podríamos contemplar, con cierto optimismo, que estamos ante escenarios en los cuales es posible involucrarnos individual y colectivamente con el despliegue de otras subjetividades que profanen los dispositivos y que propenden por el aumento de la riqueza común productiva y su acceso abierto al común. Por la vía de la experimentación social y la innovación democrática, así como desde los balances autocríticos que es necesario generar frente a la manera como operan estas luchas, seguramente podremos seguir construyendo nuevos procesos constituyentes, potentes y duraderos que nos permitan participar en la constitución de la sociedad, el autogobierno social y la interacción constructiva con otros.

## REFERÊNCIAS

BARNETT, R. (2001). **Los límites de la competencia**. El conocimiento, la educación superior y la sociedad. Barcelona: Gedisa.

CASTRO-GÓMEZ, S. (2010). **Historia de la gubernamentalidad**. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismos en Michel Foucault. Bogotá: Siglo del Hombre.

DELEUZE, G. (1996). **Conversaciones**. Valencia: Pre-textos.

DÍAZ, O.C. **Las competencias como tecnologías de gobierno neoliberal: consentimientos y contraconductas en la educación superior**". Tesis Doctoral no publicada. 2013.

FOUCAULT, M. (1990). **Vigilar y castigar**. México: Siglo XXI.

\_\_\_\_\_. (2006). **Seguridad, territorio, población**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2007). **Nacimiento de la biopolítica**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GALCERÁN, M. (2007). Reflexiones sobre la reforma de la Universidad en el capitalismo cognitivo. **Revista Nómadas** (Bogotá), n. 27, 86–97.

LYOTARD, F. (1984). **La Condición Postmoderna**: Informe sobre el Saber. Madrid: Cátedra.

MONCAYO, V. M. (2007). Viejas y nuevas exclusiones de la educación superior colombiana. En: **Debate sobre la Educación Superior**. Bogotá: Planeta Paz. Recuperado de [www.planetapaz.org](http://www.planetapaz.org)

OROZCO, L.E. (2010). Ideas para una reforma del componente legal relacionado con la tipología de las Instituciones de Educación Superior (IES), en, Estudios de base sobre la Ley 30 de 1992. **Pensamiento Universitario** N° 20 Documentos, pp. 73-101, Bogotá: ASCUN

\_\_\_\_\_. (2011). En tela de juicio equidad en la educación superior, en **Periódico UN** (Bogotá), n. 143, 14-15. Abril.

VILAS, C. M. (2000). ¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. **Revista Reforma y Democracia**. No. 18, pp. 1-30, Octubre. Recuperado de <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/018-octubre-2000>>.

Documentos de Política Nacional e Internacional

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES –ASCUN– (2006) **Estudios sobre la Educación Superior en Colombia**. Recuperado de <http://www.ascun.org.co>.

BANCO MUNDIAL. (1991). **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: La tarea acuciante del desarrollo**. Resumen. Recuperado de <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/03/000011823\\_20051103163241/Rendered/PDF/340570spanish.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/03/000011823_20051103163241/Rendered/PDF/340570spanish.pdf)>.

\_\_\_\_\_. (2003a): **Construir Sociedades de Conocimiento: nuevos desafíos para la Educación Terciaria**. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Recuperado de <http://sitere-sources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>

\_\_\_\_\_. (2003b). **Tertiary Education in Colombia**. Paving the Way for Reform. Washington, D.C.: The World Bank. Recuperado de <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/ihec/regions/WorldBank\\_Colombia.pdf](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihec/regions/WorldBank_Colombia.pdf)>.

BENEITONE, P.; ESQUETINI, C.; GONZÁLEZ, J.; MAELTA, M.M.; SIU-FI, G. y WAGENAAR, R. (Eds.). (2007). **Informe final proyecto Tuning. 2004–2007**. Reflexiones y perspectivas de la Educación superior en América Latina. Bilbao: Universidad de Deusto. Recuperado de <<http://tuning.uni-deusto.org/tuningal/>>.

Centro Interuniversitario de Desarrollo. CINDA (2006). **Educación Superior en Colombia**. Proyecto Informe la Educación Superior en Iberoamérica. Orozco Silva, L. E. (ed.) Recuperado de <http://www.cinda.cl>

\_\_\_\_\_. (2007). **Educación Superior en Iberoamérica**. Informe 2007. Recuperado de <<http://www.cinda.cl>>.

COMISIÓN EUROPEA. **Tuning General Brochure**. Spanish version. Recuperado de <[http://tuning.unideusto.org/tuningeu/images/stories/template/General\\_Brochure\\_Spanish\\_version.pdf](http://tuning.unideusto.org/tuningeu/images/stories/template/General_Brochure_Spanish_version.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Proyecto Tuning América Latina**. Recuperado de <[http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?d=0&option=com\\_frontpage&Itemid=1&lang=es](http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?d=0&option=com_frontpage&Itemid=1&lang=es)>.

\_\_\_\_\_. (2010). **Comunicación de la Comisión**. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas 3.3.2010. COM (2010) 2020 final. Recuperado de <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>>. Posteriores desarrollos recuperados de <[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm)> y de <[http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_es.htm)>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP (2011). **Plan Nacional de Desarrollo**. 2010-2014. Prosperidad para todos. Tomos I y II. Recuperado de <<http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>>.

INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. –ICFES. (2004). **Antecedentes y marco legal de los Exámenes de Calidad de la Educación Superior Subdirección Académica**. Grupo de Evaluación de la Educación Superior. Recuperado de <<http://www.icfes.gov.co/>>.

\_\_\_\_\_. **Módulos SABER PRO**. Antecedentes. Recuperado de <<http://www.icfes.gov.co/exámenes/saber-pro/informacion-general/estructura-general-del-examen>> y de <<http://www.icfes.gov.co/exámenes/saber-pro/informacion-general/antecedentes>>.

\_\_\_\_\_. (2010). **Guía de orientación**. Prueba de competencias genéricas (ECAES). Recuperado de <<http://www.icfes.gov.co/>>.

\_\_\_\_\_. (2011). **Lineamientos Saber PRO**. Noviembre. Recuperado de <<http://www.icfes.gov.co/>>.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –MEN. (2005). **Educación Superior**. Competencias y Evaluación. Boletín Informativo # 5, octubre - diciembre.

\_\_\_\_\_. (2009a). **Decreto 3963, por el cual se reglamenta el examen de Estado de calidad de la educación superior**. Recuperado de <[http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-205955\\_archivo\\_pdf\\_decreto3963.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-205955_archivo_pdf_decreto3963.pdf)>.

\_\_\_\_\_. (2009b). **Educación Superior**. Competencias genéricas en Educación Superior. Boletín Informativo n. 13, diciembre. También se puede ubicar en: <[http://menweb.mineduacion.gov.co/men/educacion\\_superior/numero\\_13/media/ES13\\_web.pdf](http://menweb.mineduacion.gov.co/men/educacion_superior/numero_13/media/ES13_web.pdf)>.

\_\_\_\_\_. (2009c). **Las competencias en la Educación Superior**. Recuperado de <<http://www.mineduacion.gov.co>>. Segunda versión (Abril del 2009).

\_\_\_\_\_. (2011). **Propuesta de lineamientos para la formación por competencias en educación superior**. Recuperado de <[http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-261332\\_archivo\\_pdf\\_lineamientos.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-261332_archivo_pdf_lineamientos.pdf)>.

SANTOS, J. M. (2011). **Palabras del Presidente Santos en la presentación de la propuesta sobre la reforma integral de la educación superior**. Recuperado de <<http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-266619.html>>.

## CAPÍTULO VIII

# LA “SEGUNDA REFORMA” DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY, 2006-2014): ideas y programas de un modelo desarrollista

*Nicolás Bentancur*<sup>72</sup>

### **I. Las fuentes de inspiración de las reformas universitarias**

#### **1. Ideas, políticas educativas y reforma universitaria**<sup>73</sup>

¿Qué factores pueden explicar la orientación de una reforma universitaria, en este caso, la llevada a cabo a partir del año 2006 en la Universidad de la República de Uruguay? Sin duda son relevantes los actores que la promueven, sus visiones, intereses y estrategias. También importa el marco institucional en el que se desarrolla, por cuanto determina las reglas de juego con las que deberá procesarse. Pero en este trabajo haremos énfasis en otra variable explicativa: las ideas que fundamentan y orientan el diseño y la implementación de esa reforma.

La esfera de las políticas educativas –y dentro de ella, de las políticas universitarias- está determinada por las visiones y concepciones, el conocimiento especializado, y los discursos, diagnósticos y propuestas disponibles en un lugar y momento determinados, que pueden agruparse bajo el concepto aglutinador de “ideas”. La incidencia de las ideas sobre las políticas es especialmente relevante cuando se anidan en espacios institucionales de alta legitimidad social o directamente conectados con la toma de decisiones, o en los casos en que son asumidas y promovidas por actores particularmente influyentes.

Ampliando el foco de referencia, en las últimas décadas se ha venido desarrollando una escuela académica que enfatiza la relevancia del papel de las ideas en el proceso de las políticas públicas. Esta escuela se preocupa por conocer “las dinámicas institucionales de las ideas”, pero también reconoce la “dinámica ideacional de las instituciones” (CAMOU, 1997:60), reparando más en el rol de las ideas en la política, que en las ideas políticas propiamente

72 Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, FCS, Universidad de la República (Uruguay). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Doctor en Ciencias Sociales (UBA).

73 En este numeral recuperamos parcialmente los desarrollos teóricos ya presentados en Bentancur (2014).

dichas. Se argumenta que el pensamiento político es una forma de actividad política, y que todas las formas de actividad política son importantes, por cuanto la acción está compuesta de intención, comunicación (con otras personas) e impacto físico (sobre el mundo material) (BARKER, 2000). Para la corriente que Vivien Schmidt (2006) denomina “institucionalismo discursivo”, las ideas y la interacción de los discursos son variables centrales para explicar tanto el cambio como la continuidad en las políticas públicas. Por cierto, el discurso es admitido por los autores que la integran como un recurso empleado por los actores para producir y legitimar sus ideas. Pero además es una condición necesaria para desarrollar acción colectiva dentro del Estado, diseminando ciertas asunciones compartidas al punto de cuestionar paradigmas asentados y prohiar el surgimiento de otros nuevos, en línea con la célebre concepción de Kuhn (1995).<sup>74</sup> En algunas de estas aproximaciones, las ideas constituyen las normas, las narrativas, los discursos y los marcos de referencia que sirven para reconstruir la comprensión de sus intereses por parte de los actores, y tienden a redirigir sus acciones dentro de las instituciones estatales.

En el contexto en que se desarrolla la reforma universitaria uruguaya, es menester hacer referencia a dos fuentes posibles de influencia en términos de paradigmas inspiradores. La primera es un proceso de transformaciones universitarias con pretensiones globales, representada en el denominado “Proceso de Bolonia”. La otra es de carácter regional: las elaboraciones de las propias universidades latinoamericanas sobre las características de una educación superior deseable. A continuación expondremos las orientaciones principales de ambas; luego plantaremos el caso uruguayo, atendiendo a su fundamentación discursiva y a su implementación, para finalmente reflexionar sobre las formas y los niveles de adscripción de este proceso nacional a las dos fuentes señaladas.

## 2. El “Proceso de Bolonia”

Los sistemas universitarios europeos se están reformando siguiendo el denominado “proceso de Bolonia”, en referencia a la declaración firmada el 19 de junio de 1999 en esa ciudad por los ministros de educación de 29 países del continente. El acuerdo propone la construcción del espacio europeo de enseñanza superior, al que entiende como instrumento clave en la promoción

74 Según la cual la ciencia “normal” entraría en crisis ante la aparición de un nuevo paradigma dotado de mayor capacidad explicativa. En esas instancias, la acumulación de “anomalías” empieza por fracturar el viejo paradigma y se produce una “revolución científica”, que propicia novedades fácticas (descubrimientos) y novedades teóricas (invenciones).

de la movilidad de los ciudadanos, su ocupabilidad, y el desarrollo global del continente, subrayando la necesidad de incrementar la competitividad internacional del sistema universitario del continente.

En descripción sucinta, los objetivos del Proceso de Bolonia son los siguientes:

- La adopción de un sistema de títulos de sencilla legibilidad y comparabilidad, con tal de favorecer la “ocupabilidad” de los ciudadanos europeos y la competitividad internacional del sistema europeo de enseñanza superior.
- La adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos principales. El primer ciclo durará tres años, expedirá un título válido para el mercado laboral europeo y habilitará el acceso al segundo ciclo. El segundo ciclo debe conducir a un título de máster o doctorado.
- El establecimiento de un sistema de créditos como medio de promover la movilidad de estudiantes. Los créditos también pueden adquirirse en otros contextos, como la formación permanente.
- La promoción de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, mediante la eliminación de los obstáculos para el pleno ejercicio de la libre circulación.
- La promoción de una colaboración europea en la garantía de calidad con vistas al diseño de criterios y metodologías comparables.
- La promoción de las dimensiones europeas necesarias en la enseñanza superior (currículo, colaboración interinstitucional, planes de movilidad y programas integrados de estudio, formación e investigación).

¿En qué medidas y prácticas se traducen estas directivas al ser aplicadas en los sistemas universitarios europeos? Se ha sostenido que su aplicación ha conducido a la enseñanza a la “modularización”, concepto que se asocia con los siguientes caracteres: mayor estructuración de la oferta didáctica y de la forma de concluir los estudios; mayor concatenación interdisciplinar de las ofertas; reforma del sistema de organización de los estudios; evaluaciones periódicas y adquisición continuada de «créditos»; esperanza de poder matricularse más fácilmente en otras universidades del propio país y del extranjero; cambios en la relación entre primeros estudios, carrera profesional y formación complementaria; posibilidad de elaborar perfiles individuales

de estudios; necesidad de una evaluación acreditativa de los nuevos estudios previa a su incorporación a la oferta didáctica, así como de un continuado control de calidad y efectividad (TERHART, 2006).

En otra mirada, se identifican tres cambios fundamentales: la reducción de las horas de clase presencial a favor de prácticas tuteladas por el personal docente, como consecuencia de la implantación del *European Credit Transfer System* (ECTS); el énfasis en la adquisición de habilidades frente a la adquisición de conocimientos, a fin de dar respuesta las necesidades laborales de la sociedad; y la creación de sistemas de acreditación con evaluaciones internas y externas que vigilen la calidad de los centros y su adaptación a los requisitos del *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES) (AVENDAÑO, L., 2012).

### **3. La Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe**

En el año 2008 se reunieron en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, bajo los auspicios del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), los representantes de las principales universidades de la región. La cita persiguió el objetivo de identificar los principales planteamientos de América Latina y el Caribe ante la Conferencia Mundial de Educación Superior a desarrollarse en el año 2009, así como las ideas-fuerza para la consolidación, expansión y creciente calidad y pertinencia de la educación superior en la región. Por tanto, su Declaración Final puede interpretarse como un manifiesto y programa de un modelo universitario a construir (CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2008).

De esa Declaración Final destacamos a nuestros fines los siguientes puntos:

- Desarrollo y fortalecimiento de la Educación Superior como elemento insustituible para el avance social, la generación de riqueza, el fortalecimiento de las identidades culturales, la cohesión social, la lucha contra la pobreza y el hambre, la prevención del cambio climático y la crisis energética, así como para la promoción de una cultura de paz.
- Conceptualización de la educación superior como derecho humano y bien público social.

- Derecho real de todos los ciudadanos de acceder a la educación superior, para lo cual deben desarrollarse estrategias, acciones y propuestas académicas consecuentes.
- La autonomía universitaria es entendida como derecho, pero comprende asimismo la rendición social de cuentas. La autonomía implica un compromiso social y ambos deben necesariamente ir de la mano.
- Profundización de las políticas de equidad para el ingreso e instrumentar nuevos mecanismos de apoyo público a los estudiantes, destinados a permitir su permanencia y buen desempeño en los sistemas.
- Producir transformaciones en los modelos educativos para conjurar los bajos niveles de desempeño, el rezago y el fracaso estudiantil.
- Avanzar hacia la meta de generalizar la Educación Superior a lo largo de toda la vida, dotando de nuevos contenidos a los principios de la enseñanza activa, según los cuales los principales protagonistas son individual y colectivamente quienes aprenden.
- Ofrecer mayores opciones para los estudiantes al interior de los sistemas, a través de currículas flexibles que les faciliten un tránsito por sus estructuras, permitirá atender de modo eficiente sus intereses y vocaciones particulares, permitiéndoles acceder a nuevas formaciones de grado de naturaleza polivalente y acordes con la evolución de las demandas en el mundo del trabajo.
- Superar la segmentación y la desarticulación entre carreras e instituciones, y desconcentrar y regionalizar la oferta educativa para procurar la equidad territorial.
- Impulsar un modelo académico caracterizado por la indagación de los problemas en sus contextos; la producción y transferencia del valor social de los conocimientos; el trabajo conjunto con las comunidades; una investigación fundada en la definición explícita de problemas a atender, de solución fundamental para el desarrollo del país o la región, y el bienestar de la población; un trabajo de extensión que enriquezca la formación, colabore en detectar problemas para la agenda de investigación y cree espacios de acción conjunta con distintos actores sociales, especialmente los más postergados.
- Las políticas nacionales, regionales e institucionales deben estar encaminadas fundamentalmente a lograr una transformación de los modelos de relación entre los grupos de investigación académica y los usuarios del conocimiento, sean estos empresas de producción, servicios públicos o comunidades, de forma que las necesidades sociales y productivas se articulen con las capacidades académicas, conformando líneas de investigación prioritaria.

- Construcción de un Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), que incluiría la movilidad académica, la disposición de estándares y procedimientos regionales de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, el mutuo reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, la formulación de sistemas de créditos académicos comunes aceptados en toda la región, los acuerdos sobre legibilidad, transparencia y reconocimiento de los títulos y diplomas, proyectos conjuntos de investigación y la creación de redes de investigación y docencia multiuniversitarias y pluridisciplinarias.

En síntesis, las universidades latinoamericanas ponen el énfasis en la concepción de la educación como derecho, y no sólo como enunciación, sino también a través de políticas de apoyo a los estudiantes (retención, desempeño, movilidad, disponibilidad en el territorio) destinadas a favorecer su usufructo. Es evidente también la preocupación por un desarrollo universitario “situado”, fuertemente conectado con las características específicas de las sociedades de la región. También se delinea un programa hacia la constitución de un espacio regional similar al europeo, con la movilidad académica y el reconocimiento de títulos como objetivos y la creditización de los estudios como principal instrumento.

## **II. Características del sistema de educación superior universitario uruguayo**

En Uruguay la enseñanza pública superior uruguaya está regida por Consejos completamente autónomos de cualquier otra instancia estatal, según lo dispone la Constitución de la República. Adicionalmente, la ley orgánica de la UDELAR refuerza esa autonomía al determinar una estructura de dirección cogobernada, con autoridades son electas por la comunidad académica sin participación de los poderes políticos del Estado.

El sistema universitario uruguayo se ha caracterizado históricamente por el carácter monopólico de la oferta, radicada en la estatal Universidad de la República (en adelante: UDELAR), desde su fundación en 1849 y hasta la habilitación de la primera universidad privada en el año 1984. A mayor abundamiento, la UDELAR no monopolizó en ese largo período exclusivamente los estudios universitarios, sino también los de carácter terciario a excepción de la formación de maestros y profesores de enseñanza secundaria, que según el formato “normalista” se ha desarrollado en instituciones

especializadas del propio sub-sistema de educación pública. Se ha señalado, por ello, la sinonimia entre los conceptos de educación superior y educación terciaria en Uruguay (ARES PONS, 1997). A partir de 1984, la UDELAR continuó siendo la única universidad pública, hasta la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) en el año 2013. Por tanto, sólo muy laxamente puede hablarse de un “sistema nacional de educación superior”, conectado e interdependiente, por la existencia de una sola institución hasta fechas muy recientes, y por la inexistencia de mecanismos eficaces de coordinación entre los distintos componentes en los últimos años.

A partir de los años noventa, el sub-sistema privado se expande hasta consolidarse en torno a cinco universidades y varios institutos universitarios. Por su parte, la oferta pública se diversifica en los últimos años, con la ya citada instalación de la UTEC y la creación (aunque con implantación aún diferida) del Instituto Universitario de Educación en el año 2008.

Como resultancia de este proceso en curso, la otrora monopólica UDELAR se ha convertido ahora en hegemónica, por cuanto concentraba al año 2012 al 86% de la matrícula estudiantil.<sup>75</sup> A su vez, es la principal institución de investigación del país, según varios indicadores: el 77% de los miembros del Sistema Nacional de Investigadores son docentes de la UDELAR; sus investigadores figuran entre los autores de aproximadamente el 75% de los trabajos de investigación realizados en el país; le pertenecen el 73% de las Unidades de Investigación identificadas en 2012 a nivel nacional y el 62% de las Unidades de Investigación con equipamiento mayor (UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA 2013:21). Pero estos datos no pueden ocultar otros indicadores, que dan cuenta de las carencias de la institución. Así, el gasto público en educación superior –si bien en crecimiento en los últimos años– es del 0,74% del PIB, muy por debajo del 1,1% que destinan en promedio los países de la OCDE. Al año 2012, existían en la institución 10.036 puestos docentes, en tanto eran solamente 862 los docentes de tiempo completo (dedicación total), representando apenas el 8% del total. Y el gasto por estudiante se encuentra muy por debajo de niveles internacionalmente aceptables.

Con estas fortalezas y debilidades, la Universidad de la República encaja perfectamente en la categoría de “macrouniversidad” latinoamericana propuesta por Didriksson (2002). Según este autor, este tipo universitario se caracteriza por contar con los siguientes rasgos:

75 Ministerio de Educación y Cultura, Anuario Estadístico de Educación 2012.

- Ser la o las instituciones más representativas de su país por la demanda social que atienden. Se trata de las más grandes universidades que pueden agrupar de entre 30 mil o 40 mil estudiantes, hasta 250 mil, en correspondencia con su contexto nacional.
- Son instituciones que abarcan el conjunto de las áreas del conocimiento de la ciencia y la tecnología, de las ciencias sociales y de las humanidades, de las artes, de la cultura, de la historia y del futuro, por lo que mantienen una organización compleja.
- Son instituciones que concentran el mayor porcentaje de la investigación científica nacional y regional, y por lo tanto, también en el desarrollo de posgrados.
- Por su naturaleza pública y autónoma, absorben el porcentaje más significativo del presupuesto nacional del sistema de educación superior, y por ello su principal fuente de financiamiento proviene de los fondos gubernamentales.
- Tienen bajo su resguardo y protección un monumental y, a menudo único, patrimonio histórico, cultural y natural.

### **III. Objetivos y orientaciones de la “segunda reforma” de la Universidad de la República**

#### **1. Génesis y caracterización de las transformaciones en curso**

En el marco de esta configuración tradicional, la universidad pública uruguaya ha experimentado en los últimos años un proceso de reformas de porte mayor. En julio de 2006 asumió el rectorado de la UDELAR el Dr. Rodrigo Arocena, con el apoyo principal del orden estudiantil y proponiendo un programa de transformaciones profundas denominado “segunda Reforma Universitaria”. Si bien reconociendo sus raíces históricas en el primer movimiento reformista de Córdoba de 1918, caracterizado por la reivindicación de la autonomía universitaria, el cogobierno, la democratización del ingreso y la extensión, este nuevo impulso pretende dar respuestas a los desafíos de una etapa signada por el rol determinante del conocimiento en el desarrollo nacional. Arocena la ha definido de la siguiente forma:

La noción de «Segunda Reforma Universitaria» conjuga tres dimensiones: a) se inspira en un ideal que nos viene de lo mejor de nuestro pasado; b) busca contribuir a afrontar en el presente los desafíos del desarrollo; c) apunta a construir un futuro signado por la generalización de la enseñanza terciaria y universitaria (AROCENA2012, p. 09).

Sobre la base de una propuesta del Rector, el máximo órgano universitario recogió en el año 2007 esta concepción:

La Universidad de la República se propone impulsar una Reforma profunda, que sintonice con una transformación general de la enseñanza nacional”. A continuación se establece en carácter de meta fundamental: “La transformación del conjunto de la educación uruguaya debe estar orientada por el propósito de avanzar hacia la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa. Para la Universidad, colaborar a ello supone grandes transformaciones, «hacia adentro» y «hacia afuera». La Reforma de Córdoba gestó el ideal latinoamericano de Universidad que conjuga enseñanza, investigación y extensión desde la autonomía, el cogobierno y el compromiso social. La Segunda Reforma Universitaria debe reafirmar ese ideal a través de un conjunto de cambios que apunten hacia la meta fundamental (UNIVERSIDADE DE LAREPUBLICA, 2007: 13-14).<sup>76</sup>

En los años posteriores, estas definiciones informaron una serie de políticas y decisiones en diversas áreas de la vida de la institución. Las principales orientaciones que merecen destacarse son tres: la redefinición de las funciones universitarias en clave desarrollista, la flexibilización de la enseñanza de grado y la descentralización territorial. Analizaremos cada una de ellas a continuación.

## **2. Desarrollismo, “extensionismo”, interdisciplina y reforma de la estructura académica**

El *ethos* de la reforma en marcha no es intrínsecamente académico, sino básicamente político: refiere a la satisfacción de las demandas sociales del desarrollo en un país periférico. La institución universitaria debería generar un conocimiento científico que resultara funcional a los distintos imperativos del desarrollo nacional, pero considerando no sólo sus facetas económicas sino también –y particularmente- las sociales. El siguiente párrafo expone diáfananamente esa perspectiva:

Por aquí llegamos a otra de las líneas mayores de la Reforma, que es la vinculación más directa y variada de la investigación universitaria con el desarrollo integral. Por supuesto, ello incluye la colaboración con

76 Resolución del Consejo Directivo Central de la UDELAR del 31 de marzo de 2007.

el sector productivo de bienes y servicios socialmente útiles, que debe siempre ser impulsada [...] Pero ya es tiempo de encarar las políticas de fomento de la investigación desde las lecciones de la experiencia [...] la creciente insatisfacción por la desproporción entre el avance del conocimiento y la persistencia de condiciones de vida inaceptables que mucha gente padece, han impulsado lo que se esboza como una nueva tanda de políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), que no debe ser vista como contrapuesta con, sino como complementaria de las tres evocadas antes. Nos referimos a políticas de CTI directamente involucradas con el enfrentamiento a la exclusión social a través de agendas específicas que incluyen a todas las áreas del conocimiento. En cierto sentido, se trata de considerar a las políticas en CTI como políticas sociales, y de pensar a estas últimas también como políticas de fomento a la innovación [...] esta tanda de políticas de CTI tiene una vinculación potencial mucho mayor que las anteriores con la extensión universitaria (AROCENA, 2012:15-16).

A tal punto se demanda el compromiso social universitario para atender a las demandas del desarrollo que se propone la adjetivación de estas instituciones, cumpliendo así una función identitaria. En efecto: constituirían “Universidades para el Desarrollo”:

... tiene aún mayor vigencia que en el pasado la integración de las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión, esta última componente fundamental del ideal latinoamericano de universidad socialmente comprometida. Llamemos Universidad para el Desarrollo a la que cultiva integradamente y con alto nivel académico esas tres funciones teniendo como finalidad orientadora la de contribuir al desarrollo en el sentido amplio indicado antes. Tengamos en cuenta que el conjunto de las universidades públicas constituyen la principal fuente de nuevos conocimientos con que cuenta la región. Apuntar a construir Universidades para el Desarrollo es por consiguiente tarea de gran impacto potencial y una natural continuación del Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria, proceso mayor y original de nuestra historia (AROCENA, 2012, p. 10).

El párrafo anterior ya nos introduce en una idea fuerza del modelo que resulta funcional a la perspectiva desarrollista: la comunión de las distintas funciones universitarias.

Lo que la Universidad puede contribuir a este respecto se vincula con una de las «ideas fuerza» del Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria: la estrecha integración de las funciones de enseñanza, investigación y extensión universitaria”[...] la integración de las tres funciones universitarias es una clave mayor para avanzar en la renovación de la enseñanza, orientada a formar para seguir aprendiendo siempre, así como en otras modalidades de la democratización del conocimiento, lo cual caracteriza el ideal de Universidad para el Desarrollo (AROCENA,2012: 15-17).

La integración de las funciones cuestiona las formas de legitimación auto referidas de cada una de ellas. Así, debería prevenirse un énfasis excesivo en la validación de la investigación en virtud de la cantidad y calidad de las publicaciones científicas, por cuanto podría apartar esa actividad de las misiones privilegiadas de la integración social y del desarrollo integral. La gramática de la ciencia institucionalizada aparece aquí como amenazante para el cumplimiento de las funciones sociales de la universidad:

Avanzar en la dirección indicada exige revisar los criterios para evaluar la investigación, impulsando modalidades diversificadas y más cualitativas que cuantitativas. La evaluación debe incentivar el abordaje de problemas relevantes de difícil solución, esa investigación de riesgo que puede no traducirse rápidamente en resultados. La evaluación debe también impulsar a ocuparse directamente de la exclusión social y el desarrollo integral, lo que implica investigación cuyo éxito no se mide sólo o necesariamente por publicaciones (AROCENA, 2012, p. 16).

Pero en esa integración de funciones, no todas ellas cumplen el mismo rol. Es particular el destaque de la extensión, a la que el Rector Arocena denomina “tercera función”. Las prácticas extensionistas cumplirían un rol estratégico, evitando el encapsulamiento del conocimiento científico que se genere y propendiendo a un mayor compromiso de los estudiantes con su entorno social, en todos los casos con énfasis en la atención de los sectores sociales más débiles:

... concebimos a la extensión como cooperación de actores universitarios con otros actores institucionales y sociales, en procesos interactivos de fuerte carácter «horizontal», donde se combinan los saberes de todos y todos aprenden en el curso de actividades orientadas a la expansión de la cultura y al uso del conocimiento para resolver problemas de la comunidad, priorizando las necesidades de los sectores más postergados. En esta perspectiva, la «curricularización» de la

extensión —vale decir, su incorporación a todos los planes de estudio— es uno de los principales vectores de la Reforma que se impulsa en la UDELAR. La conexión de la extensión con la enseñanza apunta a que esta sea más activa y rica, a través del vínculo con la realidad, con diversos actores sociales y con la solución de problemas concretos, lo que suele involucrar a diversas disciplinas [...] Apuntamos, más aún, a la «naturalización» de la extensión, vale decir, a que esta sea considerada en los distintos ámbitos de la institución actividad tan natural como la enseñanza o la investigación. La conexión de la extensión con la investigación puede contribuir a que esta última amplíe su agenda, incorporando a ella en particular aspectos vinculados a la problemática de los sectores más postergados (p. 15).

Pero no solo se propone integrar las funciones universitarias, sino además a los distintos espacios científicos y profesionales. En sintonía con lo antedicho, también se percibe a las disciplinas científicas, con sus propias legalidades y juicios de valor, como potencialmente disfuncionales. La producción universitaria debería centrarse en los objetos más estrechamente ligados con las misiones desarrollistas, por lo que estas se beneficiarían de un enfoque interdisciplinario orientado a los problemas:

En paralelo a la relevancia asignada a la enseñanza por problemas, se intenta encarar la cuestión de las prioridades apuntando a la creación de capacidades en todas las áreas de modo de disponer en todas ellas de energías creativas que se puedan canalizar en conjunto hacia la solución de problemas prioritarios. Con relación a ello, de distintas formas se procura respaldar el trabajo interdisciplinario, cosa imprescindible cuando se quiere impulsar el uso socialmente valioso del conocimiento, ya que en general los problemas de la realidad no vienen clasificados por disciplinas (AROCENA, 2012, p. 16-17).

Claro está que estas ideas chocan con una organización tradicional de las estructuras académicas centrada en los saberes disciplinarios. Por ello, se postula la reorganización de las entidades existentes, y se fomenta la aparición de otras nuevas sustentadas en la lógica de la interdisciplina y de la integración de las funciones:

... un problema que la Reforma Universitaria Latinoamericana apenas si abordó: la estructura académica, dominada en buena medida por la «confederación de facultades» escasamente conectadas entre sí. En la UDELAR se trata de llevar a niveles más altos la experiencia, iniciada hace ya bastante tiempo, de conformación de grandes «áreas», que en

este momento son tres: Social y Artística, Salud, Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza; apuntan tanto a fortalecer equilibradamente a todas las facultades, consolidadas o en construcción, como a multiplicar su cooperación. Se vinculan en particular a la renovación de la enseñanza, por ejemplo a través de los Ciclos Iniciales Optativos a cada una de esas áreas, que constituyen una manera alternativa de ingresar a la Universidad, accediendo a una formación de amplio espectro y optando a continuación por una carrera específica. Se ensaya también la construcción de un Espacio Interdisciplinario de la Universidad, lugar de encuentro de experiencias distintas, como carreras compartidas, redes temáticas y otras; en ese marco están surgiendo algunos prometedores centros interdisciplinarios. Se promueve asimismo lo que a mediano plazo puede llegar a constituir la mayor transformación institucional en la historia reciente de la institución, la construcción de Centros Universitarios Regionales en el Interior del país, para lo cual las distintas Facultades suman sus contribuciones sin separarse entre sí a la vez que se constituyen departamentos académicos que respaldarán tanto la enseñanza de las diversas carreras como la investigación y la extensión directamente ligadas al desarrollo regional (AROCENA, 2012: 17).

Los programas y medidas impulsados en los últimos años para llevar a la práctica estos lineamientos de políticas han sido múltiples. Entre ellos:

- “Programa de Investigación e Innovación Orientadas a la Inclusión Social”. El objetivo de este programa es promover agendas de investigación e innovación en la Universidad de la República, en todas las áreas de conocimiento, orientadas a la resolución de problemas que dificultan la inclusión social de algún sector de la población uruguaya. La evaluación de las propuestas incluye una ponderación de la importancia intrínseca del problema y del grado de participación y compromiso con ella de los actores gubernamentales y de la sociedad civil identificados. El programa “... intentó colaborar a que el ‘radar académico’ de los investigadores para captar problemas de su interés, capture crecientemente señales provenientes de situaciones de exclusión social” (Alzugaray et al 2013:18). En las tres convocatorias realizadas hasta la fecha se financiaron 30 proyectos, que identificaron un total de 69 contrapartes, predominando las organizaciones sociales y sindicales, ministerios y reparticiones de éstos, dependencias estatales de atención a problemáticas sociales diversas, centros de salud públicos y unidades médicas, ONGs e instituciones educativas públicas.

- “Fondo Universitario para Contribuir a la comprensión Pública de Temas de Interés General”. Tiene como objetivo financiar proyectos de investigación en torno a temas de relevancia nacional, promoviendo el estudio de temas relevantes y frecuentemente polémicos, y la difusión de sus resultados a la ciudadanía a través de su publicación y presentación pública. Las propuestas deben ser necesariamente multidisciplinarias. Desde el año 2008 se aprobaron 30 proyectos, en una variedad muy amplia de temáticas: desarrollo económico, políticas sociales, cuestiones ambientales, educación, salud, etc.
- “Programa I+D para Grupos de Investigación”. Brinda apoyo financiero a Grupos de Investigación para desarrollar sus agendas y la formación de jóvenes investigadores a un plazo algo mayor que las fuentes de financiamiento habituales (4 años, con posibilidades de renovación). Esos grupos deben desempeñar “la integralidad de las funciones universitarias”. El programa se inició en el año 2010, financiando a 41 grupos. En la convocatoria 2014 se plantea financiar 40 propuestas más, de las cuales la mitad deberían corresponder a otros grupos.
- “Programa de Vinculación Universidad, Sociedad y Producción”. Procura acercar las capacidades de investigación y solución de problemas de la Universidad de la República, en todas las áreas de conocimiento, a las demandas de la sociedad y la producción uruguayas. Tiene dos modalidades: una, de “Proyectos co-financiados Universidad y Sector Productivo”, que se dirige específicamente a apoyar proyectos de investigación orientados a la resolución de problemas identificados conjuntamente por grupos universitarios y organizaciones de la producción, las que se constituyen en contrapartes del proyecto, incluyendo su co-financiación. La segunda, denominada “Proyectos de Vinculación Universidad – Sociedad y Producción” financia con fondos universitarios la totalidad de las propuestas, haciendo foco en la cooperación con actores productivos más débiles, que de otro modo no podrían acceder a la cooperación. Entre los años 2006 y 2012 se financiaron 31 proyectos de la primera modalidad y 85 de la segunda, exhibiendo la prioridad otorgada a la cooperación con emprendedores de menor porte económico.
- “Espacio Interdisciplinario”. Surge como cumplimiento de la resolución del Consejo Directivo Central del 15 de abril de 2007, que decidió: “Promover la conformación de un espacio interdisciplinario de la UDELAR, que encare las tres funciones universitarias y, en particular, respalde académica, administrativa y materialmente

el dictado de carreras compartidas y otras actividades de tipo similar, como los tramos comunes de carreras diferentes”. Desde este organismo se apoya a las redes temáticas, carreras compartidas y posgrados conjuntos preexistentes, y a su vez se promueve el surgimiento y consolidación de nuevos grupos de trabajo que cultiven la integración de las disciplinas y de las funciones universitarias. Para ello, ha instrumentado llamados a fondos concursables en tres programas: a) “Centros Interdisciplinarios”, articulados en torno a áreas-problema de relevancia nacional que requieren de enfoques y prácticas disciplinarias diversas para su comprensión y que desarrollen actividades de enseñanza, investigación y extensión. El financiamiento a estos Centros es por 5 años y de carácter renovable. A partir del año 2008 se apoya a 4 Centros de estas características. b) “Núcleos Interdisciplinarios”, preexistentes o nuevos, que son agrupamientos conformados por dos o más unidades académicas que aporten enfoques y conocimientos diferentes a un objeto de estudio específico desde prácticas disciplinarias diversas, por períodos de 2 años. Entre 2008 y 2012 se apoyaron 8 Núcleos preexistentes y 9 nuevos. c) “Programas Experimentales”, que tienden a consolidar propuestas capaces de generar resultados especialmente novedosos e incluir, a medida que la propuesta se consolida, actividades de enseñanza, investigación y extensión, también por períodos bianuales. Sólo se apoyó a un programa de estas características, en el año 2008. Adicionalmente, en el año 2011 se hizo una convocatoria denominada “Despegue Interdisciplinario”, apuntando a la consolidación de cuatro proyectos antes financiados por las otras líneas.

- “Programa Flor de Ceibo”. Fue aprobado por el Consejo Directivo Central el 27 de junio de 2008, y tiene por objetivo movilizar la participación de estudiantes universitarios en diversas tareas vinculadas con la puesta en funcionamiento del Plan Ceibal (versión uruguaya de la iniciativa “Una computadora por niño”) en el territorio nacional, trabajando coordinadamente con las autoridades de este Plan. Las actividades de campo atienden las funciones universitarias de extensión, docencia e investigación, trabajando con los laptops como eje de intercambio de ideas, experiencias y expectativas entre el equipo de la UR y la comunidad que se está visitando. Se intenta que en ese intercambio el estudiante universitario

aporte “cultura digital”, para lo cual es formado previamente. La actividad de los estudiantes vale como créditos para sus carreras. Este programa ha llegado a 14 de los 19 departamentos del país.

- Reforma de la carrera docente. En el marco de las jornadas extraordinarias hacia la reforma universitaria realizadas en junio de 2007, el Consejo Directivo Central (CDC) resolvió: “Establecer que la carrera docente debe apuntar a mejorar el desempeño de las funciones fundamentales de la Universidad, estimulando la capacitación de los docentes para el ejercicio de la enseñanza, la investigación y la extensión, promoviendo su activa participación en la gestión colectiva de la institución y evaluándolos en función del conjunto de sus tareas”. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2011 el mismo organismo definió diez pautas generales para la organización docente de la Universidad, entre las cuales figura el establecimiento de pautas de evaluación del desempeño docente que valoren integralmente el conjunto de las actividades, y que constituyan una herramienta para la mejora sistemática de la calidad de las funciones docentes. El nuevo Estatuto Docente, que debería recoger estas pautas, aún se halla pendiente de aprobación.
- Creación del Consejo Delegado Académico y del Consejo Delegado de Administración y Gestión Presupuestal. Funcionan desde el año 2011, como extensiones especializadas del Consejo Directivo Central. Más allá de constituir un mecanismo para aligerar el funcionamiento de éste órgano, supone un cambio estructural importante en el gobierno de la institución por cuanto en ellos no están representadas todas las facultades como en el CDC sino las áreas (agrupaciones de facultades), generando así una ecuación distinta entre el peso de los órdenes (docentes, estudiantes, egresados) y las facultades ligadas a disciplinas y carreras.

### 3. Flexibilización de la enseñanza de grado

Paralelamente al movimiento anterior, la enseñanza debería transformarse para favorecer el acceso, la retención y el egreso de los estudiantes. Con el concepto de “flexibilización” hacemos referencia a una serie de orientaciones que suponen más libertad para el estudiante en la construcción de su propia carrera, una formación más generalista y menos disciplinaria, cierto desprecio del “credencialismo”, el cuidado de que las exigencias curriculares no resulten excesivas para el nivel (incluyendo el acortamiento de las carreras), el impulso al egreso y una atención más personalizada al estudiante. Así describió el Rector Arocena el objetivo de las políticas en curso para el primer nivel de la enseñanza universitaria:

Apunta a la flexibilidad de trayectorias, la simplificación de tránsitos horizontales, el impulso a estudiar en más de un Servicio o Facultad, el reconocimiento de aprendizajes de diverso tipo, la posibilidad de acceder a la universidad por más de una vía siempre que se evidencie formación adecuada para aprovechar la oferta educativa de la institución (AROCENA, 2012, p. 13).

Como pieza maestra de la reestructura de este nivel de la enseñanza se aprobó por el CDC en agosto de 2011 la Ordenanza de Carreras de Grado. Varias de sus normas recogen el cuerpo principal que informa a la “Segunda Reforma”, particularmente al establecer en su artículo 7 las principales orientaciones curriculares para los planes de estudio: a) flexibilidad curricular, entendida como la potestad estudiantil de seleccionar actividades electivas y opcionales (que deberán ocupar un “lugar significativo”); b) articulación curricular, favorable a una efectiva modalidad estudiantil entre carreras; c) la integración con las actividades de extensión e investigación y su reconocimiento como créditos; d) integración disciplinaria y profesional, plasmada en abordajes multidisciplinarios y multiprofesionales; e) articulación teórico-práctica de la formación; f) atención a la formación general, incluyendo contenidos transversales al currículo (formación social, ética, estética, ciudadana, medio ambiental, comunicacional, etc.); y g) estructuración de los planes en torno al crédito, como unidad de medida del tiempo de trabajo académico estudiantil. Como reaseguro del cumplimiento de estas orientaciones se indica en el art. 11 que el total de créditos establecidos para una carrera debe incluir los créditos establecidos para las actividades optativas y electivas, la formación en otros ámbitos educativos y las prácticas de formación en ámbitos sociales y productivos, atendiendo a los principios y

criterios expresados anteriormente. Estas inclusiones no deberían suponer una ampliación en la duración de las carreras, sino conducir a una “racionalización de los tiempos de formación mediante una adecuada organización curricular que mantenga los créditos totales establecidos” (art. 38).

Una línea importante de las nuevas políticas para la enseñanza de grado, ya insinuada antes, es la denominada “curricularización de la extensión”. El Consejo Directivo Central de la UDELAR aprobó el 27 de octubre de 2009 una resolución que estableció que los planes de estudio deben favorecer el pensamiento crítico e independiente, el desarrollo del conocimiento y la resolución de los problemas de interés general, con especial atención a la realidad nacional. Para asegurar el cumplimiento de ese propósito, dispuso entre otras medidas: a) la “curricularización” en forma integrada de la extensión y las actividades en el medio en los planes de estudio de las carreras universitarias; b) la promoción de las “prácticas integrales” a nivel de los “Espacios de Formación Integral” dentro de cada carrera; y c) el establecimiento en todas las carreras de créditos en asignaturas opcionales, para posibilitar la acreditación de tareas de extensión y actividades en el medio.

Adicionalmente, y con el objetivo de facilitar el acceso a la UDELAR, se habilita a que por vía de excepción puedan continuar estudios universitarios personas que no han completado la enseñanza media pero igualmente cuentan con la formación necesaria para ello (art. 34 de la Ordenanza de Carreras de Grado).

No contamos con indicadores y datos suficientes para medir el impacto de estas políticas en algunas de las dimensiones privilegiadas como la flexibilización y la integración de la enseñanza con las otras funciones, aunque en un documento oficial se expresa que a noviembre de 2012 la adecuación de Planes de Estudio estaba asegurada o en curso en el 82% de las carreras (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA, 2013: 20). Pero sí existen datos disponibles sobre la evolución de ingresos y egresos de las carreras de grado. En ambos casos la tendencia es creciente, particularmente en los últimos: entre los años 2006 y 2012 los ingresos se incrementaron un 10% y los egresos un 40% (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, 2013: 146).

#### **4. La descentralización territorial**

En la Jornada Extraordinarias del CDC del 31 de marzo de 2007 se resolvieron los principios orientadores y objetivos para el trabajo de la Universidad en el interior del país. Los principales objetivos que se marcaron fueron: a) consolidación crítica de la presencia de la UR en ciertos lugares

del Interior, lo que supone desempeñar cada vez mejor sus tres funciones, en particular promoviendo la radicación de docentes y el afianzamiento o la creación de grupos de investigación, y b) colaboración de la UDELAR con otros actores sociales e institucionales para expandir la enseñanza terciaria en el Interior, en particular mediante programas de carácter regional así como mediante programas de formación específica de alcance nacional.

Estos objetivos específicos se han inscriptos en el programa general de transformación universitaria reseñado en los numerales anteriores, con el que comparte varias de sus líneas. La expansión de la UDELAR fuera de la capital del país, donde radicó tradicionalmente la enorme mayoría de sus actividades, excede entonces al propósito de atender a una mayor parte del territorio, para constituirse en un anticipo de una universidad “nueva”. Así surge del siguiente párrafo de un documento elaborado por la Comisión que lidera este proceso.

Un aspecto importante tiene que ver con la posibilidad de convertir el desarrollo de la Universidad en el interior en oportunidades para experimentar embriones de la “nueva universidad” a la que aspiramos. Una en la que el demos universitario sienta que pertenece al todo más que a las partes, donde se compartan de manera racional los recursos existentes, donde la oferta educativa se base en los mejores recursos del conjunto y no en aquellos que cada servicio ha desarrollado, donde los estudiantes puedan construir currícula escogiendo trayectorias individuales a partir del sistema de créditos y el conjunto de asignaturas ofertadas, donde puedan crecer sin mayores dificultades centros de investigación en torno a temas más que en torno a disciplinas (UNIVERSIDADE DE LA REPUBLICA COMISIÓN CENTRAL DEL INTERIOR, 2009, p. 02).<sup>77</sup>

La estrategia de desarrollo en el interior del país se ha construido sobre tres pilares: los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), los Centros Universitarios Regionales (CENURES), y los Polos de Desarrollo Universitario (PDU). Los PRET fueron concebidos como instrumento de política en el año 2007, apuntando a la definición conjunta con actores públicos y privados locales de una agenda en torno a ejes temáticos prioritarios, y a la identificación de las necesidades educativas regionales. Por resolución del CDC de noviembre de 2008 se definieron para las cuatro regiones delineadas tres ejes transversales, comunes a ellas (arte y cultura, salud, informática) y otros ejes específicos a cada una, vinculados con su perfil productivo.

77 Aprobado en general por el Consejo Directivo Central el 4 de agosto de 2009.

Por su parte, los CENURES son los nuevos organismos de la UDELAR que sustentarán el desarrollo universitario en sus distintas funciones en las regiones definidas (hasta la fecha tres: este, noreste y noroeste). Sin perjuicio de responder al patrón organizativo de autonomía y cogobierno que caracteriza a la institución, y tal como se anticipó líneas arriba, los CENURES presentan rasgos innovadores que preanuncian un modelo institucional que se reputa deseable. Según lo define en un documento oficial la Comisión Central del Interior, sus señas de identidad serán la multidisciplina y la integralidad de funciones:

El nuevo paquete normativo trata de definir un escenario futuro hacia donde se pretende ir, que incluye la creación de una estructura universitaria de nuevo tipo, que no es una Facultad clásica sino un espacio multidisciplinario (incluirlá grupos docentes y carreras de muy diversas disciplinas) y multicéntrico (incluirlá varias sedes), pero que debe ser capaz de pensarse a largo plazo y articular con el resto de la institución para cultivar en su zona de influencia la integralidad de las funciones universitarias al más alto nivel (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA 2012, p. 25).

Por último, los PDUS son el modo organizativo por el cual se adscriben grupos de docentes de alta dedicación y nivel académico a cada CENUR. Estos docentes dependen administrativamente de los nuevos organismos regionales, pero a su vez cuentan con un “Servicio de Referencia Académica” preexistente para garantizar el nivel académico de su producción. Entre 2009 y Julio de 2012 se han creado 127 cargos, la mayoría con Dedicación Total y el resto con 40 horas, radicados en los distintos PDUs.

A mayo de 2013, esta estrategia de descentralización permitió la conformación de 33 grupos de Polos de Desarrollo Universitario. Además, se crearon 143 cargos docentes con alta dedicación radicados en el Interior, y se elevó el número de carreras dictadas fuera de Montevideo de 69 a 83, además de expandirse el dictado de ciclos iniciales de carreras que luego deben continuarse en la capital y de cursos de actualización profesional. Se estima que esta oferta educativa ha incorporado a unos 11.000 estudiantes. Cabe acotar que las nuevas carreras son mayoritariamente novedosas y vinculadas a las particularidades y demandas específicas de las regiones, no duplicando la oferta general que se brinda principalmente en la capital del país.

#### **IV. La reforma de la Universidad de la República: entre la heterodoxia latinoamericana y la funcionalización**

De la revisión anterior surgen varios rasgos definitorios de la reforma ensayada.

En primer lugar, el cuerpo de ideas representado en el discurso del Rector Arocena ha trascendido la naturaleza programática para informar efectivamente una serie de medidas de política que se llevaron a la práctica: la integración de las funciones universitarias con énfasis en las actividades de extensión, los espacios y estudios interdisciplinarios, la flexibilización de la enseñanza de grado y la diseminación de la UDELAR por el territorio nacional son objetivos que informan nítidamente los nuevos programas.

Como ocurre con los procesos de cambio -y especialmente con los recientes- es difícil mensurar cabalmente la envergadura de las transformaciones, porque naturalmente lo nuevo convive con lo viejo y esto último es, por acumulación histórica, necesariamente predominante. También estará a prueba en los años venideros la capacidad de la reforma para mantenerse y desarrollarse en el tiempo.

Segundo, y aun con la relativización anterior, es notoria la ambiciosa ingeniería de los nuevos programas y organismos alineados al cumplimiento de los objetivos básicos de la reforma. Aprovechando el incremento del financiamiento público desde el año 2006, la apuesta ha sido privilegiar el sustento de estas innovaciones, en lugar de asignar esos fondos a las estructuras preexistentes (básicamente, Facultades). Se desplaza así el centro de gravedad de las políticas, desde las unidades tradicionalmente responsables de las funciones universitarias hacia instancias centrales y especializadas de nuevo formato.

Tercero, buena parte de esa ampliación se ha realizado a través de programas que otorgaban financiamiento bajo la modalidad de concurso, y no por asignaciones presupuestales permanentes. Naturalmente, ello refuerza la capacidad de las nuevas unidades para orientar las políticas a implementar, en la medida que las bases de los concursos suelen supeditar la concesión de los apoyos al cumplimiento de los fines de la reforma (a modo de ejemplo: propuestas interdisciplinarias, con participación de más de un servicio, que incluyan actividades de extensión).

Cuarto, el ímpetu de la descentralización territorial conlleva la expansión de la institución a nuevos espacios del territorio nacional, pero al mismo tiempo constituye -de manera deliberada- un prototipo de modelo universitario alternativo, anclado en la interdisciplina y en la integración de las funciones universitarias.

Estamos ahora en mejores condiciones para intentar responder a la pregunta sobre la adscripción de la reforma uruguaya a alguna de las dos estrategias de transformación planteadas como paradigmáticas: la europea del Proceso de Bolonia o la latinoamericana tal como se deriva de la Conferencia de Rectores del año 2008.

En primer lugar, hay que señalar que a pesar de su distinta impronta ambos documentos no son en todos sus puntos antitéticos, tal vez porque Bolonia ha tenido tal predicamento que ha contribuido a establecer algunos de los ejes necesarios de las transformaciones universitarias de la época, y por tanto cualquier otra propuesta debe dialogar con ella, en el acuerdo o la discrepancia. Brunner identifica algunas de estas temáticas:

Los principales y más directamente atingentes tópicos que han sido puestos en circulación en América como ecos del proceso de Bolonia –naturalmente no como la única razón de su difusión y, además, con variable intensidad en diferentes países de la región y entre los diversos agentes ligados al sector de la enseñanza superior– son, para ir de lo más específico a lo más general: la duración de los estudios, su arquitectura de grados y títulos, los estándares que deben guiar los procesos de aseguramiento de la calidad, la conformación de espacios regionales y la competitividad internacional de la educación superior latinoamericana [...] aparece como altamente atractiva en América Latina --en contraste con su pesada estructura de títulos largos-- una propuesta que permite imaginar la conclusión de los estudios superiores, incluyendo el grado y el posgrado, en un período de entre 4 y medio y 5 años (BRUNNER, 2008: 38-39).

Del recuento de políticas impulsadas en la UDELAR en los últimos años surge cierta comunión con varias de las líneas de Bolonia: el acortamiento de los estudios, la vinculación más estrecha con el mundo laboral, la creditización de actividades y la movilidad de los estudiantes entre distintas formaciones (aunque principalmente dentro de sí misma).

Sin embargo, se trata de coincidencias más instrumentales que finalistas. Es evidente que la “segunda reforma” en su versión uruguaya comparte la filosofía de la declaración latinoamericana, de la que es a su vez parte integrante y fiel exponente. Esto es así por la reivindicación histórica de las tradiciones universitarias de la región, pero también por la similitud en sus principios y políticas. La concepción de la educación como derecho, el compromiso social, los criterios de equidad en el acceso, la articulación y descentralización institucional –por citar sólo algunos– son principios presentes en la Declaración del Consejo de Rectores latinoamericanos y en el

programa reformista de la UDELAR. Y también lo son varias de sus líneas de intervención: la flexibilización de la enseñanza, la jerarquización de la extensión con especial atención a los sectores sociales más desfavorecidos, la identificación de líneas de investigación prioritarias, la construcción de nuevos modelos académicos funcionales a los cometidos anteriores.

Señalar esta comunión no implica postular una relación causal entre la Declaración y la reforma uruguaya. *Sugiere, en cambio, que esta se halla impregnada por ciertos “imperativos de época” que bien pueden remontarse al Proceso de Bolonia, pero forman parte de una operación de re-direccionamiento de los mismos que está impregnada por las tradiciones universitarias latinoamericanas.*

Pero lo antedicho no implica juicio alguno sobre el mérito y la oportunidad de la “segunda reforma”, entendida como modelo y considerada en su conjunto. ¿Es posible y deseable que una universidad se defina y oriente a partir de un cometido político y social de primera magnitud, como lo es el desarrollo? Es innegable que nuestras universidades públicas son actores imprescindibles para crear condiciones que apuntalen ese cometido; pero también que las definiciones esenciales sobre los modelos de desarrollo económico y social a adoptar en un país le corresponden a la esfera política, y no a la académica. Como esto es así, *al definir una universidad no por criterios académicos y científicos sino por su vínculo finalista con esa misión, los criterios de validación de la producción de la actividad universitaria se colocan fuera de sus dominios, y por ende, se deduce lógicamente cierta forma de heteronomía con respecto al poder político, más allá del estatus institucional autónomo.* No se trata de una cuestión solamente semántica, en torno a la denominación de “universidad para el desarrollo”: en la medida en que los principales lineamientos de políticas relevados (la interdisciplina, el “extensionismo”, la flexibilización de los planes de estudio) están informados por la correspondencia con ese objetivo, esa tensión entre criterios académicos y criterios político-sociales para orientar la vida universitaria derrama sobre la oportunidad, las modalidades y los alcances de cada uno de ellos.

Si bien la “latinoamericanización” de las reformas universitarias en curso demuestra la existencia de capacidad crítica y de propuesta en el espacio universitario de la región, también exige la prevención del escenario que García Guadilla (2003) ha denominado como “localismo con irrelevancia”, y que otras autoras complementan con lucidez:

*Si insistimos en transformar las universidades del sur en universidades orientadas hacia el desarrollo, debemos especificar antes, cuidadosamente, si y en qué medida esas universidades están comprometidas con la innovación y con la investigación científica avanzada. Si no hacemos esto, la*

*educación superior podría transformarse en `carpintería social', donde los pensamientos y la abstracción –precondiciones del desarrollo analítico en ciencia y tecnología- serían inútiles, y por otro lado, sólo el aprendizaje con un propósito sería valioso. Además, si su propósito es exclusivamente resolver problemas locales y de la comunidad, las universidades estarían alejando a los países de América Latina de la internacionalización, con la inevitable consecuencia de convertir al continente en un manojito de países pobres e inviables, sepultados profundamente en una región marginal en un futuro no tan distante (la traducción es nuestra) (PARRA et al., 2010, p. 161).*

## REFERENCIAS

ALZUGARAY, Santiago et al. 2013. “**Investigación e innovación orientadas a la inclusión social**: análisis reflexivo de un proceso experimental”. Ponencia presentada en la Conferência Internacional LALICS 2013 “Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável”, 11 e 12 de Novembro 2013, Rio de Janeiro.

ARES PONS, Jorge. 1997. Ordenamiento de la Enseñanza Terciaria en el Uruguay. En: **La Universidad de la República en un tiempo de cambios**. UDELAR, Montevideo.

AROCENA, Rodrigo. 2011. “Una perspectiva de la segunda Reforma Universitaria”. En: **Reforma Universitaria: universidades latinoamericanas y desarrollo**. Universidad de la República, Montevideo.

AVENDAÑO L., María del Carmen. 2012. “El Plan Bolonia, la crisis económica y la Universidad española”. **Eidon 36**.

BARKER, Rodney. 2000. “Hooks and hands, interests and enemies: political thinking as political action”. **Political Studies** vol. 48, pp. 223-238.

BENTANCUR, Nicolás. 2014. Una contribución desde la Ciencia Política al estudio de las Políticas Educativas: el rol de las instituciones, las ideas y los actores. En: Cesar Tello (coord.), **Los objetos de estudio de la política educativa**. Hacia una caracterización del campo teórico. Autores Argentinos, Bs. As. (en prensa).

BRUNNER, José Joaquín. 2008. “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades”. **Revista de Educación** nro. extraordinario 2008.

CAMOU, Antonio. 1997. “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en **Nueva Sociedad** n° 152, Caracas.

CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR. 2008. **Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe**.

DIDRIKSSON, Axel. 2002. **Las Macrouiversidades en América Latina y el Caribe**. IESALC- UNESCO, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

GARCIA GUADILLA, Carmen. 2003. “Balance de la década de los ’90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior”. En: Marcela Mollis (comp.), **Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero**. CLACSO, Buenos Aires.

KUHN, Thomas. 1995. **Estructura de las Revoluciones Científicas**. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. 2013. **Anuario Estadístico de Educación 2012**. MEC, Montevideo.

PARRA, María C., A. J. Bozo de C. y A. Inciarte González. 2010. **University: The last call?** Ediciones Astro Data, Maracaibo.

SCHMIDT, Vivien. 2006. “Institutionalism”, en Colin Hay et al (eds.), **The State**. Theories and issues. Hampshire: Palgrave Mac Millan.

TERHART, Ewald. 2006. “El aprendizaje en la era de la modularización. Consecuencias del proceso de Bolonia para la enseñanza superior”. **Revista Española de Educación Comparada 12**.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. 2007. **Hacia la reforma universitaria n° 1**. Universidad de la República, Montevideo.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. 2012. **Hacia la reforma universitaria n° 14**. La política de regionalización y descentralización de la Udelar, 2007 a 2011. Universidad de la República, Montevideo.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. 2013. **Hacia la reforma universitaria n° 17**. Udelar 2020: hechos, propuestas y la Rendición de Cuentas 2012. Universidad de la República, Montevideo.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA-COMISIÓN CENTRAL DEL INTERIOR. 2009. **Documento de orientación sobre el desarrollo de la Universidad en el Interior**. Disponible en <<http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Documento de orientación sobre el desarrollo de la Universidad en el Interior.pdf>>.

# CAPÍTULO IX

## A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL SOB INFLUÊNCIA DA DECLARAÇÃO DE BOLONHA: primeiras aproximações

*Maria de Lourdes Pinto de Almeida  
Altair Alberto Fávero  
Carina Toniato*

---

*“Uma nova epistemologia da Educação Superior surge no século 21.  
Esta epistemologia sustenta as razões pelas quais as Universidades  
devem trilhar caminhos globais e internacionais,  
redesenhar seu perfil em direção aos mercados  
e desenvolver modalidades de capitalismo acadêmico”.*  
(Denise Leite e Maria Elly H. Genro, 2012)

### **Considerações iniciais: a relação entre globalização e expansão da Educação Superior brasileira**

Frente às transformações econômicas das últimas décadas, a Universidade pública brasileira sofreu os impactos da globalização. O enfraquecimento do Estado, principalmente com a crise fiscal e o prevaecimento de políticas de redução da ação e do investimento do governo no setor social, especialmente na Educação Superior, a Universidade pública brasileira sofreu com a redução dos investimentos resultantes de uma política asfixiante para o setor. O setor acadêmico passou a ser pressionado no sentido de buscar investimentos próprios, principalmente com parcerias e serviços prestados ao setor privado. Nesse sentido, as transformações mais recentes ocorridas nas Universidades têm sido vistas como índices de um novo modelo de relação da Universidade com a sociedade, em especial com o setor privado. Nosso objetivo é demonstrar que a globalização do sistema de pesquisa e desenvolvimento se dá no interior de uma profunda reestruturação do sistema mundial de produção do conhecimento, pois se trata de um processo orquestrado pelas corporações multinacionais. Nesse sentido, com a globalização há uma apropriação, um domínio e um controle corporativo do conhecimento gerado

pela ciência acadêmica. Com isso, a Academia tende a transformar-se cada vez mais em *funcionalista*, no sentido de ser regida por critérios comerciais. Opera-se o que se denomina de mudança no *ethos* acadêmico. Isso devido ao fato de que a Universidade Pública perde cada vez mais a sua antiga função intelectual-cultural-social, para assumir um caráter mais empresarial.

Procuramos, portanto, compreender as transformações pelas quais passa a Academia Pública Brasileira a partir das transformações da economia global. Segundo estas mudanças, novas exigências são feitas aos setores de Pesquisa & Desenvolvimento e a descentralização apresenta-se como a principal característica dos novos rumos impostos às empresas pelo processo de globalização da economia. A descentralização do P&D vincula-se inicialmente ao esforço de racionalização da pesquisa efetuado pelas multinacionais, visando evitar a duplicação do esforço na produção de pesquisas e novas estratégias de desenvolvimento, sendo uma de suas marcas a redução de custos por meio de fusões e associações empresarias. Esse processo tem feito aparecer redes organizacionais, o que levou a descentralização da pesquisa básica. A característica principal da descentralização é a organização em rede ou sistema de interdependência entre unidades de Pesquisa & Desenvolvimento. A Universidade acaba por ser cooptada nessa rede pelo setor econômico.

Segundo Licha (1996, p. 27), somente as firmas mais poderosas investem em pesquisa básica. Somente elas teriam objetivos a longo prazo e teriam meios para investir nesse tipo de pesquisa. O “*desenvolvimento*”, característico do processo de criação e adequação dos produtos ao mercado, se dá no interior das empresas, onde se concentra a atividade mais prática e imediata. Já a pesquisa tende a ser feita a partir de parcerias externas e com a colaboração entre empresas. A tendência no seio acadêmico seria a de que os pesquisadores tornar-se-iam cada vez mais “*consultores altamente especializados*” do que intelectuais trabalhando no campo da pesquisa fundamental.

No Brasil, neste início de século XXI, os intelectuais que estão atuando no *stricto sensu*, tem vivido uma era denominado por alguns historiadores da educação superior, como era do produtivismo acadêmico. Sob a coordenação e orientação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) estabelece-se uma pressão sobre produção do conhecimento regida pela avaliação quantitativa de *papers* escritos e publicados. O processo dinâmico que se dá no sistema de educação superior traz modificações nas atribuições que são cobradas das Universidades, fazendo da produção do conhecimento uma mercantilização da Educação, onde a qualidade do ensino oferecido pela Instituição é determinada pela quantidade de publicação de seus intelectuais.

O conhecimento produzido pela Universidade diz-se público pelo fato de se engendrar dentro de instituição não privada. Contudo, dentro do novo *ethos* acadêmico, o conhecimento já em sua origem e destino tende a trazer a marca do interesse privado. Os interesses privados referem-se às forças do mercado, representadas pela demanda das empresas. Nesse sentido não se poderia falar de uma socialização do saber, mas de uma apropriação. A apropriação ocorre na medida em que o sistema de patentes e os convênios conferem a alguns grupos o direito exclusivo sobre os saberes produzidos na Universidade pública. Devemos lembrar, porém que a apropriação do conhecimento científico não é um privilégio do novo *ethos* acadêmico. Por mais público que pareça o modelo merthoniano ou da ciência ‘autônoma’ os seus resultados gerais, ou seja, os interesses aos quais a academia atendeu sempre foram os de uma elite. O que caracteriza a nova forma de apropriação do conhecimento é a abertura ao mercado que redefine as relações entre os “produtores” do conhecimento e os seus “consumidores”. Dentro desse novo *ethos* acadêmico, os interesses comerciais tendem a agenciar a investigação científica. O grande debate ideológico atual gira em torno da legitimidade desse processo.

Ao se reestruturar conforme a lógica do mercado global, a Universidade tende a dar mais ênfase às pesquisas aplicadas, bem como a estancar investimentos e áreas de pesquisas não viáveis economicamente. Com isso a Universidade pode contornar as dificuldades de seu financiamento, que se tornou problemático com a política de reestruturação do próprio Estado conforme a lógica da globalização. O desaparecimento do espaço público, caracterizado pela contínua perda de poder decisório, soberania, do estado-nação, se reflete na Universidade pública fundamentalmente na busca de novas fontes de financiamento. Contudo essa tendência de mercantilização do conhecimento pode ser revertida. No processo de agenciamento do conhecimento científico, a Universidade pública pode também buscar alternativas para não se reduzir a um mero balcão de tecnologia, em que apenas se agencia convênios entre pesquisadores mantidos com fundos públicos.

Vimos que a principal característica dos tempos atuais marca-se pela globalização. A globalização caracteriza-se, sobretudo pela liberação dos mercados nacionais. Nesse novo cenário mundial, perdem força os trabalhadores, devido à flexibilização do trabalho, ao enfraquecimento dos sindicatos e ao desmonte do sistema de proteção social, fundado em direitos arduamente adquiridos. Trata-se, na verdade, de um processo que atinge diretamente os Estados Nação que bem ou mal garantiam os direitos e promoviam certas garantias mínimas conforme as políticas de Bem-Estar Social. O público enquanto expressão do precário contrato entre capital e trabalho mediado pelo Estado tende a desaparecer com a globalização. O Estado de

bem-estar social representou uma força elevada de manutenção do referido contrato. Através dele o capital negociou, cedeu, a fim de manter-se enquanto tal. Com a globalização, o capital recobra sua força e retoma as posições que havia perdido, impondo uma nova forma de espoliação que escapa aos controles nacionais. Ainda que grande parte da população de nações como a brasileira não tenha tido acesso aos benefícios públicos, o Estado manteve-se como esse espaço susceptível de ser ocupado por tendências capazes de ampliar a participação da população nos benefícios conquistados pela nossa civilização. É nesse contexto que se dá a expansão da Educação Superior no Brasil que será descrita abaixo.

## O contexto de expansão da Educação Superior no Brasil

O contexto que buscaremos caracterizar compreender o período de 2001 a 2011, o qual consideramos significativo, por representar uma década de expansão da Educação Superior brasileira notadamente marcada pelos princípios da globalização e da produção do conhecimento submetida aos interesses do capital.

O resumo técnico do censo de educação superior relativo ao ano 2011, publicado pelo Ministério da Educação em abril de 2013, aponta números expressivos em relação ao cenário atual da educação superior no Brasil. Constaríamos em números oficiais com: 2.365 instituições de ensino superior<sup>78</sup>, sendo que 88,0% são privadas<sup>79</sup> e somente 12,0% públicas; 6.739.689 matrículas em cursos de graduação presenciais e à distância, sendo que 26,3% estão em instituições públicas e 73,7% nas instituições privadas. Do montante

78 Desse montante 84,7% são faculdades, 8,0% são Universidades, 5,6% são centros universitários e 1,7% representam a soma de institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs) e de centros federais de educação tecnológica (Cefets). Segundo a Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, as instituições de educação superior, de acordo com sua organização acadêmica, são classificadas como: I – faculdades; II – centros universitários; III – Universidades; IV – institutos federais de educação, ciência e tecnologia; e V – centros federais de educação tecnológica.

79 Segundo Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, as instituições de ensino superior brasileiras são classificadas de acordo com sua categoria administrativa em públicas e privadas. As instituições públicas subdividem-se em: Federal- instituição mantida pelo Poder Público Federal, com gratuidade de matrículas e mensalidades; Estadual- instituição mantida pelo Poder Público Estadual, com gratuidade de matrículas e mensalidades; Municipal- instituição mantida pelo Poder Público Municipal, com gratuidade de matrículas e mensalidades. As instituições privadas subdividem-se em: com fins lucrativos - instituição mantida por ente privado, com fins lucrativos; sem fins lucrativos não beneficente- instituição mantida por ente privado, sem fins lucrativos; pode ser confessional ou comunitária, conforme o art. 20 da LDB; beneficente: instituição mantida por ente privado, sem fins lucrativos, detentora de Certificado de Assistência Social, nos termos da legislação própria. Pode ser confessional ou comunitária. Especial (art. 242 da Constituição Federal)- instituição educacional oficial criada por lei estadual ou municipal e existente na data da promulgação da Constituição Federal, que não seja total ou preponderantemente mantida com recursos públicos, portanto não gratuita.

de matrículas 53,9% estão nas Universidades<sup>80</sup>, 13,7% nos Centros Universitários<sup>81</sup>, 30,9% nas Faculdades<sup>82</sup> e 1,5% nos IFs<sup>83</sup> e Cefets<sup>84</sup> (INEP, 2013). Tais números apontam para o aumento significativo do número de instituições de ensino superior em relação ao ano de 2001, onde contávamos com 1.391 instituições de ensino superior<sup>85</sup> sendo que destas 13,2% são públicas e 86,8% privadas; o número de matrículas é de 3.036.113, sendo 31,3% em instituições públicas e 68,9% em instituições privadas. Do montante de matrículas 64,6% estão nas Universidades, 11,1% em Centros Universitários, 23,6% em Faculdades e 0,7% em Ifs e Cefets (INEP, 2012).

Destacam-se nesses dez anos o nascimento de 974 instituições de ensino superior, porém não há uma grande variação no percentual de instituições públicas (13,2% em 2001 para 12% em 2011) e privadas (86,08% em 2001 para 88% em 2011), destacando-se, desse modo, a hegemonia do número de instituições privadas em relação às públicas. Por outro lado, o número de matrícula sofre um aumento significativo, aumentando em mais de 50% nesses dez anos (de 3.036.113 em 2001 para 6.739.689 em 2011), porém diminui o percentual de matrículas nas instituições públicas (de 31,3% em 2001 para 26,3% em 2011) e aumenta o número de matrículas nas instituições privadas (de 68,9% em 2001 para 73,7% em 2011), permanecendo, desse modo, a grande maioria

- 80 As Universidades são instituições pluricurriculares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático de temas e problemas mais relevantes tanto do ponto de vista científico e cultural quanto regional e nacional; II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).
- 81 Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. São requisitos de atendimento por essas instituições: I – um quinto do corpo docente em regime de tempo integral; e II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado (Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006)
- 82 As faculdades incluem institutos e organizações equiparadas, nos termos do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.
- 83 Os institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs) são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas. No âmbito da educação superior, equiparam-se às Universidades federais para efeitos regulatórios (Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008)
- 84 Os centros federais de educação tecnológica (Cefets) têm por finalidade formar e qualificar profissionais no âmbito da educação profissional e tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia, bem como realizar pesquisa aplicada e promover o desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, especialmente de abrangência local e regional, oferecendo mecanismos para a educação continuada (Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004). Conforme a Portaria Normativa nº 40, para efeitos regulatórios, os Cefets equiparam-se aos centros universitários.
- 85 Desse montante 82,2% são faculdades, 11,2% são Universidades, 4,7% são centros universitários e 1,9% são os IFs e Cefets.

das matrículas em instituições privadas. Além disso, diminui o número de matrículas nas Universidades (de 64,6% em 2001 para 53,9% em 2011) e aumenta o número de matrículas nos centros universitários (de 11% em 2001 para 13,7 em 2011), nas faculdades (23,6% em 2001 para 30,09% em 2011) e nos IFs e Cefets (de 1,7% em 2001 para 1,5% em 2011). A diminuição de 10,7% das matrículas nas Universidades se diluiu no aumento de 2,6% nos centros universitários, 7,3% nas faculdades e 0,8% nas IFs e Cefets.

A respeito dos dados de 2011 cabe destacar que na esfera pública contamos com 86,7% de Universidades, 0,9% de Centros Universitários, 7,2% de Faculdades e 5,2% de Ifs e Cefets. Na esfera privada, por sua vez, contamos com 37,4% de Universidades; 18,3% de Centros Universitários, 44,3% de Faculdades. A partir de tais dados é possível perceber que, no contexto de expansão da educação superior brasileira, as Universidades, em sua grande maioria, estão sob a égide do poder público, ao passo que os Centros Universitários e Faculdades estão predominantemente vinculados ao setor privado.

Percebe-se, desse modo, que apesar de os dados apresentados nesse recorte de dez anos apontarem incisivamente para a expansão da educação privada no Brasil, sendo ela a responsável pela ampliação significativa do número de matrículas, ela se dá pelo aumento significativo dos Centros Universitários e Faculdades. De outro lado aumenta-se consideravelmente o número de matrículas no país, porém diminui-se o número de matrículas nas Universidades, ainda em sua maioria, de responsabilidade do poder público. Se de um lado diminui as matrículas nas Universidades Públicas, de outro, aumentam as matrículas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e nos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), que por serem muito jovens, ocupam ainda uma pequena faixa da educação superior pública. Tais proporções nos levam a perguntar: Por que as Universidades, com sua tímida expansão, continuam, em sua maioria, públicas e as Faculdades e Centros Universitários, com sua vistosa expansão, em sua maioria, privados? Que tal cenário é o reflexo das políticas públicas educacionais e econômicas nacionais, articuladas com as políticas educacionais e econômicas internacionais, não resta dúvida, assim como, que pelo fato de nossa expansão ser recente e a imposição de rigorosos critérios de avaliação às instituições, torna a elevação para a categoria de Universidade demorada e custosa financeiramente para os Centros Universitários. Porém, será que tal cenário de expansão centrado no ensino, reflete alguns princípios da Declaração de Bolonha de 1999?

Buscaremos investigar no presente texto se o atual cenário de expansão da Educação Superior no Brasil reflete os princípios e diretrizes educacionais postas pela Declaração de Bolonha. Partiremos da hipótese que as políticas

atuais de expansão do ensino superior no país revelam influências mundiais em relação ao papel do Estado, das Universidades e dos Empresários, sendo um destes documentos a Declaração de Bolonha de 19 de junho de 1999. Desse modo, compreender o conteúdo deste documento nos daria alguns indicativos para compreender os pressupostos que orientam os contornos das políticas educacionais brasileiras dos últimos treze anos, tendo como referência os dados publicados pelo Ministério da Educação no período de 2000 a 2011.

O contexto apontado acima do cenário educacional do ensino superior no Brasil é fruto de várias reformas ocorridas em nossas jovens instituições de ensino, originárias do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931. Esse movimento constitui a primeira reforma da educação superior brasileira; a segunda aconteceu em 1968 pela força da Lei 5.540/1968, promulgada pelo Presidente Costa e Silva, na qual a Educação Superior é chamada a contribuir para a modernização do país, flexibilização administrativa e formação de indivíduos para fomentar o desenvolvimento da nação; a terceira se daria com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, com objetivo de dar conta dos desafios da educação superior brasileira do século XXI para dar conta, de um lado das demandas do mundo globalizado, e de outro, da falta de acesso, qualidade e financiamento da educação superior brasileira; a quarta é marcada pela Lei da Reforma da Educação Superior de 2006, proposta no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a qual se encontra ainda em discussão.

É a partir desses cenários de tentativas de reforma que se situa a definição de reformas educativas que Sobrinho (2009, p. 127) indica como “construções de um quadro legal burocrático, geralmente proposto por políticos, para responder a determinados problemas e produzir efeitos mais ou menos coerentes com projetos mais amplos de um governo ou de um sistema de poder”. Nessa direção é possível afirmar que o contexto atual de expansão do ensino superior brasileiro não acontece por acaso. Ele é fruto de políticas educacionais voltadas para a diminuição da responsabilidade do Estado com a educação superior pública, principalmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, notadamente de cunho neoliberal, no qual o conceito de Estado Mínimo é aplicado na sua plenitude ao ensino superior. É desse período o notório sucateamento das Universidades Públicas e uma maior abertura do ‘mercado educacional brasileiro’ à iniciativa privada. Esta, por sua vez, aceitou de bom grado a abertura de tal *fatia* de atuação no mercado e lançou-se às novas oportunidades mercadológicas que surgiam num setor econômico pujante e num contexto educacional com grande demanda de acesso à Educação Superior. A iniciativa privada assume, então, o protagonismo da Educação Superior e o país experimenta um novo movimento que impulsiona o acesso e eleva substancialmente o número de matrículas. Ao poder

público coube, nesse novo contexto, o papel de fiscalizar e regulamentar o ensino superior do país, de modo a garantir a expansão e firmar critérios de qualidade, voltados ao desenvolvimento intelectual, científico, econômico, tecnológico, social e cultural do país. Sobrinho (1999) adverte que quando há um forte interesse econômico, nem sempre os valores acadêmicos voltados à formação e a produção do conhecimento são os que predominam. Nesse sentido vale indagar: A expansão da Educação Superior brasileira protagonizado pela iniciativa privada reflete as proposições, mesmo que parciais, da Declaração de Bolonha, já que esta é uma tentativa de reforma do cenário educacional europeu com vistas a aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior?

## Os princípios da Declaração de Bolonha

A Declaração de Bolonha consiste num documento assinado por 29 Ministros da Educação de países europeus, reunidos na cidade de Bolonha (Itália) em 19 de junho de 1999. É um documento que busca tratar, de forma cooperativa, das mudanças nas políticas do ensino superior dos países europeus, reconhecendo a importância da educação para o desenvolvimento das nações e, conseqüentemente, da comunidade europeia.

A justificativa para a consolidação do documento parte da afirmação de que “o processo Europeu, graças aos progressos extraordinários dos últimos anos, tornou-se numa realidade cada vez mais concreta e relevante para a União Europeia e os seus cidadãos” (BOLONHA, 1999, p. 1), assim a iniciativa justifica-se pela contribuição que o desenvolvimento educacional poderá trazer para a comunidade europeia, em seu sentido mais amplo, e para os cidadãos em sentido restrito e concreto. É desse modo que será possível promover o “alargamento e o estabelecimento de relações cada vez mais profundas com outros países europeus” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 1) tornando tal proposta uma realidade. Tal iniciativa estaria em consonância com a crescente conscientização política e acadêmica mundial que reitera a necessidade e a importância das dimensões intelectual, cultural, social, científica e tecnológica para o desenvolvimento das nações.

Nessa direção, o documento registra que a busca pela consolidação da “Europa do Conhecimento” é reconhecidamente um “fator imprescindível ao crescimento social e humano, um elemento indispensável à consolidação e enriquecimento da cidadania Europeia”, sendo capaz de promover espaços e oportunidades que possibilitarão aos seus cidadãos o desenvolvimento de “aptidões necessárias para enfrentar os desafios do novo milênio” aliando

“a consciência de partilha dos valores” e a “pertença a um espaço social e cultural comum” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 1). Pode-se concluir a partir de tais afirmações que o objetivo é contribuir para a construção de uma Europa referência em produção do conhecimento, fato que contribuiria significativamente para o desenvolvimento social e humano, pois dotaria seus cidadãos de condições para enfrentar os desafios postos pelas demandas, principalmente econômicas, da era da globalização e competitividade mundial imposta pela inovação tecnológica e aberturas de novos mercados. Nessa direção a Declaração de Bolonha segue as trilhas do modelo global de desenvolvimento altamente dependente da inovação e de um padrão de competitividade marcado pela maleabilidade e flexibilidade. Tal contexto impele, por um lado a lógica a diferenciação pela capacidade de criação e de competição, mas por outro, devido a rapidez das transformações e novas demandas, destaca a fragilidade do trabalho isolado e aponta para a necessidade do trabalho em rede e da cooperação, para potencialização da produtividade e competitividade. Conforme afirma Sobrinho (2007), diante do contexto de alta produtividade movido pela rapidez das mudanças, não é mais suficiente preparar para o trabalho, mas de continuamente promover o desenvolvimento das possibilidades de novas aprendizagens e adaptação às mudanças no mundo do conhecimento, do trabalho e da vida social.

No entanto, é pertinente destacar que há visivelmente a preocupação de preservar o sentimento de pertencimento a um determinado espaço comum, por meio da preservação dos valores e sua história da sociedade Europeia, ou seja, diante as demandas pela produtividade, inovação e competitividade a cultura europeia deveria ser preservada e cultivada pois constitui a identidade de seu povo e ainda é referência mundial pelas suas conquistas, avanços e desenvolvimento nas artes, ciência e filosofia. Parece ser com essa preocupação que o documento destaca a centralidade, reconhecida universalmente, do ensino e da cooperação pedagógica, como pilares de sustentação e fortalecimento de “sociedades estáveis, pacíficas e democráticas”, isto é, não se constrói uma Europa do Conhecimento competitiva, atraente e valorizada localmente e globalmente, sem um processo educativo voltado para o enfrentamento das demandas oriundas de um novo contexto econômico global interdependente e interconectado e para preservação e valorização de sua histórica. Além disso, tal construção é possível, acima de tudo, pela produção material e intelectual de seus cidadãos, por meio do acesso ao conhecimento e oportunidades de trabalho. Destaca-se, no entanto, que ao lado da valorização da cultura europeia há a demanda de inserir-se no espaço competitivo global e uma das maneiras de fazer isso era contar com a

Universidade Europeia, já que as bases da economia estavam assentadas no desenvolvimento tecnológico, o que demanda novos olhares para as instituições produtoras de conhecimento e formadoras de profissionais.

O documento destaca ainda que, de um lado, houve a disposição de vários países na busca pelos objetivos propostos, demonstrando a determinação dos governos em agir; e de outro, que as instituições europeias de ensino superior, também propuseram-se a aceitar o desafio e “assumiram um papel preponderante na criação do Espaço Europeu do Ensino Superior” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 1). A disposição das instituições de ensino é considerada de máxima importância, já que “a independência e a autonomia das Universidades asseguram que o ensino superior e os sistemas de estudo, se adaptem às necessidades de mudança, às exigências da sociedade e aos avanços do conhecimento científico” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 1). Segundo Sobrinho (2007, p. 111) “as autoridades educacionais europeias perceberam que a construção de uma Europa competitiva e unida passa necessariamente pela consolidação e convergência na educação superior”. No entanto, a adesão das Universidades por meio de seus sujeitos, não foi assim tão tranquila e livre de tensões nos países europeus, promovendo rupturas, críticas, tensões e resistências.

As linhas redigidas no documento afirmam que o “rumo foi traçado na direção certa e com um objetivo significativo”, a saber “aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior, já que a vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atração que a sua cultura tem por outros países” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 1). Assim, o Espaço Europeu do Ensino Superior deveria, a curto prazo, levar adiante as seguintes premissas:

- a) Adotar um sistema com graus acadêmicos de fácil equivalência, sendo uma das estratégias o Suplemento ao Diploma a fim de promover a empregabilidade dos cidadãos europeus e a competitividade do Sistema Europeu do Ensino Superior.
- b) Nessa primeira premissa fica evidente a preocupação com a formação para a empregabilidade, já que o emprego é fundamental para o desenvolvimento econômico e social, assim como, a equiparação e equivalência dos graus acadêmicos, tornaria o Sistema Europeu de Ensino Superior atrativo, sejam pelas facilidades burocráticas, quanto pela qualidade e diferenciação da formação oferecida.

- c) Adotar um sistema de ensino com duas instâncias: graduação e pós-graduação. A duração da primeira seria de três anos, constituindo-se como condição de acesso à segunda e habilitando para o ingresso no mercado de trabalho. A segunda consistiria nos estudos de mestrado e doutorado, como já acontecia em muitos países europeus.
- d) Nessa segunda premissa, há a preocupação com a eficiência e rapidez do tempo de formação, sendo para isso necessária a redução para três anos da formação na graduação, desse modo integrando o mercado de trabalho mais rapidamente, assim como, também aligeirando o acesso ao nível da pós-graduação.
- e) Criar um sistema de créditos como estratégia para potencializar a mobilidade de estudantes, tornando-a o mais livre possível. Os créditos poderiam ser obtidos em outros contextos além do ensino superior, oportunizando a inclusão de aprendizagens feitas ao longo da vida, porém deveriam ser reconhecidos pelas Universidades credenciadas.

Percebe-se a preocupação de resolver o problema da adaptabilidade dos currículos, de modo a tornar mais efetiva e facilitar a mobilidade dos estudantes nas instituições de ensino europeias. Porém abre-se espaço para a valorização de outras aprendizagens feitas para além das instituições de ensino, porém que deveriam passar pela validação das mesmas. Se de um lado, há a preocupação em aproveitar a potencialidade da diversidade de espaços de formação alternativos e que contribuíram para a formação profissional de seus cidadãos, assim como, de apreender novas demandas e soluções para os problemas emergentes, ampliando o repertório de conhecimentos para além da academia; por outro, há a preocupação com a validação desses conhecimentos, ou seja, com o seu reconhecimento como conhecimentos socialmente e academicamente válidos. Por isso, precisa-se da validação das Universidades, ou seja, não estamos diante de um ‘vale tudo’, mas de validação de experiências formativas.

- a) Incentivar a mobilidade por etapas no exercício útil que é a livre circulação, com atenção especial aos estudantes e professores. Em relação aos estudantes o objetivo é garantir o acesso a oportunidades de estudos, estágios e serviços a eles relacionados; em relação aos professores, investigadores e pessoal administrativo o objetivo era oportunizar o reconhecimento e valorização dos períodos dedicados a ações Europeias de pesquisa, docência e formação.

Aqui fica evidente a preocupação com a mobilidade de estudantes, professores e demais profissionais da educação, de modo a potencializar o intercâmbio de conhecimentos e práticas pedagógicas e profissionais. Evidencia-se a iniciativa de tornar mais efetiva e orgânica a cooperação entre as instituições de ensino superior, de modo a potencializar a produção do conhecimento.

- a) Incentivar à cooperação Europeia na busca pela garantia da qualidade com o objetivo de desenvolver critérios e metodologias comparáveis;

Nessa premissa destaca-se a preocupação com a cooperação para a busca pela qualidade, já que é ela que elevaria os graus de notoriedade e interesse mundial pela Europa. Com o desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis, se poderia aumentar substancialmente os níveis de qualidade da formação e de produção de conhecimento, consolidando a coerência, atratividade e competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior. De posse de critérios e metodologias qualificados seria possível intervir para a melhoria, assim como, agregar conhecimento pela cooperação mútua entre as instituições, pesquisadores e estudantes.

- a) Promover as necessárias dimensões no ensino superior Europeu em relação ao desenvolvimento curricular, cooperação interinstitucional, projetos de circulação de pessoas, programas integrados de estudo, de estágio e de investigação.

Nessa última premissa, destaca-se a preocupação de que a grande reforma em busca da qualidade e da competitividade não acontecerá no vazio, que as instituições precisarão se reorganizar de modo a dar conta das novas demandas, desse modo, implicando no realinhamento de suas propostas pedagógicas e curriculares, assim como de parceiras interinstitucionais, circulação de pessoas e propostas de integração entre formação, mercado de trabalho e pesquisa.

Para atingir tais objetivos será respeitada a diversidade das culturas, línguas, sistemas de ensino nacionais e a autonomia das Universidades, a fim de consolidar o Espaço Europeu do Ensino Superior. É nessa direção que afirma a direção do caminho a seguir: “seguiremos os caminhos da cooperação inter-governamental, em conjunto com as organizações europeias não governamentais que tenham autoridade no campo do ensino superior” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 2). Desse modo, é esperado das Universidades prontidão e contribuição ativa para a garantia do sucesso da proposta.

Nesse sentido, é possível afirmar que a Declaração de Bolonha consiste numa proposta de política pública para a educação superior europeia, para dar conta das novas demandas impostas por um modelo de desenvolvimento globalizado onde impera a busca constante pela inovação e competitividade interna e externa. No entanto, precisam ser feitos ajustes nas instituições de ensino superior para que garanta a produção de novos conhecimentos de modo cooperativo, já que isoladamente diante das novas conjunturas de desenvolvimento tecnológico é inviável, buscando o intercâmbio constante de conhecimento e pessoas, de modo a promover tanto a formação para o trabalho e a necessidade de novas oportunidades de emprego, como da pesquisa cooperativa. Fica evidente que para o enfrentamento dos problemas econômicos e políticos as instituições de ensino superior são uma ‘peça-chave’ pois são as principais formadoras de profissionais e produtoras de conhecimento pela pesquisa. No entanto, o perigo da lógica acadêmica sucumbir diante da lógica econômica-mercadológica é eminente, e as instituições de ensino superior, tanto na Europa como nos demais continentes, não passam imunes por essa pressão. Exemplo disso é o aligeiramento do tempo de formação voltado exclusivamente para a lógica do mercado de trabalho, que está presente na Declaração de Bolonha e nas políticas de expansão do ensino superior brasileiro. A seguir apontaremos quais são os traços possíveis, tanto de aproximação quanto de diferenciação, da Declaração de Bolonha e as políticas de expansão da Educação Superior.

### **A influência da Declaração de Bolonha nas políticas de expansão da Educação Superior no Brasil.**

Aparentemente os propósitos da nossa análise parecem incabíveis, inconcebíveis, considerando-se que as realidades continentais, europeia e brasileira, são tão distantes. Entretanto, intencionamos refletir sobre o sentido das reformas que estão ocorrendo na educação superior contemporaneamente e essa postura nos provoca a busca de aproximações, intersecções, haja vista concebermos, como ponto de partida, um mundo globalizado, onde as ações reformistas acabam quase sempre por alcançarem objetivos similares.

No cenário de transformações da sociedade contemporânea, pressionados pela ordem produtivista do mundo globalizado, mais uma vez a Educação Superior é provocada a participar do processo no sentido de atualizar-se frente aos desafios seja de ordem social ou econômica. Uma convergência inegável que ocorre num nível mundial, diz respeito ao eixo orientador de todas estas mudanças que se situam na dimensão economicista, neoliberal,

impostas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que são sintonizados ao padrão da globalização. O Processo de Bolonha não é outra coisa senão a resposta da Europa, organizada politicamente como União Europeia, aos padrões de competitividade, aligeiramento da formação profissional, com vistas à integração de sujeitos ao mercado de trabalho. É a “modernização” da educação superior do continente europeu que se organiza em um espaço comum para a Educação Superior. Questões como a unificação do sistema (ECTS), têm o objetivo de promover a mobilidade de alunos e professores naquele espaço, principalmente. Uma das intenções das mudanças na Educação Superior europeia, notadamente do Espaço Europeu de Educação Superior, seria a de promover um sistema integrado de ensino, um sistema universitário compatível e transparente na proposta de formação, com vistas ao desenvolvimento econômico da região.

No Brasil, apesar da Educação Superior ser instituída a partir de um conjunto de normas que regulariza o sistema universitário brasileiro, existem críticas no sentido de que não se pode dizer que no Brasil exista “um sistema universitário”. Segundo Buarque (2003, p. 61) “nossas Universidades, apesar dos esforços [...] formam um conjunto que não possui a clareza de um sistema integrado”. Há a necessidade de, por exemplo, uma regularização quanto as transferências de alunos, que hoje é muito difícil por incompatibilidade de grades curriculares. A questão da mobilidade discente só é prevista no anteprojeto de reforma (PL 7200/2006) no que se refere à transferência para cursos afins, na hipótese de existência de vagas e mediante processo seletivo. Não há mudança, muito menos inovação na reforma, tampouco similaridade com a proposta europeia.

Quanto à estruturação dos cursos como possibilidade de ciclos de estudos, é colocada como opção para as Universidades incluírem um período de formação geral, em quaisquer campos do saber, com duração mínima de quatro semestres, com o propósito de desenvolver: a) formação humanística, científica, tecnológica e interdisciplinar; b) estudos preparatórios para os níveis superiores de formação; e c) orientação para escolha profissional. Este seria um ponto de aproximação entre as reformas aqui estudadas. O Processo de Bolonha prevê a organização da educação superior em ciclos, uniformizados, para garantir a mobilidade dos alunos e mais rápida inserção no mercado de trabalho. Na reforma brasileira, a criação de estruturas em ciclos, embora opcional, tem como objetivo possibilitar uma formação acadêmica menos especializada, tecnicista, e dar uma ênfase na formação humanista, ausente dos nossos currículos.

Na tentativa de responder a pergunta provocativa, temos a convicção de que estamos diante de processos de reformas da educação superior em decorrência da necessidade da Universidade transformar-se, adequar-se às exigências do mundo contemporâneo. Porém, estas reformas são alimentadas por eixos bem definidos e embora tenham um alinhamento à solicitação produtivista do mercado capitalista, esta é mais marcante no Processo de Bolonha da União Europeia, do que na reforma brasileira da Educação Superior.

A reforma brasileira tem uma preocupação mais acentuada nas questões das políticas de democratização do acesso e de assistência estudantil, aos programas de ações afirmativas e inclusão social, que devem atender ou superar as condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais do país. A diversificação da oferta de ensino como possibilidade de democratizar, e o estímulo à educação à distância como forma de universalizar a Educação Superior, são questões próprias da nossa realidade, da nossa jovem Universidade.

A preocupação com a mobilidade, a competitividade, características do Processo de Bolonha, não se coloca, portanto, como centralidade das discussões no contexto brasileiro porque grande parte dos jovens ainda são excluídos da educação superior pública no país. O acesso igualitário à educação superior de qualidade, conquistado pelo velho mundo, não é uma realidade brasileira. A reforma da educação superior brasileira é, sob nosso ponto de vista, mais *interna* no sentido de solucionar históricos problemas de débitos sociais perversos.

Nessa perspectiva, entendemos a reforma brasileira como proposta mais alinhada às proposições dos documentos da UNESCO (Declaração Mundial para Educação Superior e Paris + 5) do que propriamente às ideias que têm norteados a implementação do Processo de Bolonha fortemente vinculados às questões de ordem econômico-sustentável do mundo globalizado. A nossa reforma vincula-se às questões dos direitos humanos, justiça social, multiculturalidade e promoção de acesso das minorias. O modelo da estrutura acadêmica atual (graduação num único ciclo, numa concepção fragmentada do conhecimento e de especialização precoce) não será alterado, a não ser nas Universidades que ousarem romper com esse padrão acadêmico, e possibilitarem inovações curriculares. No conjunto das políticas afirmativas de acesso igualitário e reformas inovadoras na estrutura curricular, é que esperamos acontecer uma verdadeira reforma na educação superior.

Frente à tendência hegemônica liberal representada pela globalização, a Universidade pública mostra-se também como um espaço que preserva a pluralidade da pesquisa. A grande questão é a de saber como as novas lutas de emancipação em prol da defesa dos interesses da maioria vão atuar para

combater os efeitos perversos da globalização, que cria novas formas de exclusão ao mesmo tempo em que acentua os antigos modos de exploração. Contudo, uma coisa é certa, a eficácia dos movimentos libertários passa pelo manejo da informação e do domínio das novas tecnologias, pois nisso reside a nova forma de expansão do capital. A luta tende a ser cada vez mais em torno da informação: o controle das técnicas de produção passa pelo controle das tecnologias de informação. A Universidade pública pode ser o único espaço em que as tendências emancipatórias podem ter acesso às novas tecnologias. Destruí-la significa cortar de forma brutal as possibilidades de resistências, principalmente nos países em que a globalização é imposta de forma unilateral pelos “globalizadores”.

### **Considerações finais: a Universidade no contexto da globalização neoliberal**

A partir dos anos oitenta percebe-se a intensificação do número de alianças estratégicas de cooperação científica e técnica entre universidade e indústria. Trata-se de um processo de globalização de Pesquisa & Desenvolvimento. Conforme mostra Licha (1996), as alianças podem se dar através de participação acionária e não acionária, bem como através de consórcios para fazer investigação pré-competitiva, mais genérica do que aplicada e ainda acordo de investigação básica e cooperação técnica.

Ao participar do sistema de financiamento da pesquisa, os setores do mercado atuam de modo a influenciar e a “subsancar certas ineficiências do sistema de pesquisa acadêmica com respeito a necessidades das indústrias” (LICHA, 1996, p. 121). Trata-se de orientar a Academia para a pesquisa “*pré-competitiva*”, isto é, para proporcionar os fundamentos para o desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços exigidos pelas empresas. A principal consequência desse processo é a perda da autonomia e da capacidade crítica da Universidade para produzir novas ideias e conhecimentos. Ela se transforma em uma instituição subordinada a outra dinâmica de interesses totalmente diversos dos seus próprios fins.

Licha (1996), seguindo a bipartição proposta principalmente por Gibbons, destaca dois modelos de Academia: o tradicional e o globalizado. No padrão tradicional a pesquisa científica referir-se-ia aos interesses da comunidade acadêmica, em que prevaleceria a disciplina, a homogeneidade e um sistema próprio de hierarquia, centralizado no departamento. Já no padrão determinado pela globalização da Universidade os interesses da mesma tornam-se extra-acadêmicos. Agora passa a operar um sistema baseado na

transdisciplinaridade, heterogeneidade, em que estaria ausente a hierarquia, pois organiza-se segundo equipes flexíveis, ou seja, que se constituem conforme os objetivos momentâneos dos projetos voltados para satisfazer as exigências do mercado. Nas próprias palavras de Licha (1996, p. 123) temos que a forma do novo padrão de Academia “*é socialmente mais quantitativo e participam nos conjuntos heterogêneos de investigadores que colaboram num contexto específico e localizado*”. Neste último padrão, a pesquisa baseia-se em centros “*adstritos*” aos Departamentos, funcionando de forma independente. Surgem então conflitos ligados à questão da autonomia e ao controle dos recursos entre os diferentes Centros e os Departamentos. Essa nova tendência hegemônica da Universidade globalizada redefine a estrutura da organização da pesquisa na Academia, processo no qual estariam envolvidas as áreas ligadas às ciências humanas.

Licha (1996) destaca os argumentos a favor e os contrários a intensificação da relação da Universidade com a empresa. Segundo os primeiros, a confiança na Universidade pode ser restabelecida, pois ela tende a contribuir para o crescimento econômico e a competência da economia no mundo globalizado, uma vez que ela tenderá a produzir mais o conhecimento útil, aplicável. Admite também a possibilidade de a Universidade buscar financiamento junto ao mercado sem prejudicar a liberdade e a qualidade acadêmica. Os que são contrários à intensificação do vínculo Universidade–empresa argumentam que isso levaria a instituição a ser controlada pelas tendências do mercado, o que restringiria a responsabilidade social da pesquisa. A própria Academia passaria a ser regida pela lógica do mercado: produzir o máximo de investigação prática, com o menor tempo possível.

Na medida em que as Universidades tendem a se moldar conforme as exigências do mercado, no sentido de se tornarem mais competitivas, suas estruturas internas vão se transformando.

Se a lógica inerente ao projeto neoliberal consiste em desenvolver um ser humano flexível, competitivo, que consome e se adapta às regras de mercado, é possível imaginar que a construção de um projeto educacional e pedagógico tende a valorizar o conhecimento a partir da noção de multiplicidade cultural, cuja valorização da diversidade social positiva escamoteia a essência exploratória das relações capitalistas que se consolida exatamente através da manutenção dos “despossuídos”. Ou seja, a lógica se pauta na manutenção da propriedade privada, do caráter liberal, que pretende considerar todos como proprietários. O conflito capital-trabalho, neste aspecto, está obscurecido pela lógica da igualdade de condições - a capacidade de troca. E

a Universidade está atualmente inserida nesse universo, o que pode ser constatado ao analisarmos os pontos destacados acima a respeito da Declaração de Bolonha e da expansão da Educação Superior Brasileira.

A valorização do plano “micro”, das especificidades sociais, traz uma contribuição no sentido de compreender aspectos da formação social contemporânea, elementos estes, essenciais para que se possa superar os limites de uma concepção de homem para além do sujeito ariano, masculino, europeu. Entretanto, estes aspectos somente podem ser compreendidos a partir de uma análise histórica capaz de integrar os condicionantes econômico-político-sociais e culturais de uma determinada formação social.

Vale a pena destacar que as práticas que ocorrem nas instituições de educação superior nos remetem a heterogeneidade e a uma diversidade de níveis de sujeitos e de Universidades, em cada conjunto de atividades seja de ensino, seja de pesquisa ou de extensão.

Parece-nos que reside aí a possibilidade de que os educadores se coloquem como Sujeitos da História. Contraditoriamente o processo de socialização que se realiza nas instituições de educação superior, regulada pelo Estado, pode voltar-se também, para o desenvolvimento do ser humano, pode ser mediador, em termos da formação dos indivíduos, entre a vida cotidiana e as esferas formais da reprodução social.

Não nos colocamos aqui de forma idealista. A crescente complexificação das relações reificadas que se realizam sob os cânones do capitalismo, acentuam a tendência de naturalização destas relações sociais que são históricas. Premidos pela economia de tempo, os Sujeitos tendem, na vida cotidiana, a pautar suas escolhas, a estabelecer suas alternativas orientados pelo que se apresenta imediatamente. Existe uma dificuldade real em demarcar os constituintes históricos do desenvolvimento social, o que fortalece a inércia, a manutenção do *status quo*, sob o aparente revolucionamento constante das condições de vida. Por isso a insistência no resgate à história, o que exigiria um tempo de distanciamento para entrar em contato com a produção histórica da humanidade, como genericidade.

O desafio que se coloca para os educadores, é compreender em que medida o seu trabalho pode ou não aprofundar os processos de desumanização, negando portanto a possibilidade de formação humana no sentido de sua genericidade, ou ao contrário, propiciar a realização dos sujeitos na sua genericidade.

A partir dessas considerações, tornamos pública nossa preocupação para com as afirmações e explicações teórico-metodológicas, que propõem o combate ao conhecimento racional moderno. Se, segundo alguns desses pressupostos a prerrogativa de que a racionalidade moderna aproxima-se do

mito, da falência ou insuficiência da racionalidade moderna, torna-se evidente e necessário investir na construção de um conhecimento que abranja a especificidade do indivíduo, valorizando-se sua subjetividade, através da linguagem e da comunicação.

Frente à investida de setores organizados da sociedade contra a Universidade pública, percebe-se que as diretivas das instituições nacionais são produtos de uma luta ideológica a fim de que determinadas tendências hegemônicas prevaleçam. Prevalecerão as tendências que forem assumidas pela opinião pública como as mais importantes para o país. A tendência que tem prevalecido é a da flexibilização e privatização. Com isso impõe-se a ideia de que a Universidade não pode mais depender do financiamento público e que as pesquisas necessitam de parcerias com o mercado para se manterem.

Cabe aos intelectuais comprometidos com uma Universidade pública plural lutarem para reverter essas tendências<sup>86</sup>. Mas, semelhante luta envolve uma plataforma de combate muito ampla formando uma frente capaz de impor novas tendências para as instituições nacionais, as quais podem apresentar-se como alternativas para a globalização subordinada.

A nova tendência hegemônica que se imporá às Universidades dependerá do embate entre correntes ideológicas e políticas. Frente à essa luta hegemônica, o pesquisador pode se restringir a ser um mero agente da “tecnica-lavoro” visando adaptar-se ao mundo globalizado e às transformações dele decorrentes. Eles são intelectuais orgânicos não enquanto intelectuais pesquisadores, mas como defensores das novas tendências, portanto, são intelectuais vinculados à classe dominante, às elites privilegiadas com a globalização. Em contrapartida a essa posição, o pesquisador pode se colocar como agente de transformação capaz de identificar as contradições e as estratégias perversas que ameaçam a dimensão crítica e autônoma da Universidade.

---

86 Trata-se de uma tendência perversa, ideológica, que segundo Licha esconderia uma falácia segundo a qual basta seguir as regras do jogo da globalização para se dar bem. “El fin de las políticas competitivas en los países en desarrollo es primordialmente ideológico, ya que, por una parte, encubren el interés monopólico que impulsa y dicta tal política, y por la otra, crean la ilusión de que todos los países que se someten a las nuevas reglas del juego tienen grandes e iguales oportunidades de salir victoriosos en esta contienda tecno-económica. Lo que en realidad ocurre es que a través de estos procesos de globalización se monopoliza la economía, se corporativiza-privatiza la producción del conocimiento y se reordenan las relaciones socioeconómicas entre países y regiones, de acuerdo a un nuevo patrón que exacerba las disparidades e inequidades propias del viejo modelo” (LICHA, 1996, p. 211)

## REFERÊNCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz; LAGORIA, Silvana Lorena. **Acreditação na educação superior na América Latina dos casos da Argentina e do Brasil no contexto do Mercosul**. Disponível em: <[http://www.usp.br/prolam/downloads/2010\\_1\\_1.pdf](http://www.usp.br/prolam/downloads/2010_1_1.pdf)>.

BUARQUE, Cristovan (2003). A universidade na encruzilhada. In: APPEL, Emmanuel. **A Universidade na encruzilhada**. Brasília: Unesco Brasil, p.23-66.

**DECLARAÇÃO DE BOLONHA** (1999). Disponível em: <<http://www.ispa.pt/NR/rdonlyres/7AECBFAD-6B1A-4153-B61E-5BA122E02D42/0/Declara%EF%BF%BD%C3%A3odeBolonha1.pdf>>.

FERREIRA, Suely. **Reforma da educação superior no Brasil e na Europa em debate novos papéis sociais para as Universidades**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT11-6003--Int.pdf>>.

FRIEDMAN, M. (1977). **Capitalismo e liberdade**. Brasília: Ed. Arte Nova.

GANDAL, K. (1989). “Michel Foucault: trabalho e política.” **Revista de História**, n. 1, Verão, p.108/109

GOERGEN, Pedro. (2000). “A Avaliação Universitária na Perspectiva da Pós-Modernidade”. In: SOBRINHO, J. D; RISTOFF, D. I. (orgs.) **Universidade Desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular.

GRAMSCI, A. (1995). **Os intelectuais e a organização da cultura**. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1995). **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HAYEK, F. (1977). **O caminho da servidão**. Porto Alegre, Ed. Globo, 2ª edição.

HARVEY, David. (1992). **Condição pós-moderna**. S.P. Edições Loyola.

LEITE, Denise; GENRO, Maria Elly H. (2012). Avaliação e internacionalização da educação superior: *Quo vadis América Latina?*, **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v.17, n.3, nov.

LICHA, I. **La investigación y las universidades latino-americanas en el umbral del siglo XXI: los desafíos de la globalización**. Ciudad: Colección UDUAL 7, 1996.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação** (Campinas) [on-line]. 2008, vol.13, n.1, pp. 7-36.

MARX, Karl (1977). **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (1977). “Teses sobre Feuerbach (III)”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **TEXTOS**. São v. 03 Paulo: Edições Sociais.

\_\_\_\_\_. (1985). **O Capital**. Vol III. São Paulo: Nova Cultural.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta Neves. **Reforma e desafios da educação superior: o processo de Bolonha dez anos depois**. Disponível em: <[http://www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br/pdfs/ano1v1\\_artigo\\_clarissa-neves.pdf](http://www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br/pdfs/ano1v1_artigo_clarissa-neves.pdf)>.

PENA-VEJA, Alfredo. **O processo de Bolonha no Ensino Superior da América Latina**. Disponível em: <[http://www.gulbenkian.pt/media/files/agenda/eventos\\_2009/Futuro%20de%20Bolonha/TRADUCTION\\_PRO-CESSO\\_BOLONHA\\_FINAL-4.pdf](http://www.gulbenkian.pt/media/files/agenda/eventos_2009/Futuro%20de%20Bolonha/TRADUCTION_PRO-CESSO_BOLONHA_FINAL-4.pdf)>.

PEREIRA, E.M.A; ALMEIDA, M.L.P. (2009) **Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha**. Campinas Mercado de Letras.

RAMA. K. (1974). **Teoría de la historia**. Madrid. Editorial Tecnos, p. 93

SAVIANI, D. (1991). **Educação e questões da atualidade**. São Paulo: Livros do Tatu/Cortez.

SIEBIGER, Ralf Hermes. **Influências do processo de Bolonha europeu nas políticas de educação superior brasileiras e na criação de Universidades federais**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0447.pdf>>.

SILVA Jr, J. R.; SGUISSARD, V. (1999). **Novas Faces da Educação Superior no Brasil**. Braga Paulista, EUDUSF.

SMITH, A. (1985). **A riqueza das nações**. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural.

SOBRINHO, José Dias (2009). O processo de Bolonha. In: PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. **Universidade contemporânea: políticas do processo de Bolonha**. Campinas: Mercado de Letras.

\_\_\_\_\_. (2007). **Processo de Bolonha**. ETD – Educação Temática Digital, Campinas, v.9, n. esp., p.107-132, dez.

VELHO, S. (1996). **Relações Universidade-Empresa: desvelando mitos**. São Paulo: Autores Associados.

## POSFÁCIO

# LOS ORÍGENES DEL PROCESO DE BOLONIA EN LATINOAMÉRICA

César Geronimo Tello

---

La universidad latinoamericana posee una historia acallada. Silenciosa. Sin mayores expresiones revolucionarias o contra-hegemónicas sino hasta los acontecimientos de 1918 en Córdoba con la denominada “Reforma del 18”. 500 años de silencios al “servicio del conocimiento”. Con la creación de la Universidad de Santo Domingo instituida mediante la bula papal *In Apostolatus Culmine* del 28 de octubre de 1538, en lo que podríamos considerar la primera universidad latinoamericana, claro está, con una fuerte raigambre religiosa y eurocentrica. Y, no debe llamarnos la atención que su creación se diese conjuntamente con la primera catedral, el primer hospital, oficina de aduana y otras instituciones coloniales que darían “vida” a la América-hispánica.

Fueron varias las universidades que *acompañaron* a Latinoamérica con su “docta” mirada hispanista, entre las que se destacan la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la Universidad de La Habana, la Universidad de Oriente en Santiago de Cuba, la Universidad Central de Venezuela; la Universidad de los Andes; la Universidad Nacional de Córdoba y la Pontificia Universidad Javeriana. Y junto a ellas, las dos universidades *regias* por excelencia: la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Nacional Autónoma de México, y la peculiar trayectoria fundacional seguida por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en Santafé de Bogotá. Todas siguiendo el modelo alcalaíno de fuerte influencia en la región, conjuntamente con el valor evangelizador de la Universidad de Salamanca.

Estos quinientos años transcurrieron como si el proceso de Bolonia -el actual proceso- siempre hubiese estado presente. Sin expresiones vinculadas entre producción de conocimiento y sociedad. Quizá se podría leer desde otro ángulo? Se produjeron avances y desarrollo del conocimiento académico *para* la sociedad?. A esta pregunta, inevitablemente, le corresponde otras: ¿qué concepción de sociedad? ¿qué concepción de avances y desarrollo del conocimiento?

En términos socio-antropológico en 1918 se produce un hito para las universidades latinoamericanas, que comienzan a pensar-se como universidades pertenecientes a una realidad latinoamericana. Burguesa, pero latinoamericana. Claro está que los acontecimientos de 1918 en Córdoba que

influyeron sobre la región con distintos niveles de impacto no fue otra cosa que el descontento de la burguesía estudiantil por participar del gobierno de la universidad que ya se habían apartado bastante de la conducción religiosa pero que seguían funcionando al estilo de estructura medievales de irradiación de la luz del conocimiento. La lucha de los estudiantes no era contra “la luz del conocimiento”.

Por otro lado, no podemos negar que allí se produjera un hito en las universidades que dio inicio a los procesos -en la región- de autonomía, co-gobierno y gratuidad y que surgieran como la posibilidad de ruptura con el talante de Alcalá y Salamanca. Pero no fue así. Se transformaron formatos, estructuras de gobierno para reemplazar el sostén eclesial por el burgués. Perdiendo la posibilidad de tomar decisiones políticas sobre el sentido de la universidad latinoamericana.

Así nos encontramos con quinientos años de historia de la universidad latinoamericana, lejos de los pueblos con hambre y sedientos de justicia. Lejos de la realidad aniquiladora de los pueblos que habitaban la tierra. La universidad medieval implantada hacia el 1500 en Latinoamérica fue haciéndose más latinoamericana. Pero escogió siempre hacerse de la burguesía latinoamericana y de ese modo acompañar los procesos independentistas de los países sin dejar de mirar a España, especialmente a Salamanca y Alcalá, a Portugal, particularmente Lisboa; Italia, tratando de tomar el “aire” de Bolonia y las pontificias de Roma como quienes seguían norteando las ideas y la reflexión académica. Claro que podemos detenernos sobre el modelo humboldtiano y su impacto en las universidades que asumieron una mirada positivista del cientificismo hacia el siglo XIX y que de algún modo dará lugar a los reclamos de los jóvenes universitarios del '18. En ese “nuevo” modelo es donde se reemplaza la burguesía eclesial por la estatal. Pero conviven en un sincretismo que formatea la universidad latinoamericana el modelo humboldtiano, la mirada “hacia” Europa, el cientifismo positivista y el co-gobierno.

En este sentido podríamos argüir que no hay nada nuevo en el denominado proceso de Bolonia y el impacto o relación que tiene en América latina, como plantea Souza dos Santos (2007, p. 27) “Es cierto que la transnacionalización de los intercambios universitarios es un proceso antiguo, hasta matricial, porque es visible desde el inicio en las universidades europeas medievales”. Sin embargo, explica: “La nueva transnacionalización es mucho más amplia que la anterior y su lógica, al contrario de aquella, es exclusivamente mercantil”

Como hemos planteado en otros lados (TELLO, 2011; 2014) la dificultad a la que se enfrentan nuestras universidades en el actual proceso de Bolonia no es una cuestión de organización de la transnacionalización porque quién podría

oponerse a ello: a una mayor dinamicidad del conocimiento, intercambio de profesores y estudiantes en cursos de carreras de otros países, de producciones conjuntas. Aquí la pregunta es otra. La pregunta es sobre la finalidad política de la universidad latinoamericana. Más allá de lo que comúnmente podemos preguntarnos en nuestras reuniones de claustro: ¿qué universidad queremos?. Esa pregunta no es una pregunta política. La pregunta política es de quién y para quienes son las universidades latinoamericanas?

De aquí emerge mi reflexión: ¿Quiénes ocupamos hoy la universidad latinoamericana?. Los hispanistas de la colonia?, los académicos de los procesos independentistas? los jóvenes del 18?. O quizá la mezcla de todos ellos? ¿Para quién la universidad latinoamericana?. En este sentido la pregunta política es la pregunta por la justicia social. Esto es: la universidad, la sociedad, la justicia. Y así, argumentamos también, que no pensamos en aquella justicia social sobre la que se ha teorizado en los últimos cien años, unas teorías de la justicia social liberal, impulsada particularmente por las reflexiones de John Rawls y Ronald Dworkin. Por el contrario algunos pensadores latinoamericanos plantean la justicia en términos del otro. Para Rodolfo Kusch en Latinoamérica no sólo:

no se hace filosofía, sino también [...] se imita el pensar occidental a pie juntillas [...] simplemente Occidente no tiene un instrumental adecuado para pensar a nivel filosófico el “estar” que caracteriza nuestro vivir (1976, p. 155).

Así, la justicia social eurocéntrica y liberal posee en término de Souza Santos una invisibilidad de la injusticia social latinoamericana. Intervenir, pensar y comprender desde la universidad es *con* los otros y no *para* los otros. Intervenir es intentar escribir el texto que se presenta como inamovible hasta llevarlo a los límites de la sangre y el hedor latinoamericano. Construyendo escenario donde los caminos de lo necesario se muestran como lo imposible. Así, la intervención de la universidad se reinscribe en la medida que la pregunta política pueda escribir nuevos relatos con otros, donde nuevamente el otro se presenta como lugar de legitimidad en la realidad social latinoamericana. De algún modo podríamos pensar la justicia en términos de las ausencias. ¿Quiénes están ausentes en nuestras universidades? Esa es la pregunta política en la que el proceso de Bolonia debe ser analizado, en particular por su intencionalidad, no como un proceso en el que un “genio maligno” impone una globalización neoliberal. Sino como un conjunto de factores que a modo de tejido va conformando la universidad de la globalización neoliberal y fundando ausencias.

## Abandonemos los claustros!

En ocasiones, ante este grito que exclamamos algunos docentes universitarios se genera cierta controversia. Y no es para menos, es una expresión revolucionaria. Abandonar los claustros, en términos de Borón (2007) implica una revolución, en tanto explica que la universidad

[...] más que una reforma requiere una verdadera revolución. Una reforma que conserve lo esencial de las viejas, anquilosadas estructuras de la universidad, mientras moderniza ciertos aspectos de las mismas, no hará sino acelerar su ocaso definitivo. (p. 10).

Ahora bien, asumimos como posición política que abandonar los claustros no significa abandonar el conocimiento. Pero hacernos la pregunta, dejar que la pregunta nos aleje de la trivialidad que supone respuesta a los modos de organización, estructuras y reformas. Abandonar los claustros es analizar desde *las ausencias* y tratar de comprender desde otro ángulo esta universidad que debe ser “otra” para encontrarse con el rostro humano. Y, aquí sí, la pregunta por el para qué y de quiénes en relación a la universidad posee como sustrato con quienes. Siempre fuimos Bolonia! *¿Estamos dispuestos a hacernos la pregunta política?* De otro modo, seguiremos siendo Bolonia. Y no tiene relevancia profunda sumarse o no al proceso sino nos hacemos la pregunta previa, la pregunta política.

De algún modo Ernesto “che” Guevara responde a esta pregunta en medio de los claustros en la Universidad Central de las Villas cuando en su discurso al recibir el Doctorado Honoris Causa se pregunta acerca de la universidad y su función esencial:

Le tengo que decir [a la universidad] que se pinte de negro, que se pinte de mulato, no sólo entre los alumnos, sino también entre los profesores; que se pinte de obrero y de campesino, que se pinte de pueblo, porque la universidad no es el patrimonio de nadie y pertenece al pueblo [...] (DISCURSO, 1959).

Y aquí Guevara regresa nuestra pregunta política, claramente política. Porque no se pregunta acerca de qué universidad, sino para quiénes y de quiénes.

## Globalización neoliberal y el proceso de Bolonia.

En ocasiones se observa grandes dificultades para entender la universidad como institución del capitalismo. Como institución reproductora de las desigualdades sociales que provoca un poco más de miseria e indignidad humana en Nuestra América. Se la toma como aquella “mediadora” entre el Estado y la sociedad. Vaya! esta es una definición que otorga a la universidad un espacio cósmico, despolitizado y poseedora -dicen algunos- del conocimiento. Creo que las contradicciones y condiciones históricas de la globalización neoliberal permiten hacernos la pregunta política, en búsqueda de revolución y así dejar de ubicar a la universidad como “mediadora”.

Cómo pensar en horizontes revolucionarios con los *pies en la tierra*?

Gadotti (2003), señala que existen varios procesos de globalización entre los que se destacan dos: la globalización del modo de producción capitalista a través de la economía de mercado, el cual “extendió un modelo de dominación económica, política y cultural totalitaria y excluyente” (p. 98), y la globalización de la sociedad civil, producto de “los avances tecnológicos que crean las condiciones materiales de la ciudadanía global” (p. 98). Postula la idea de una “ciudadanía planetaria”, para destacar la pertenencia al planeta y no al proceso de globalización, el cual está más identificado con el modelo económico político neoliberal. Enfatizando la posibilidad de una globalización cooperativa y solidaria, ligada a la sustentabilidad ecológica, la democratización y la superación de la desigualdad económica, Gadotti (2003) argumenta que:

Frente al fenómeno de la globalización, no podemos comportarnos ni como los apocalípticos que ven en la globalización la fuente de todos los males actuales, ni como los integrados, que ven en esta la salvación o la condición final de la realización plena del ser humano (p. 99).

Para Sousa Santos (1997), la globalización “es un proceso a través del cual una determinada condición local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades triviales” (p. 56). Para el autor esta es una visión que no excluye las luchas contrahegemónicas y el juego de fuerzas que porta toda globalización concreta. Así, la ampliación de una condición local a todo el globo, contendría la resistencia de otras formas alternativas no identificadas con aquella condición extendida.

De este modo Sousa Santos (2007) plantea que las universidades públicas no sólo se han establecido en los últimos años en función del mercado, sino lo que es más complejo aún para las culturas institucionales de las universidades latinoamericanas es que comenzaron a desarrollar una lógica mercantil en los modos de producción de conocimiento y vinculaciones institucionales, sociales, políticas y económicas.

Ahora bien, la década del 2000 nos sitúa frente a un nuevo escenario posneoliberal en la región, con algunos virajes en los modos estatales de construcción política y por lo tanto de llevar a cabo las políticas educativas y, en nuestro caso las políticas universitarias. Y en términos de políticas educativas y universidades existe una heterogeneidad de acciones en los diversos países a diferencia de lo que ocurría en la década de 1990. ¿Neoliberalismo? ¿políticas de traducción? ¿privatización encubierta?

Ball (2007) plantea para un informe de la Internacional de la Educación que en la actualidad existen espacios de “privatización encubierta” de la educación pública. El autor, al referirse al “Estado policéntrico” como un Estado Evaluador explica que es un Estado presente pero simultáneamente neoliberal y afirma:

Consideramos que todos esos cambios son muestra de muchos modos diferentes de privatización, que implican formas muy diversas de relaciones con el sector público. En el centro de esos cambios se encuentra lo que denominamos “el Estado como creador de mercados”, como punto de partida de oportunidades, como remodelador y modernizador. Ello va acompañado simultáneamente de una “re-intermediación” de la política educativa, a medida que las empresas privadas, los grupos de voluntariado y las ONGs, los patrocinadores y los filántropos se convierten en protagonistas principales de la educación pública, tanto en los países más industrializados del mundo, como en los recientemente industrializados o en los países en desarrollo. (BALL, 2007, p. 39).

En este sentido, podemos destacar lo que el BM en el año 1999, en su documento “La Educación en América Latina y el Caribe”, identifica como “algunos logros” en cuanto a la accesibilidad a la educación en nuestra región: “las ONG también participan cada vez más en la prestación de servicios de educación tanto escolarizada como no escolarizada” (1999, p. 38). Así el BM en su texto “orientador” de políticas de educación superior de 1995, explica que es necesario fomentar más tipo de instituciones públicas y privadas aplicando un sistema de incentivos y claro, su eje central: redefinir el papel del Estado. En el mismo documento “orienta” como política pública de educación superior:

En realidad, se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario. [...] El fomento de establecimientos privados puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postsecundaria y hacer que los sistemas del nivel terciario sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 3-5).

Del mismo modo que lo proponen el documento de Jomtiem (1990), Dakar (2000), las Metas 2021 de la OEI (2010) y La Estrategia 2020 del BM (2011).

Así, se va delineando la globalización neoliberal en la región: Jomtiem, Dakar, Metas 2021, Estrategia 2020, Proceso de Bolonia con sus patrocinadores benevolentes como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comunidad Europea, entre tantos otros.

La evaluación de fin de década de la Educación Para Todo (EPT) se inició a mediados de 1998, conjuntamente con la firma de los países participantes en 1999 de la Declaración de Bolonia.

Los informes nacionales de EPT fueron recogidos en informes regionales y, finalmente, en un informe global consolidado. Este proceso de evaluación culminó en el Foro Mundial de la Educación (Dakar, Senegal, 26-28 Abril, 2000). Que es la continuación del proceso neoliberal en educación que refuerza y vuelve a impulsar los postulados de Jomtiem.

Allí se reconoció que las metas de la EPT no se cumplieron. Ante esto se decidió ratificar la visión y las metas de Jomtiem y postergarlas hasta el año 2015. A pedido de los países en el Foro de Dakar, UNESCO quedó encargada de coordinar a nivel global el seguimiento de esta segunda etapa de EPT 2000-2015. Lo mismo viene sucediendo con el “Proceso de Bolonia”: los objetivos no se cumplieron, se pasó por Praga (2001), Berlín (2005); Londres (2007); Lovania (2009); Bucarest (2012) y estamos esperando Yerevan (2015) y así continua el “proceso”.

Ahora bien, en medio de estas orientaciones surge “la estrategia 2020” del Banco Mundial, orientada especialmente, según se afirma en el documento: para “los países en vía de desarrollo”, consolidando su talante mercantilista de documentos anteriores y la siempre mentada reducción del Estado como posibilidad de generar la “modernización” del Estado.

La pregunta que nos veníamos haciendo desde que comenzamos a estudiar este tema con cierta rigurosidad es cuál sería el siguiente acontecimiento luego de Jomtien, Dakar y Bolonia. Finalmente surgió la Estrategia 2020 del Banco Mundial a la que Verger y Bonal (2011) denominan la “nueva estrategia del Banco Mundial que establece las prioridades de reforma educativa en países en vías de desarrollo para la década siguiente” (p. 911). En un claro signo de continuidad discursiva la Estrategia 2020 plantea tres objetivos fundamentales:

- a) la adopción de un enfoque sistémico de la reforma educativa que refuerce el papel de los actores no-gubernamentales y de los incentivos en educación; b) prestar mayor atención al rendimiento académico y al aprendizaje, así como a su medición para tener mayor conocimiento de los sistemas educativos; c) la adopción de enfoques de provisión educativa innovadores y, específicamente, actuaciones basadas en la demanda con las que mejorar eficazmente los resultados de aprendizaje (p. 6, BM, Estrategia de Educación 2020 del Banco Mundial).

Otro documento clave que fue promulgado por todos los ministros de educación de Iberoamérica es el documento Metas 2021 “La educación que queremos para la generación de los bicentenarios” impulsado por la OEI y la CEPAL, y en análisis comparativo con el documento del BM podemos observar nuevamente una línea de continuidad discursiva -aunque no gerencial- “adaptada” a las supuestas necesidades mundiales de modernización educativa. Y que es un signo más de la continuidad de los veinte años de neoliberalismo, aunque el documento plantea en sus inicios cuestiones con las que se acuerda sin dudarle en primera instancia como por ejemplo: educar para la multiculturalidad, lograr la igualdad educativa, lograr una educación intercultural bilingüe, entre otras que no varían mucho de las Declaraciones de Jomtien (1990) y Dakar (2000) o con la Estrategia 2020 del BM. Así entre algunas de las metas 2021 se puede leer:

Meta general primera. Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora. Meta específica 1. Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas (OEI, 2010, p. 147).

Al referirse a las fuentes de financiamiento que apoyarán el desarrollo de las Metas Educativas 2021 el documento expresa que es necesario preguntarse por los potenciales beneficios de la participación “del sector privado en el financiamiento de la educación, diferenciando dentro de él a los establecimientos privados en gestión y financiamiento; a las propias familias, que pueden invertir en la educación de sus integrantes, y a las empresas, que pueden aportar recursos hacia la comunidad” (OEI, 2010, p. 205, Cfr. Declaración de Jomtiem y Dakar en relación al financiamiento del proyecto “Educación para Todos”).

En clara coincidencia con lo que trece años antes había expresado el BID en términos de regulación del mercado en relación a los estudios de educación superior:

[...] la formación profesional debe, en general, ser impulsada por la demanda económica y no tanto por la social o política. Después de todo, el propósito principal es responder a la demanda específica del mercado, no a la presión de los estudiantes que desean obtener diplomas de educación superior (BID, 1997, p. 16).

El acuerdo de Bolonia plantea entre sus finalidades que es necesario satisfacer las necesidades del sector productivo de la emergente Unión Europea. Ahora bien, la OEI y los ministros que firmaron la declaración de las Metas 2021 no retoman los últimos años de crisis vividos en Latinoamérica: la inclusión de las recetas de financiamiento del sector privado. Tampoco les “tiembla el pulso” al momento de referirse al financiamiento y “alianzas” que se deben tejer con los organismos internacionales de crédito, ¿existirá seguridad en términos de políticas de traducción, más allá de quien realice el financiamiento?.

Quizá por esa razón, tampoco llama la atención que entre las referencias bibliográficas se observen documentos del Banco Mundial, del BID y OCDE, el documento afirma:

Otro flujo importante de recursos para el desarrollo de América Latina, y en especial para sus sistemas educativos, proviene de los créditos ofrecidos por los dos grandes bancos que operan en la región: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además del aporte financiero, estos organismos ofrecen asistencia técnica a los países de la región, propiciando investigaciones en la materia y promoviendo encuentros internacionales en colaboración con otros organismos internacionales. El Banco Mundial ha dado su respaldo a los países de América Latina mediante el suministro de recursos financieros

destinados a programas y reformas, asistencia técnica y asesoría en políticas, en función de las enseñanzas emanadas de amplias experiencias en el sector a nivel mundial. Además, fue coauspiciante de la Conferencia de Jomtiem y del Foro Mundial sobre la Educación en Dakar (1990 y 2000, respectivamente) y ha asumido los desafíos de la Declaración del Milenio. La estrategia del BM está centrada en la obtención de resultados en la educación básica [...] (OEI, 2010, p. 206, los subrayados son nuestros).

Sin dudas que estamos ante la presencia de los acontecimientos de continuidad de la globalización neoliberal en nuestra región.

Finalmente cabe señalar que los tiempos actuales no son fáciles para el cambio radical. Creo que nunca lo han sido. Nunca fue fácil mirar a los ojos al pobre, al que no está. Su rostro se esconde en la oscuridad de las grises Buenos Aires, San Pablo, México D.F, Lima, Cochabamba, Santiago, entre otros. Pero están allí. Y no para provocarnos. Están allí para que puedan tener visibilidad. Para que puedan tener rostro humano. ¿Para quienes la universidad latinoamericana? Para las iluminadas París, Barcelona, Londres? Tan bellas ellas, tan gélidas. O para las calorosas, sedientas, hambrientas y harapientas Río de Janeiro, Córdoba, Quito, Cali, Lima, Querétaro, Chiapas?

## REFERENCIAS

Ball, S. (2007). **La privatización encubierta de la educación pública**. Informe para La Internacional de la Educación. Instituto de Educación. Universidad de Londres.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997) “**La educación superior en América Latina y el Caribe: documento de estrategia**”, Washington DC.

Banco Mundial (1995). **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, DC.

Banco Mundial (1996). **Prioridades y Estrategias para la educación**. Examen del Banco Mundial. Informe de Capital Humano. Washington, DC.

Banco Mundial. (2011). **Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial**. “Aprendizaje para todos Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo”. Washington, DC.

Boron, A. (2007). Prólogo. En: Francisco López Segrera “**Escenarios mundiales de la educación superior**. Análisis global y estudios de casos”. CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.CLACSO.org.ar/ar/libros/campus/segrera/01Prol-Boron.pdf>

Gadotti, M. (2003). “Ciudadanía planetaria: Puntos para la reflexión”. En: M. Gadotti, et al. **Perspectivas actuales de la educación**. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

Guevara, E. (1959) Discurso. Discurso al recibir el doctorado honoris causa de la Universidad Central de las Villas. En: Emir Sader; Hugo Aboites y Pablo Gentili, “**La Reforma Universitaria**. Desafíos y perspectivas noventa años después” Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/reforAboit/31che.pdf>.

Kusch, R. (1976). **Geocultura del hombre americano**, Buenos Aires, Fernando García Cambeiro

OEI-CEPAL. (2010). Metas 2021 “**La educación que queremos para la generación de los bicentenarios**”. Documento Final. Madrid.

Sousa Santos, B. (1997). **Globalización y Derecho**. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Souza Santos, B. (2007). **La universidad en el siglo XXI**: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad (México DF/ San Pablo/Bogotá/Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades).

Verger, A. y Bonal, X. (2011). “La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el ‘aprendizaje para todos’”, **Educação & Sociedade**, Vol. 32, No. 117, Campinas.

## SOBRE OS AUTORES

### **Afrânio Mendes Catani**

Graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas – SP, Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, Livre-Docente no período 2006-2009, atualmente é Professor Titular (desde julho de 2009) na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. É professor de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PRO-LAM)-USP e é parecerista de Agências como CNPq e FAPESP. Atua nas áreas de Educação, com ênfase em Sociologia da Educação e de cinema latinoamericano destacando-se os seguintes temas em suas investigações: Pierre Bourdieu; Políticas de Educação Superior (América Latina) e cinema na América Latina. E-mail: amcatani@usp.br

### **Altair Alberto Fávero**

Possui Pós-Doutorado (Bolsista Capes) pela Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Doutorado em Educação (Ufrgs), Mestre em Filosofia do Conhecimento (Pucrs), Especialista em Epistemologia das Ciências Sociais (UPF) e Graduado em Filosofia (UPF). Atua como professor e pesquisador no Curso de Filosofia, no Mestrado e Doutorado em Educação da UPF, onde coordena os projetos de Pesquisa Pragmatismo, filosofia e educação: as interfaces entre experiência, reflexão e políticas de ensino (em andamento desde 2008) e o projeto Improvisação docente no contexto da expansão da Educação Superior (em andamento desde março de 2012). Além de diversas publicação em várias editoras, pela Mercado de Letras é autor do livro *Educar o educador: reflexões sobre formação docente* (em coautoria com Carina Tonieto, lançado em 2010) e é organizador das Coletâneas *Leituras sobre John Dewey e a educação* (lançado em 2011), *Leituras sobre Hannah Arendt: educação, filosofia e política* (lançado em 2012) e *Leituras sobre Richard Rorty e a educação* (lançado em 2013). E-mail: altairfaver@gmail.com

### **Carina Toniato**

Doutoranda em Educação (UPF), Mestre em Educação (UPF/Bolsista Capes), especialista em Gestão Educacional (UFSM), graduada em Filosofia (UPF), pesquisadora voluntária nos Grupo de Pesquisa *Pragmatismo, filosofia e educação: interfaces entre experiência, reflexão e políticas de ensino* e *Improvisação docente no cenário da expansão da educação superior: o problema da identidade do professor universitário* na Universidade de Passo Fundo, Coordenadora de Inovação Acadêmica Pedagógica na Faculdade Meridional/IMED de Passo Fundo. Dentre as publicações se destacam pela Editora Mercado de Letras *Leituras sobre John Dewey e a educação* (em co-organização com Altair Alberto Fávero, lançado em 2011) e *Educador o Educador: reflexões sobre formação docente* (em coautoria com Altair Alberto Fávero, lançado em 2010). E-mail: katonieto@gmail.com

### **César Geronimo Tello**

É professor em Ciências da Educação na Universidad Nacional de la Plata. Diplomado Superior em Gestão Educativa (FLACSO-Argentina). Mestre em Políticas e Administração da Educação (Universidad Nacional de Tres de Febrero/Argentina). Curso estudos de Doutorado em Educação na Universidad Nacional de La Plata. É diretor da Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe). É membro do Núcleo de Investigación sobre Conhecimento e Política Educativa (NICPE) E DO Centro de Estudios Interdisciplinarios em Educación, Cultura e Sociedad (CEIECS-UNSAM). É membro do comitê editorial de revistas especializadas em educação a nível nacional e internacional. É Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento na Universidad Nacional de Tres de Febrero. É investigador do Campo dos Estudios Epistemológicos em Política Educativa e também realiza suas investigações em Políticas Docentes, produção de conhecimento e tomada de decisões e educação secundária. E-mail: ctello@untref.edu.ar

### **Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira**

Professora Titular da Faculdade de Educação da Unicamp. Mestrado na Universidade de Sheffield – Inglaterra e Doutorado na FE/ Unicamp. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior – GEPES da FE/ Unicamp. Foi Coordenadora Associada do Programa de Pós-Graduação

da FE e Coordenadora da Secretaria de Pesquisa FE de 2010-2012 Foi Assessora da Pró-Reitoria de Graduação da Unicamp, no período de 1998-2002. Tem trabalhos publicados nacional e internacionalmente. Últimos Obras- REFORMA UNIVERSITÁRIA EUROPEIA E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU DE EDUCAÇÃO SUPERIOR- 10 anos do Processo de Bolonha. (org.) Mercado de Letras, 2011; Universidade e Currículo- perspectivas da Educação Geral. (org.) Mercado de Letras, 2010; Universidade Contemporânea: Políticas do Processo de Bolonha, (org.) Mercado de Letras, 2009; Universidade e Educação Geral: para além da especialização, (org.) Alínea, 2008. E-mail: eaguiar@unicamp.br

### Guillermo Ruiz

Desarrolla su trabajo profesional en la Universidad de Buenos Aires (UBA), como **Profesor Titular Regular** de las cátedras de *Teoría y Política Educacional* de la Facultad de Derecho y de *Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino* de la Facultad de Psicología. Es Doctor de la Universidad de Buenos Aires – Área: Ciencias de la Educación (UBA, 2007), Master of Arts in Education (University of California, Los Angeles - USA, 2000), Licenciado en Ciencias de la Educación (1995, UBA) y Profesor para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Educación (1996, UBA). Obtuve las siguientes becas: Beca Thalmann de la UBA para estudios en el exterior (2008–2009, UBA), Beca Interna de Posgrado Tipo II – Doctoral (Consejo Nacional de Ciencia y Técnica de la Argentina, 2005-2007), Beca de investigación de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires (concurso correspondiente al año 2007) y Beca Fulbright y Ministerio de Educación de la Argentina (1998–1999). Ha ingresado en 2009 a la **Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)** de la Argentina. Posee el cargo de **Investigador Adjunto**. Las investigaciones en curso bajo su dirección incluyen proyectos enmarcados en la Programación Científica UBACyT (2006–2009; 2010–2012; 2012–2015) y de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología y es **Investigador Categoría 2** en el marco Programa de Incentivos a docentes investigadores de Universidades Nacionales. En 2012 ha concluido y aprobado las actividades de investigación en el marco del **Programa de Posdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires**, por las cuales desarrolló diversas estancias de investigación en las Universidades de Granada y Autónoma de Madrid (España). E-mail: gruiuz@derecho.uba.ar

### **Jaime Moreles Vázquez**

Profesor-Investigador de la Facultad de Pedagogía, Universidad de Colima, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Temas de interés: uso de la investigación y políticas educativas. Tem las siguientes publicaciones: “El campo teórico de la política educativa y su objeto de estudio. Un campo específico e interrelacionado con el campo de la educación”, “El uso de la investigación en la Reforma de la Educación Preescolar. Un caso de evidencia basada en la política”, “El uso o influencia de la investigación en la política. El caso de la evaluación de la educación superior en México”, “Científicos y políticos. Aproximación a las experiencias de investigadores educativos que participan en la toma de decisiones políticas”. Email: jamovaz@hotmail.com

### **Luis Eduardo González**

Es Doctor en Planificación Educacional y Máster en Educación de la Universidad de Harvard (EE.UU), y Magíster en Educación e Ingeniero Civil Electricista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Consultor y Director del área de Políticas y Gestión Universitaria del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). Como tal ha dirigido más de 50 proyectos con universidades de América Latina y Europa en áreas como: gestión de la calidad, estudios de postgrado, políticas universitarias, acreditación, movilidad estudiantil, uso de tecnologías, pedagogía universitaria y currículo por competencias. Además, es investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)-Universidad Academia de Humanismo Cristiano -donde ha trabajado en el área de políticas educacionales y en investigación y desarrollo en temas como equidad, movilidad social y educación, políticas educativas, educación técnico profesional, educación y trabajo, educación y juventud y educación superior- y consultor ocasional en Ministerios de Educación y en diversas universidades de Latinoamérica y El Caribe, asó como en distintos organismos internacionales que operan en la Región. Ha publicado como autor, coautor, editor o compilador 40 libros y más de 200 artículos especializados. E-mail: lgonzalez@cinda.cl

### **Maria de Lourdes Pinto de Almeida**

Graduada em História e Pedagogia. Mestre e Doutora em Filosofia, História e Educação pela FE da Unicamp. Pós-doc em Políticas Educacionais pela USP. Pós-Doce m Política, Ciência e Tecnologia pela UNICAMP. Pesquisadora do Grupo Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Superior – UNICAMP. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação Superior da região Sul- GEPPESS SUL- UNOESC. Docente Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Membro da Sociedade Brasileira de História da Educação. Membro do GT!! Educação Superior da ANPEd. Parecerista do CNPq e FAPESC. Membro de vários conselhos editoriais nacionais de periódicos científicos qualificados. Coordenadora da coleção Educação da Editora Mercado de Letras. Autora de inúmeros capítulos de livros. Autora de vários artigos científicos publicados pelas revistas nacionais e internacionais de Educação e Educação Superior. Possui vários livros publicados. E-mail: malu04@gmail.com

### **Mário Luiz Neves de Azevedo**

É professor Associado da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Credenciado no Programa de Pós-Graduação em Educação (mestrado e Doutorado) da UEM. Mestre em Educação pela UFSCar – Universidade Federal de São Carlos (1995). Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2001). Realizou doutorado Sanduíche com Bolsa Capes (1999-2000) no Institut National de Recherche Pédagogique – França. Pesquisador-convidado, com apoio da Papes no IESALC-UNESCO (Instituto Internacional para la Educación Superior em América Latina y el Caribe), na Venezuela, ocasião em que participou da Comissão Organizadora da Conferência Regional de Educação Superior (CRES-2008). Pós-doutorado (2001) na Universidade de Bristol (Reino Unido), no *Centre for Globalisation, Education and Societies*, coordenado por Susan Robertson e Roger Dale. Tem publicações na área de Educação (Políticas Públicas). Vice-reitor da UEM (2006-2010). Membro do Comitê Científico da Anped. Pesquisador do CNPq – Nível 2. E-mail: mario.de.azevedo@uol.com.br

### **Nicolás Bentancur**

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magíster y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República, Uruguay. Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, con especialización en Políticas Públicas Educativas. Coordinador de la Maestría en Ciencia Política de la misma institución. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de numerosas publicaciones sobre temas de su especialidad, en Uruguay y en diversos países. E-mail: nicobent63@gmail.com

### **Olga Cecilia Díaz Flórez**

Psicóloga. Magíster en Desarrollo Educativo y Social. Doctora en Educación del programa Interinstitucional (Universidad Pedagógica Nacional). Tesis Laureada “Las competencias como tecnología de gobierno neoliberal: consentimientos y contraconductas en la educación superior”. Becaria del Curso de Formación de Analistas de Políticas Educativas, beca por concurso ofrecido en convenio por REDUC-BID y la Universidad Católica de Córdoba, en la ciudad de Córdoba (Argentina). Actualmente se desempeña como Decana de la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional desde 2011 (Bogotá, Colombia). Líder de Grupo de Investigación “Educación Superior, Conocimiento y Globalización” de la Maestría en Educación de la misma universidad. Ha participado en 18 proyectos como: Investigadora Principal (6), Co-investigadora (2), Co-directora (2), Asistente (3) y Directora de proyectos institucionales (4). Directora de Tesis en programas de Pregrado, Especialización y Maestría. Evaluadora de Proyectos Colciencias (Área Educación 2003-2010). Sus publicaciones principales son: libros (3), artículos y capítulos de libro (26) en los temas de universidad, investigación, competencias, evaluación, pedagogía, currículo, discapacidad e inclusión, formación de maestros; algunos de ellos resultados de proyectos de investigación. E-mail: odiaz@pedagogica.edu.co

### **Oscar Espinoza**

Es Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación por la University of Pittsburgh (EE.UU). Se ha desempeñado como investigador responsable o co-investigador en múltiples proyectos de investigación en el

área de educación superior. Ha trabajado en proyectos financiados por diversas agencias internacionales (incluyendo, USAID, UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Fundación Ford, Fundación Equitas, Universia, Organización de Estados Iberoamericanos), y nacionales en temáticas referidas a acceso, equidad, aseguramiento de calidad, acreditación, gestión y políticas de educación superior, desempeño académico y educación técnico profesional. En la actualidad se desempeña como Director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF. Junto con ello, se desempeña como asesor del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), de varias universidades, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) en calidad de miembro del Comité de Educación y Ciencias Sociales del Programa FONDEF y del Programa de Atracción de Capital Humano Avanzado (PAI), como par evaluador de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), y como evaluador del Consejo Nacional de Educación (CNED). Es también investigador asociado del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), y del Centro de Políticas Comparadas en Educación (CPCE) de la Universidad Diego Portales. E-mail: oespinoza@academia.cl

### **Rogério Duarte Fernandes dos Passos**

Possui graduação em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (1998), formação pedagógica (Licenciatura) pela Universidade Metodista de Piracicaba e Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (2002). Possui mestado em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (2003). Licenciado em Pedagogia pelo Centro Universitário Dr. Edmundo Ulson (Arars/SP) (2008). Atualmente é professor titular do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS). Tem experiência na Área de Direito, com ênfase em Direito Internacional Privado e Direito Internacional Público, e também experiência em educação básica, educação profissional e educação superior. É doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), participando como pesquisador do Grupo de Estudos em Ensino Superior (GEPES), coordenado pela profa. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira. rdfdospassos@gmail.com

SOBRE O LIVRO

Tiragem: 1000

Formato: 16 x 23 cm

Mancha: 12 X 19 cm

Tipologia: Times New Roman 10,5/12/16/18

Arial 7,5/8/9

Papel: Pólen 80 g (miolo)

Royal Supremo 250 g (capa)