

**Reformas universitarias en Europa
en el contexto del proceso de Bolonia :**

retos con oportunidades

Dr. Guy HAUG, experto europeo*

1. El impulso del proceso de Bolonia

El "proceso de Bolonia" tiene como objetivo la creación de un espacio europeo de enseñanza superior coherente, compatible y competitivo antes de 2010. Es el resultado de la iniciativa combinada de universidades y gobiernos. Luego de París (1998), Bolonia (1999), Salamanca y Praga (2001), hubo en 2003 dos reuniones importantes: la Convención de universidades europeas (en Graz en mayo) y la Reunión de Ministros que acaba de celebrarse en Berlín en septiembre.

La importancia de la declaración de Bolonia (1999) radica en tres aspectos:

- Es un programa de acción para avanzar con un horizonte a mediano plazo (10 años).
- Es un proceso que se está dando a escala europea (la Declaración de Bolonia fue suscrita por 30 países en 1999; desde Berlín participan 40: toda Europa, incluso las Repúblicas Bálticas, mas Rusia y Turquía).
- Fija un conjunto de objetivos específicos:
 - un marco de referencia común de titulaciones,
 - una generalización de los niveles de grado (que debe dar acceso al mercado laboral) y postrado,
 - un sistema compatible de créditos,
 - un aseguramiento de la calidad a escala europea,
 - la eliminación de los obstáculos a la movilidad.

Bolonia es un compromiso político (no un tratado) de reformar las estructuras de los sistemas de enseñanza superior de manera convergente. No obstante, también resulta en un proceso muy potente de renovación curricular generalizada.

2. Distintas motivaciones para reformas similares

Son diferentes las razones que inciden en que distintos países se decidan a caminar en la misma dirección. Los principales factores que subyacen a la reforma de los sistemas educativos impulsada por el proceso de Bolonia son:

- **La experiencia adquirida con los programas de movilidad europeos** (Erasmus/Sócrates, Leonardo, etc.) en una escala significativa (1 millón de estudiantes, 150 000 profesores). Desarrollados con el propósito de dar a un 10% de los estudiantes europeos la oportunidad de ampliar su formación general

en contacto con culturas de otros países europeos, y de esta manera fomentar la formación de una ciudadanía europea, estos programas llevaron a un convencimiento de la necesidad de simplificar las estructuras para hacerlas más compatibles entre sí. A lo largo del tiempo creció así una tensión fuerte entre actividades y mercados europeos de un lado, y sistemas y titulaciones puramente nacionales.

- **La emergencia del mercado europeo del empleo** plantea la necesidad de aumentar la pertinencia de los estudios en relación con el mercado de trabajo. En la EU, los profesionales compiten en el mismo mercado de trabajo, independientemente de su país de origen. Se impuso el hecho de que están mejor preparados en algunos que en otros, y esta comparación se ha convertido en un motor de cambio a nivel nacional. Es una vergüenza que la mayor limitación al libre acceso al mercado laboral europeo queda el difícil reconocimiento de titulaciones no nacionales: es un obstáculo serio contra un derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Esto es una realidad en el caso de las profesiones no reglamentadas con una porción alta de los empleos en el sector privado, pero también en el caso de las profesiones reguladas: médicos, arquitectos, etc. tienen derecho a una validación de sus estudios en otros países.
- **Un atractivo disminuido en el resto del mundo.** Relacionado con lo anterior, la toma de conciencia de que Europa perdió a beneficio de EE.UU. al torno de 1990 el privilegio de ser el destino preferido de los estudiantes y académicos del resto del mundo; al mismo tiempo, consume mucha "educación transnacional" importada de EE.UU. y exporta poca. Durante bastante tiempo, esta evolución no se considero como preocupante, hasta que surgieron, primero en Alemania y luego en Francia y varios otros países, algunas señales sobre los riesgos que conlleva. Uno de los puntos fuertes de Bolonia es que desde el inicio insistió en que la confusión en los nombres y la estructura actual de las titulaciones europeas era un obstáculo enorme para universidades y diplomados, primero en Europa y aun más con respecto al resto del mundo. Dentro de pocos años se ha impuesto una actitud más dinámica, que reconoce que las universidades son los principales vectores de los idiomas, las culturas, los valores, la ciencia y la tecnología europea en el mundo. El desafío de aumentar el atractivo de las universidades y de las titulaciones europeas (Gran Bretaña es un caso aparte) en el ámbito internacional obliga a repensar la manera en que se presentan hacia el exterior. Hay también que admitir que no se van a reconocer a las titulaciones europeas al nivel que conviene en el resto del mundo si no se reconocen primero en Europa.
- Una **eficiencia insatisfactoria de los sistemas de educación superior**, lo que se relaciona con:
 - la excesiva duración de los estudios;
 - altas tasas de deserción, con estudiantes que abandonan sin ningún título abajo del brazo;
 - la escasa flexibilidad para permitir que los estudiantes cambien de estudios a mitad de camino.

- **Una demografía de la población universitaria en disminución**, en particular en las disciplinas científicas lo que obligará a redimensionar los sistemas de educación superior (fusión de universidades, supresión de departamentos y de centros de investigación (insuficiencia de doctorandos), salvo si se puede atraer a estudiantes de otras regiones o países. Las consecuencias son una mayor competición entre universidades y sistemas universitarios, y la necesidad de hacerse mas atractivo con los estudiantes y profesores, especialmente a los niveles avanzados.

3. Un proceso de *aggiornamento* curricular irreversible

En el contexto del proceso de Bolonia, Europa se ha convertido en una "zona de obras" curricular. La reforma de carreras está avanzando en 4 frentes:

- **La creación de estructuras de dos niveles** para remplazar los diplomas de excesiva duración: grado (*licence, bachelor, baccalaureus, bakalar, Candidat, licenziatura, etc.*) y master oficial (*master, magister, magisterium, etc.*). En febrero del 2001, las universidades europeas se pusieron de acuerdo en Helsinki en que el grado durará de 180 a 240 créditos (incluso tesis o disertación si se exige una), es decir entre 3 y 4 años. En 2003, otra vez en Helsinki, se logró un acuerdo similar a nivel de master, que puede oscilar entre los 90 (en algunos casos los 60) y 120 créditos ECTS. La generalización de un primer nivel de 3 o 4 años más allá de los países donde forma parte de su tradición (Reino Unido, Irlanda, Malta), ha comenzado por los países escandinavos y actualmente está en proceso de consolidación allí y en otros países como los Países Bajos, las repúblicas Checa y Eslovaca, Polonia, etc.; ha sido recientemente introducido en Italia, Alemania, Austria, Suiza, Francia y Bélgica, mientras que su introducción está proyectada en España, Grecia y Portugal.

El desarrollo de las titulaciones de primer grado ha puesto tres problemas sobre la mesa. En primer lugar la noción de **empleabilidad**. ¿Qué implica que los egresados de este primer nivel puedan tener una formación útil en el mercado del empleo? Las respuestas que se están dando a esta cuestión es una combinación de tres alternativas: o bien la formación es claramente profesionalizante (caso de Italia, por ejemplo, donde no existe un sistema de formación terciario no universitario ni un sistema de *Grandes Ecoles*), o bien se da una formación general con énfasis en competencias transversales (saber resolver problemas, comunicar, trabajar en equipo, etc.), o bien se trata de una formación preparatoria (un *bachelor* en ciencias o artes, solución adoptada por ejemplo en varias universidades de Países Bajos y Bélgica) que culmina en el segundo ciclo. En Berlín, los 40 países en el proceso de Bolonia acordaron que la introducción del sistema de grado/postgrado debe empezar en todos a lo mas tardar en 2005, para que esté plenamente implantado en 2010. También acordaron que era necesario incluir más claramente el nivel de doctorado en el proceso de convergencia.

El problema de la empleabilidad, importante como es, no es sin embargo la primera preocupación que manifiestan los académicos. Si lo es el temor por una posible pérdida de la **calidad**, ya que la reforma de los planes de estudio implica reducir parte de los contenidos, sea para acortar el período de estudios, sea para poder incorporar cursos relacionados con el desarrollo de competencias. La respuesta en el proceso de Bolonia es que un sistema de calidad es un sistema: donde los estudiantes aprenden lo que necesitan, no él donde se enseña un catálogo enciclopédico de conocimientos abstractos; y que lleva a los estudiantes al éxito, no él que provoca la más alta tasa de fracaso u deserción.

La tercera cuestión que plantea el desarrollo de las nuevas titulaciones es la de la coexistencia con las carreras ofrecidas por el **sistema terciario no universitario** que existe en numerosos países europeos: ¿cómo diferenciar claramente ambas formaciones?, ¿cómo evitar superposiciones inútiles?. Desde el punto de vista de los estudiantes, lo importante es que tengan la posibilidad de optar por distintos tipos de formación y que el sistema prevea puentes para pasar de un sistema a otro.

- **La introducción generalizada del sistema europeo de créditos, ECTS.** El elemento innovador del sistema europeo es tener en cuenta la totalidad de las actividades del estudiante para otorgar créditos. Esto da una mayor flexibilidad, ya que permite que los estudiantes cambien de carrera con mayor facilidad y facilita la movilidad a nivel europeo. ECTS es un sistema sencillo, que en algunos países o disciplinas a veces se complica inútilmente o se interpreta de manera no prevista; por eso, la Comisión Europea puso en marcha una red de más de 150 consejeros ECTS y otorgará un "ECTS label" a las universidades que aplican ECTS en todas sus carreras de manera correcta.
- **La garantía de calidad o la acreditación.** La Declaración de Bolonia estuvo menos clara en cuanto al tipo de mecanismos de aseguramiento de la calidad necesario en Europa. Dijo solamente que habrá una "dimensión europea" en este campo. Pero la verdad es que se trata de la piedra clave de todo el espacio universitario europeo (como también en EE.UU.) y los Ministros pidieron avances en este campo en Praga y más claramente en Berlín. En el marco de la EUA, las universidades insistieron ya en Salamanca en 2001, y otra vez en Graz en 2003, sobre la importancia de este tema y sobre su voluntad de poner en marcha un sistema que controlan ellas mismas, pero no hubo pasos concretos. Es cierto que para que haya calidad, cada universidad tiene que crear en su seno mecanismos de evaluación y mejora de la calidad. Pero esto no basta, ni para saber cuales son los estudios que cumplan con ciertas condiciones o estándares, ni para agilizar un proceso de reconocimiento más fácil entre universidades, que fuesen del mismo país o de países distintos. Un número cada vez más importante de países han creado agencias de evaluación externas o de "acreditación"; para ser creíbles dichas acreditaciones, y la relación entre ellas, necesitan cada vez más un carácter europeo. En Berlín se pidió por segunda vez a la ENQA (red europea de todos tipos de agencias de calidad en la enseñanza superior) que preparara, antes de 2005, un mecanismo de reconocimiento mutuo de las decisiones de agencias nacionales, basado sobre el control de la calidad del trabajo de dichas

agencias: no es necesario hacer otra vez, al nivel europeo, el trabajo ya bien hecho, con un nivel suficiente de credibilidad, a nivel nacional. Por eso, estamos avanzando hacia un sistema de *clearinghouse* (plataforma de equiparación) europeo, no una agencia europea única con unos estándares europeos únicos. Además de ENQA se esta perfilando otra red, con enfoco en acreditación: el Consorcio Europeo para Acreditación, que podría prefigurar el futuro sistema europeo, con reconocimiento mutuo entre agencias de demostrada calidad, que fuesen nacionales o regionales (por ejemplo en una área lingüística o geográfica) o especializadas en una disciplina o un campo profesional a nivel europeo.

- **Reforma curricular por disciplinas.** Junto a la reforma de las estructuras de las actuales titulaciones, las universidades europeas han iniciado un amplio proceso de reflexión sobre el contenido de los estudios, que esta abriendo el camino a la más amplia y profunda ola de renovación curricular que Europa jamás ha tenido. ¿Qué es hoy en Europa un ingeniero, qué son un *bachelor* y un *master* en ciencias? Un ejemplo de colaboración en este campo es el proyecto TUNING, respaldado por la Comisión Europea. El objetivo que persigue es desarrollar perfiles profesionales y resultados deseados en términos de conocimientos, habilidades y capacidades en varias áreas temáticas, empezando con matemáticas, geología, administración de negocios, historia y ciencias de la educación. El proyecto aspira a desarrollar un modelo de estructura curricular en cada área que favorezca el reconocimiento y la integración de diplomas europeos. En este contexto, se plantea también una reflexión sobre cómo pasar de modelos de enseñanza centrados sobre el profesor a modelos de aprendizaje centrados sobre el estudiante, favorecidos en gran medida por las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías. Es bastante fácil prever que este proceso se va a profundizar y generalizar en los próximos meses y años, abriendo la puerta a carreras europeas más compatibles (es decir, que faciliten el reconocimiento tanto académico como profesional) y flexibles (con curriculas coherentes, basadas en créditos que pueden ser obligatorios, optativos o de elección), pero que al mismo tiempo quedaran distintos y diversos en cuanto a idiomas, perfiles institucionales y nacionales y proyecto personal del estudiante.

4. Reformas de sistemas nacionales : algunos ejemplos

En esta exposición no se pretende dar una visión completa de los procesos de reforma en todos los países europeos. Simplemente se trata de ilustrar algunas cuestiones relevantes para el debate. Para un panorama completo sobre las reformas se recomienda la lectura de los documentos "Trends" I (1999), II (2001) y III (2003).

La reforma en Italia tuvo en su momento un carácter más radical. Lo que explica esto es la ineficiencia previa del sistema: el 62% no terminaba sus estudios y los que terminaban, lo hacían en un tiempo excesivamente largo (para las ingeniarías, por ejemplo 6, 7 y 8 años): la duración efectiva era de 7,8 años para carreras de 4 o 5 años.

La reforma se llevó a cabo en varias etapas. Una de las decisiones importantes que se tomó es la de retener la denominación de Laurea para el primer diploma luego de 3 años de estudios por la importancia que tenía en el imaginario social. La segunda titulación (luego de 2 años más) es la Laurea Especializada. La reforma fue radical en el sentido de que, en 2 años, todas las universidades en casi todas las áreas debían implementar una reforma curricular discutida con las organizaciones profesionales y de empleadores. Las nuevas titulaciones son organizadas por créditos ECTS y ya están efectivas por todo el país.

La reforma en los Países Bajos ilustra de otra manera la importancia de Bolonia. La posibilidad de articular estudios en varios ciclos no era nueva y en teoría las universidades tenían esta posibilidad desde 1990/91. En la práctica, las universidades no habían hecho gran cosa. El proceso de Bolonia dio nuevo impulso a esta transformación. Hoy tienen dos ciclos en todas las universidades, el primero de una duración de tres años, el segundo de un año y medio, y se renovaron casi todas las carreras.

La reforma en Alemania es otro ejemplo de la adaptación de un sistema con estudios tradicionalmente muy prolongados. La reforma prevé un sistema articulado en dos ciclos, con una primera titulación: *baccalaureus* y una segunda titulación *magister*. También se ha introducido el sistema europeo de créditos (ECTS) y se ha creado una agencia independiente para acreditar los nuevos diplomas, o mejor un sistema de agencias, ya que la agencia federal solo se reserva la competencia de otorgar a otras agencias (por disciplinas o por región de dos o tres *laender*) la autorización para acreditar. El sistema empezó como experiencia piloto y con la posibilidad de tener en paralelo carreras antiguas y nuevas, incluso en la misma universidad. En la Cumbre de Berlín, hubo mucha crítica porque todavía no se generalizó el nuevo sistema, salvo en algunas universidades más abiertas a vientos del futuro (Bochum, Humboldt en Berlín, varias *Fachhochschulen*).

En **Austria**, por al contrario, ya se terminó la fase piloto: el nuevo sistema estará realidad en todas las universidades dentro de poco, a cambio de una mayor autonomía universitaria. En **Bélgica**, la parte norte del país (Flandes) ya se convirtió, bajo el impulso de la universidad más prestigiosa del sistema (Leuven), mientras que en el Sur (francófono) las reformas están apenas empezando. En **Suiza**, el antiguo sistema cambia progresivamente, y más rápidamente en algunas universidades (como Sankt Gallen). **Francia** ya tenía un sistema muy flexible de titulaciones de varios niveles, pero el sistema se está enfocando en los dos niveles de *Licence* y *Master* (con desaparición progresiva de la *Maitrise*), mientras que los créditos ECTS se deben generalizar pronto. Las *Grandes Ecoles* se están convirtiendo rápidamente en el campo de empresariales, y lentamente en el campo de la ingeniería. La mayoría de los países de la **Europa Central/Oriental** ya tiene dos niveles, aunque con una duración demasiado larga de las carreras de grado. Todos se están acercando del nuevo modelo, e.g. Chequia, Eslovaquia, Hungría, Polonia.

La reforma en España empezó en 2002 con un cierto retraso pero avanza ahora con mucha determinación; el punto clave era: ¿qué hacer con la licenciatura que dura cinco, seis o siete años? ¿Se trata de un primer título? Si es así se debe

repensar su duración y contenidos (3 o 4 años?) y reforzar al mismo tiempo los postgrados (ordenar el mercado de los masters, por lo menos los oficiales). Si, por el contrario, la licenciatura se considera equivalente al master en el campo internacional, entonces es necesario pensar una primera titulación, para que los estudiantes que se quedan en el camino no dejen el sistema con las manos vacías, y repensar la licenciatura como un verdadero postgrado, aceptado como tal en el ámbito internacional. El Plan Marco del gobierno español optó para la primera solución, que era del punto de vista europeo y mundial la más lógica y seguramente a medio plazo la más fructífera. La licenciatura será en el futuro el principal título de grado con una duración de 4 (o en algunos campos de 3) años y se van a crear masters oficiales de 1 a 2 años. También se ha determinado que se pasará de un sistema de crédito español que solo tiene en cuenta las horas de clase, al sistema europeo ECTS, que tiene en cuenta el conjunto de las actividades que desarrolla el alumno. Mejor dicho, la licenciatura será de 180-240 créditos ECTS, y los masters 60-120, como en todo el resto de Europa.

Es interesante destacar que en la mayoría de países (incluso en España), el proceso de reformas impulsado por la Declaración de Bolonia cuenta con tres aspectos claves (el "triángulo de oro de reformas" de Bolonia): ordenación de titulaciones entre grado y postgrado oficial, créditos ECTS o compatibles, agencia de acreditación (en el caso español, se creó la ANECA).

5. Bolonia en el nuevo marco educativo europeo

Con el proceso de Bolonia, el movimiento hacia una Europa de universidades se encuentra en **una nueva etapa**. Después de dos siglos de aislamiento detrás de fronteras nacionales, la integración europea produjo un primer cambio con la adopción de los programas de movilidad como ERASMUS, SOCRATES y LEONARDO; pretendían fomentar la movilidad a gran escala, no obstante la escasa compatibilidad entre sistemas en casi todos los aspectos (curriculas, asignaturas, exámenes, calendarios, titulaciones, tipos de instituciones, finanzas, etc.), y lo consiguieron en parte. Esta etapa de movilidad sin cambio de estructuras permitió avances importantes en cuanto al aprendizaje de como trabajar juntos, así como la emergencia de centenas de redes entre universidades y universitarios y la creación de instrumentos como los ECTS, los NARIC, etc. Con la aumentación del numero de intercambios, esta cooperación reforzada alrededor de acuerdos de movilidad también permitió darse cuenta de la necesidad de una mayor compatibilidad entre sistemas, para que la movilidad y la cooperación resulten más fáciles. La Declaración de Bolonia abrió esta tercera etapa, la de reformas estructurales convergentes, es decir la del cambio sistémico. Sirvió también de plataforma para el desarrollo de **un debate nuevo sobre el papel de las universidades en la nueva Europa** y sobre retos comunes en las políticas de enseñanza superior en Europa.

Pero desde 2002 el proceso de Bolonia ya no es el único motor de cambio/modernización de universidades al nivel europeo. En marzo de 2000 en Lisboa, el Consejo Europeo (es decir los jefes de estado y de gobierno) fijaron un

nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: hacerse la economía y la sociedad basada sobre el conocimiento más avanzada del mundo. Añadieron inmediatamente que solo es posible con cambios mayores en los sistemas sociales y de educación. Invitaron a los ministros de educación aumentar su contribución a la Europa del conocimiento fijando los mayores objetivos educativos de la UE hacia cuales deberían converger todas las reformas y políticas. Así nació en febrero de 2002 (bajo Presidencia española de la UE) el "programa de trabajo sobre los objetivos comunes de los sistemas de educación u formación en Europa" ("Educación y formación 2010"); con él, el proceso de convergencia educativa europea se extendió a todos los niveles y partes de los sistemas educativos.

Estamos en camino hacia **una Europa educativa con sistemas diversos pero objetivos compartidos para 2010**. En la introducción política del programa "Educación y formación 2010", los Ministros y la Comisión Europea destacaron lo que pretenden alcanzar en el 2010, "para el beneficio de los ciudadanos y de la Unión Europea como tal":

- que los sistemas y las instituciones educativas europeos se ven como referencias de calidad y pertinencia en el mundo;
- que los sistemas tengan un grado de compatibilidad suficiente para que los Europeos puedan aprovechar su diversidad en vez de encontrarse limitados o penalizados por ella;
- y que Europa consiga (otra vez) ser el destino preferido de los estudiantes, académicos y investigadores de las demás regiones del mundo.

Estos retos conciernen de manera especial universidades y sistemas de enseñanza superior. Dentro del marco de la estrategia de Lisboa y del programa "Educación y formación 2010", el debate a nivel europeo sobre el reto del conocimiento se enfoca cada vez más sobre universidades. Una serie de **Comunicaciones de la Comisión Europea** subrayó:

- el grave déficit de financiamiento de las universidades europeas en comparación a sus homólogas de EE.UU. (que tienen recursos por estudiante que son más del doble); la diferencia resulta principalmente de la débil contribución de recursos privados en Europa;
- la menor preparación de las universidades europeas a la competición mundial, con insuficiente autonomía, recursos, experiencia de management y de marketing y presencia fuera de Europa;
- los efectos negativos de la fragmentación de los sistemas y de la poca eficacia de varios sistemas nacionales;
- y la necesidad de invertir mucho más (3% en vez de 1,9% del PIB) en la investigación/desarrollo, para fomentar el crecimiento económico y reducir la fuga de cerebros.

Ningún de estos retos es totalmente nuevo. **Lo nuevo es que se han convertido en retos comunes europeos**, que solamente se pueden lograr si se coordinan las políticas y se reforan los sistemas al nivel de la EU. Esto es un desafío enorme, pero vital. El papel de las universidades en el futuro de cada país en Europa, y en el futuro de Europa en el mundo, por fin se admitió a los niveles políticos más altos. Las

soluciones son europeas y necesitan reformas y un verdadero *aggiornamento* universitario, pero también nuevos recursos y una determinada cooperación.

Esto se confirmó recientemente cuando la Comisión Europea y el Consejo de Ministros de Educación de la UE juntamente adoptaron el primero informe sobre la puesta en marcha del programa de trabajo "Educación y formación 2010". En este documento del 26 de febrero de 2004 se confirma el papel decisivo de universidades en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa de la UE, y se afirma que el programa de reformas curriculares fijado por el proceso de Bolonia es imprescindible pero no suficiente: se necesitan también cambios estratégicos y estructurales en universidades así como inversiones superiores y mejor utilizadas en los sistemas de enseñanza superior y de investigación.

De este modo, las agendas de Bolonia y de Lisboa se unen, y las universidades se encuentran al centro de las ambiciones europeas: tanto en cuanto a coherencia y eficacia en los campos económicos, sociales y humanistas dentro de la UE, como en cuanto a su papel en el resto del mundo (atractivo de las culturas, lenguas, ciencias y tecnologías europeas y cooperación/movilidad universitaria reforzada con otros continentes, como lo señala por ejemplo el nuevo programa ERASMUS MUNDUS).

** Guy HAUG es experto europeo sobre políticas, estructuras y cooperación educativas, con enfoque especial en enseñanza superior. Trabaja actualmente por la Comisión Europea en Bruselas en el departamento de políticas educativas. Es uno de los padres del "proceso de Bolonia" para la creación de un espacio universitario europeo coherente antes de 2010. Es miembro del Consejo de Acreditación austríaco y del Comité de Acreditación de la ANECA (España).*