

El "Proceso de Bolonia", ¿Punto de partida o línea de llegada? Historia de la política educativa de la Unión Europea en materia de Educación Superior

Introducción

La Educación Superior en Europa, no sólo en el seno de la Unión Europea, vive en estos momentos un proceso, el denominado "Proceso de Bolonia"¹ que pretende culminar en una "armonización del diseño del sistema de Educación Superior Europeo", tal como se indica en la *Declaración de La Sorbona* de 1998², uno de los documentos considerados originarios de tal proceso. El momento en que este artículo salga a la luz coincidirá prácticamente con un acontecimiento de enorme actualidad en ese proceso: la "Conferencia de Bergen", prevista en esa ciudad noruega para los días 19 y 20 de mayo de este año³.

Para la mayoría, éste es un proceso que surge a finales de los años 90, precisamente con la mencionada *Declaración de La Sorbona* y, más específicamente, con la *Declaración de Bolonia*⁴ de 1999, de donde toma su alias. Sin embargo, en este estudio se pretende poner de manifiesto que el denominado "Proceso de Bolonia" no es el punto de partida para esa armonización de la Educación Superior Europea, sino, antes al contrario, la culminación de una larga evolución en la política educativa de la Unión Europea. Para demostrarlo, el trabajo

¹ La actualidad de este proceso convierte a *Internet* en la mejor herramienta para su seguimiento "en tiempo real". La mayoría de los documentos que permiten entenderlo están disponibles en versión digital. Numerosas universidades e instituciones nacionales e internacionales dedican micro-portales específicos a esta cuestión tan candente. Por supuesto, organismos como la Unión Europea (<http://europa.eu.int>) o el Consejo de Europa (<http://www.coe.int>) tienen algunos de los más completos. El Ministerio de Educación y Ciencia español también dedica numerosas páginas a este tema y puede servir de referencia para seguir la evolución del proceso en nuestro sistema universitario (<http://www.mec.es/univ/jsp/plantilla.jsp?id=3501>).

En lo que respecta a las universidades, la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) tiene un sitio muy completo dedicado a este tema (http://www.crue.org/espaeuro/espaeuro_docs.htm). También tienen un espacio reservado exclusivamente para esa cuestión muchas universidades concretas. Entre aquellas cuya documentación es más numerosa y cuyos enlaces resultan más completos pueden destacarse la Universidad de Alicante (<http://www.eees.ua.es>), la Universidad Autónoma de Madrid (<http://www.uam.es/europea/>), la Universidad de Granada (<http://invest.ugr.es/guia-t/EspacioEuropeo>), la Universidad de Salamanca (<http://www.us.es/us/temasuniv/espacio-euro>), o la Universidad de Zaragoza (<http://www.unizar.es/eees>).

Quizá una mención especial merece el sitio electrónico de la universidad de Deusto, ya que participa, junto con la Universidad de Groningen (Holanda) en la coordinación del Proyecto *Tuning*, que constituye un Programa Piloto de convergencia en unas áreas determinadas de la Educación Superior: <http://www.relint.deusto.es/TUNINGProject/index.htm>.

Asimismo, algunos centros de Documentación europeos como los de la Universidad de Alicante (<http://www.cde.ua.es>) o la Universidad de Valencia (<http://www.uv.es/cde>) presentan accesos muy fáciles a la documentación legislativa disponible y en proceso.

² El texto íntegro de la *Declaración de La Sorbona* puede encontrarse en castellano en la mencionada página digital que la Universidad Autónoma de Madrid tiene dedicada al *Espacio Europeo de Educación Superior*. El enlace directo a la declaración es el siguiente: <http://www.uam.es/europea/declaracionsorbona.doc>

³ Existe un sitio digital dedicado exclusivamente a esta conferencia: <http://www.bologna-bergen2005.no>

⁴ El texto íntegro de la *Declaración de Bolonia* puede encontrarse en castellano en la mencionada página digital que la Universidad Autónoma de Madrid tiene dedicada al *Espacio Europeo de Educación Superior*. El enlace directo a la declaración es el siguiente: <http://www.uam.es/europea/declaracionbolonia.pdf>

que aquí se presenta, síntesis de una parte de la tesis doctoral del autor⁵, pasa revista a dicha política desde los orígenes de ésta hasta el momento de la *Declaración de La Sorbona*. A partir de entonces son centenares los documentos que describen los distintos hitos por los que ha ido transcurriendo el "Proceso de Bolonia".

Pero, sin embargo, poco o casi nada, se ha escrito sobre él *antes*. Documentar al respecto de ese *antes* es lo que aquí, modestamente, se procurará. Ese repaso histórico apuntala, ineludiblemente, la tesis de que el "Proceso de Bolonia" no es el punto de partida sino la línea de llegada de una vieja aspiración europea: disponer de un sistema de formación superior eficaz, competitivo y atractivo para el mundo entero.

Una política siempre presente

Aunque con frecuencia se ha argumentado lo contrario, ya son muchas las fuentes y numerosos los autores que han acabado aceptando que puede considerarse como política educativa propiamente europea al conjunto de las acciones que en materia de enseñanza y formación se vienen desarrollando desde que en 1957 la actual Unión Europea comenzó siendo tan sólo una *Comunidad Económica Europea*. Bien es verdad que hay que considerar "política" en un sentido amplio del término⁶. Y no es menos cierto que los inicios de esa política fueron tímidos, debido a las resistencias nacionales, y que estuvieron centrados exclusivamente en la Formación Profesional, dado que el principal factor que la impulsaba era la libre movilidad de profesionales que suponía el nuevo entramado supranacional que se estaba gestando.

Pero, aún teniendo todo eso en cuenta, es innegable que desde que se firmaron los Tratados de Roma (CEE y EURATOM) que en 1957 dieron origen a lo que es hoy la Unión Europea existió una cierta política educativa europea y, dentro de ellas, también una política específica sobre Educación Superior. Así por ejemplo, el **Tratado EURATOM** recoge en su artículo 9 referencias a la pertinencia de contar con instituciones universitarias propiamente europeas. Una propuesta que se hace realidad, por ejemplo con la creación en 1972 del **Instituto Universitario Europeo** que comenzó su andadura en noviembre de 1976 radicado en Florencia⁷. El *Instituto Universitario Europeo*, en un claro deseo de servir como modelo de universidad europeísta, se creó con el objetivo de "contribuir mediante su acción

⁵ VALLE, J.M. (2004). 50 años de política educativa de la Unión Europea (1951-2001): Fundamentos y acciones. Tesis doctoral presentada en la UNED el 26 de febrero de 2004.

⁶ Esa conceptualización "amplia" del concepto "política" supone considerarla, sencillamente, y siguiendo el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, como "orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado" (<http://www.rae.es>).

⁷ La página electrónica de este instituto está ubicada en la dirección digital siguiente: <http://www.iue.it/>

en el campo de la enseñanza superior y de la investigación, al desarrollo del patrimonio cultural y científico de Europa tanto en su globalidad como en su diversidad"⁸.

Las etapas más relevantes y los hitos significativos

Desde entonces, la evolución de la política de Educación Superior de la Unión Europea se puede describir mediante una serie de etapas atendiendo a las características de su desarrollo. Aunque ese desarrollo se ha visto afectado por los mismos factores que la política educativa comunitaria en su conjunto, en el caso concreto de la Educación Superior, han influido algunos elementos particulares que la han afectado de forma específica.

1ª) La primera etapa abarcaría desde los orígenes de la Unión Europea hasta la firma del Acta Única Europea en 1986 y se define por la creación de un marco adecuado para el reconocimiento de titulaciones.

Esta primera etapa se caracteriza, fundamentalmente, por la necesidad manifiesta de establecer mecanismos eficaces de reconocimiento de titulaciones, esencial para fomentar la movilidad profesional (libre circulación de trabajadores) que está en los fundamentos de la Unión Europea. Al margen de la creación del *Instituto Universitario Europeo de Florencia* a la que ya se ha hecho referencia, es un hito importante de esta etapa la promulgación de la **Resolución del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa al reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otros diplomas**⁹. En ella se insta a los Estados Miembros a la creación, ya efectiva, de mecanismos que faciliten un reconocimiento de títulos flexible y eficaz.

Dos años más tarde hace su aparición la **Resolución del Consejo de Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976, sobre un programa de acción en materia de educación**¹⁰. Se trata de una de las disposiciones emanadas desde la Unión Europea más significativas para analizar su política educativa en general. Muchos autores, de hecho, colocan en ella la piedra angular de esa política y señalan que hasta entonces no puede hablarse de que la misma haya existido. Sea como fuere, marca la actuación educativa de la Unión Europea hasta finales de los 80, al determinar las áreas de acción prioritarias a las que debe atenderse en cuestiones de enseñanza y formación y, cada una de ellas, es el arranque de los distintos programas (como

⁸ Artículo 2 del Convenio de Creación de un Instituto Universitario Europeo (Diario Oficial, serie C, número 029, de 09 de febrero de 1976).

⁹ *Diario Oficial*, serie C, número 98, de 20 de agosto de 1974.

¹⁰ *Diario Oficial*, serie C, número 38, de 19 de febrero de 1976.

el *Lingua, Petra, Arión* o *Erasmus*) que nacerán desde entonces y a todo lo largo de la década siguiente.

En ese *Programa de Acción* de 1976 la Educación Superior queda recogida en la cuarta de las áreas de actuación que allí se determinan, bajo la expresión "Cooperación en el campo de la enseñanza superior", a la que se dedican los epígrafes 13 a 16. En ellos se manifiesta la necesidad de intensificar los contactos entre las instituciones de Enseñanza Superior, se invita a potenciar la movilidad tanto de profesores e investigadores como de estudiantes, se aborda la necesidad de estudiar las condiciones para que los períodos profesionales que un profesor realice en otro país le sean computados en el suyo propio a efectos de antigüedad, pensiones, retiro, etc. Y se insiste en la idea de mejorar las posibilidades del reconocimiento académico de títulos y de períodos de estudio.

En gran medida como resultado del impulso que se demanda en ese *Primer programa de Acción*, se crea, en 1984, la **Red de Centros Nacionales de Información para el Reconocimiento Académico**, con el acrónimo **NARIC**, proveniente de su denominación inglesa –*Network of National Academic Recognition Information Centres*-¹¹. Los centros que existen de esta red en cada uno de los Estados Miembros tienen por objeto ofrecer la información necesaria sobre los trámites pertinentes para las convalidaciones que se desean y ayudar a los miembros de comités para elaborar las listas de títulos susceptibles de reconocimiento mutuo así como a los coordinadores que asisten a la Comisión a la hora de diseñar las Directivas de la Unión Europea sobre el reconocimiento de títulos a efectos del ejercicio profesional. Los centros de la red NARIC no toman las decisiones, sino que tienen funciones de asistencia para quienes lo hacen y de información para el público usuario en general.

En esta primera etapa la política de Educación Superior no tiene un protagonismo tan destacado como la política de Formación Profesional durante esos años, que es la "política estrella" de la Unión Europea en los comienzos de su política educativa. No obstante, durante estos años se estaba diseñando el marco para que en la etapa siguiente, la política de Educación Superior se materializara en realizaciones muy concretas.

2ª) La segunda etapa abarcaría desde el Acta Única Europea en 1986 hasta la Declaración de La Sorbona (1998) y la Declaración de Bolonia (1999). Se define

¹¹ Toda la información actualizada al respecto de esta red puede encontrarse en su página electrónica oficial: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/agenar_es.html

por las realizaciones concretas de reconocimiento de títulos y, sobre todo, por los programas de movilidad

En 1986 aparece el *Acta Única Europea*. Entre sus proyecciones figura la implantación definitiva del *Mercado Único* para 1993, lo que impulsa definitivamente los trabajos en materia de reconocimiento de títulos. En efecto, sólo dos años después del *Acta Única* surge ya la **Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años**¹². A partir de ella existen otras directivas puntuales relativas al reconocimiento de determinados títulos por grupos de profesiones afines¹³.

Pero sin duda lo más significativo de esta etapa es la puesta en marcha de los programas de movilidad de estudiantes y profesores de Educación Superior, entre los que figura uno de los hitos más emblemáticos de toda la política educativa de la Unión Europea: **El Programa ERASMUS**. Se crea mediante la *Decisión 87/327/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes ERASMUS*¹⁴.

ERASMUS no es sólo la acción más representativa de la Unión Europea en el nivel de Educación Superior, sino que es uno de los programas más destacados dentro de su política educativa global. Para Teichler y Maiworm, "ERASMUS is often regarded as the most visible success story among the educational programmes of the European Union"¹⁵.

El programa, según se indica en la propia *Decisión* que lo origina, se justifica, entre otras razones, porque "el desarrollo futuro de la Comunidad depende en gran medida de que ésta sea capaz de disponer de un gran número de graduados que tengan experiencia directa de los estudios y modo de vida de otro Estado miembro" (Considerando nº 11) y porque "podría explotarse mucho más eficazmente el potencial intelectual de cada una de las universidades de la Comunidad mediante la creación de una red que permitiera aumentar la movilidad de los estudiantes y profesores universitarios" (Considerado nº 13).

¹² *Diario Oficial*, serie L, número 19, de 24 de enero de 1989.

¹³ Obviamente, su mera enumeración aquí resultaría prolija en exceso y, por tanto, fuera de lugar. Hay que decir, no obstante, que las que más rápidamente tuvieron lugar y con mayor facilidad se pusieron en marcha son las relativas a las familias profesionales de la medicina y la arquitectura.

¹⁴ *Diario Oficial*, serie L, número 166, de 25 de junio de 1987.

¹⁵ TEICHLER, U. y MAIWORM, F. (1994). *Transition to work. The experiences of Former ERASMUS Students*. London: Jessica Kingsley, p. 202.

Los objetivos del programa se definen en el artículo 2 de la *Decisión*: 1) Conseguir un incremento del número de estudiantes universitarios que cursen estudios en otro Estado miembro, de modo que la Comunidad pueda disponer de personal con una experiencia cercana de la vida económica y social de otros Estados miembros; 2) Promover la cooperación entre las universidades de todos los Estados miembros de la Comunidad; 3) Movilizar al máximo posible el potencial intelectual de las universidades de la Comunidad Europea; 4) Reforzar las relaciones entre los distintos ciudadanos de los diferentes Estados miembros para consolidar el concepto de una Europa unida; 5) Disponer de titulados que tengan una experiencia directa de cooperación intracomunitaria y crear, de esta forma, una base a partir de la cual pueda desarrollarse a nivel comunitario una cooperación interna en materia económica y social.

Es muy importante señalar que el término de "universidad" se emplea en el programa ERASMUS para designar un concepto muy amplio. Se define en el artículo 1.2 de la *Decisión*, que dice literalmente:

"En el contexto del programa Erasmus, el término universidad se utilizará para abarcar todos los tipos de centros de enseñanza y formación postsecundaria que ofrezcan, cuando corresponda y dentro del marco de una formación avanzada, cualificaciones o títulos de dicho nivel. Cualquiera que sea su denominación respectiva en los Estados miembros".

Como podrá claramente convenir conmigo el lector, con este programa estamos ya en la antesala del espíritu de lo que luego serán las Declaraciones de La Sorbona y de Bolonia, por cuanto desde ERASMUS ya se está pensando en el seno del Viejo Continente en un espacio universitario compartido y de conceptualización flexible. Eso es, precisamente, el espíritu del *Espacio Europeo de Educación Superior* que pondrían posteriormente en marcha las mencionadas declaraciones.

La idea de ERASMUS pronto amplía sus fronteras. Desde el seno de la Unión se piensa en nuevos programas que, con el mismo planteamiento (objetivos y acciones similares), tengan ámbitos geográficos más allá de los Estados Miembros. A partir de ese momento, se establecen otros programas de movilidad en Educación Superior para cubrir distintos ámbitos geopolíticos de interés para la Unión: TEMPUS en 1990¹⁶, para países del Este (TEMPUS-PHARE) y antiguas repúblicas soviéticas (TEMPUS-TACIS); ALFA en 1992, para Iberoamérica¹⁷; y MED-CAMPUS, también en 1992, para países de la cuenca

¹⁶ El texto legal que regula el programa es la *Decisión* 90/233/CEE del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS). *Diario Oficial*, serie L, número 131, de 23 de mayo de 1990. Se puede encontrar información en la página electrónica <http://www.etf.it/etfweb.nsf/pages/tempus>

¹⁷ El programa ALFA tiene su origen en el *Reglamento* 92/443/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Iberoamérica. *Diario Oficial*, serie L, número 052, de 27 de febrero de 1992.

mediterránea (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, territorios ocupados, Tunicia y Turquía). Como se aprecia con claridad, estamos ante el embrión de lo que hoy en día se ha convertido, agrupando todas estas acciones, en el programa ERASMUS MUNDUS¹⁸ de 2003.

Además de ERASMUS, tiene gran importancia en esta etapa la creación de las **Cátedras Jean Monnet**¹⁹. Esta acción, nacida en 1990, está dirigida exclusivamente a los centros universitarios de la Unión Europea y supone un plan para fomentar la enseñanza de la integración europea en la Universidad. Su objetivo es dar a los estudiantes de cualquier disciplina la oportunidad, mediante una oferta de estudios adecuada, de adquirir conocimientos de base sobre la construcción europea y la Unión Europea.

Las actividades financiadas son de cuatro naturalezas: a) Las *Cátedras Jean Monnet* y *Cátedras Jean Monnet "ad personam"*; b) *cursos permanentes sobre integración europea* (cursos básicos de 60 horas que se imparten de forma permanente en alguna universidad); c) *Módulos europeos* (cursos de entre 30 y 60 horas que se organizan de forma ocasional por las universidades); y d) La designación de *Polos europeos de excelencia "Jean Monnet"*, que suponen el reconocimiento, desde la Unión Europea, de aquellas estructuras universitarias (departamentos o facultades, grupos de investigación interfacultativos o interuniversitarios) que agrupan recursos científicos y humanos con una trayectoria visible de dedicación a la investigación sobre la integración europea.

Durante la década de los noventa, además de ponerse en práctica las acciones que se han comentado en párrafos precedentes, se asiste a un profundo movimiento de reflexión sobre el futuro de la Educación Superior en la Unión Europea que desemboca en el "Proceso de Bolonia" y la consiguiente creación del *Espacio Europeo de Educación Superior*. Existen numerosas producciones documentales, tanto desde la Comisión como del Consejo que dan fe de ese movimiento reflexivo. Entre ellas, la más significativa es el **Memorándum sobre la Enseñanza Superior**²⁰. Se trata de un documento de 68 páginas, presentado por la Comisión el 5 de noviembre de 1991 y publicado a primeros de 1992, con una gran difusión. Con su publicación, la Comisión puso en marcha un espacio de debate abierto requiriendo las

El reglamento aborda toda la cooperación en general, pero de él se extraen acciones en el campo de la cooperación educativa en el nivel de la Enseñanza Superior.

Se puede encontrar información de referencia en la página electrónica: <http://www.alfa-program.com>

¹⁸ El programa se establece mediante la *Decisión 2317/2003/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003, estableciendo un programa para la mejora de la calidad en la Educación Superior y la promoción del entendimiento intercultural a través de la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2004-2008)*. *Diario oficial, serie L, número 345/1, de 31 de diciembre de 2003*.

Toda la información al respecto de este programa puede encontrarse en el sitio digital de la Unión Europea http://europa.eu.int/comm/education/programmes/mundus/index_en.html

¹⁹ Se puede obtener valiosa información al respecto en la página electrónica oficial de la Unión Europea: <http://europa.eu.int/comm/dg10/university/ajm>

²⁰ *Memorándum sobre la Educación Superior en la Comunidad Europea (COM(91) 349 final)*

reacciones de todas las organizaciones que desearan ofrecer sus puntos de vista sobre el *Memorándum*. De hecho, el propio *Memorándum* señala que "está concebido para servir como base de discusión, especialmente en las propias universidades e instituciones de enseñanza superior" (p. 65).

Para el 31 de octubre de 1992 se debían recibir todas las reacciones y, a partir de ellas, la Comisión elaboraría un informe de síntesis. Para esa fecha se habían organizado alrededor de 80 encuentros con una participación de más de 8.000 participantes entre profesores, administradores, estudiantes, representantes de los Estados miembros, de asociaciones universitarias, etc.

Las reacciones fueron tantas que se emitieron diversos informes temáticos²¹, pero el documento más representativo es el *Informe Síntesis*, editado bajo el título *¿Qué futuro para la educación superior en la Comunidad Europea? Reacciones al Memorándum* (1993). Las conclusiones del informe síntesis nos muestran importantes aportaciones de cara a la implantación de una política de educación superior en el seno de la Unión Europea. En ellas se llega a afirmar incluso que "podría constituirse este espacio europeo de la educación y de la ciencia que debería ser el alma misma de la Unión".

3ª) La tercera etapa abarcaría desde 1998/99 hasta el año 2010, y supone la puesta en marcha del Espacio Europeo de Educación Superior.

Ya se ha indicado al inicio de este trabajo que vivimos actualmente un momento caracterizado por la puesta en marcha del *Espacio Europeo de Educación Superior*, surgido desde el denominado "Proceso de Bolonia" que tiene su origen en la *Declaración de la Sorbona* (1998) y la *Declaración de Bolonia* (1999). Este momento podría considerarse una *tercera etapa* en esa política de Educación Superior de la Unión Europea. No nos detendremos en ella, porque el objetivo del trabajo era alumbrar el *antes* de ese proceso, que tantas veces permanece en la oscuridad, y ha ello se ha dedicado el relato hecho en las páginas precedentes sobre los hitos en materia de Educación Superior de la política educativa de la Unión Europea. Lo que ocurre a partir de entonces es bien sabido. Mucho se ha escrito sobre ello y por eso no se quiere redundar aquí sobre el asunto.

²¹ Existe un documento que recogió todos los informes nacionales y todos los informes de las organizaciones internacionales europeas (*Reacciones al Memorándum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea; Resumen de los informes nacionales y de los informes de las organizaciones europeas*). Otros documentos se ocuparon de hacer análisis parciales:

- J.-P. Jallade y G. Schink: *Participación en y acceso a la enseñanza superior*.
- P. Eklund: *La enseñanza abierta y a distancia*.
- E. Prosser: *Trabajo en asociación con la vida económica*.
- R. Grass: *Educación continua superior*.
- A. Smith, G. Schink y M.L. Kotterman: *La dimensión europea en la enseñanza superior*.
- A. Frijdal: *La investigación y la formación para la investigación en el tercer ciclo de la enseñanza superior*.

La obtención de estos documentos puede hacerse a través de la Comisión Europea, Dirección General de Educación.

No obstante, no se puede renunciar a decir, al menos, unas líneas al respecto, centradas, sobre todo, y por seguir el sentido de este trabajo, en la periodización de la historia educativa que está en marcha.

A partir del Consejo Europeo de Lisboa de 2000, que se marca como objetivo para la UE durante la década 2000-2010 convertirse en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, el proceso recibe un espaldarazo definitivo ya que la política común de Educación Superior se vislumbra como elemento esencial y decisivo. A partir de ese momento declaraciones sucesivas como las de Praga (2001) o Berlín (2003) han establecido un apretado calendario en dos tiempos que permite hablar, dentro de esta etapa, de dos sub-fases: hasta 2005, en la que se diseñarán las estrategias; y de 2005 a 2010, en la que empezarán a implantarse dichas estrategias de manera que a partir de esa fecha el *EEES* sea una realidad en la Unión Europea.

4ª) A partir de 2010, el Espacio Europeo de Educación Superior será una realidad y la política de educación superior de la Unión Europea entrará en una cuarta etapa que puede proyectar cambios sobre otros niveles de los sistemas educativos

Si todo acontece según lo previsto, a partir de 2010 estarán en pleno funcionamiento las nuevas estructuras de las titulaciones que supone el "Proceso de Bolonia", el nuevo sistema de créditos que las regirá y las titulaciones conjuntas que puedan establecerse. Eso hará que la política educativa de la Unión Europea en materia de Educación Superior revise sus objetivos, probablemente para ampliarlos en un nuevo escenario de ambiciones.

Es muy posible que esa revisión proyecte también cambios significativos en la política educativa general de la Unión Europea. Si la experiencia del *EEES* tiene éxito, y con el nuevo marco legal que supondrá la Constitución Europea de 2004, en el caso de que haya sido aprobada, contando con las ampliaciones del 2007 ya producidas, la Unión podría afrontar nuevos retos para otros niveles del sistema educativo.

Quizá la puesta en común de la duración de la obligatoriedad escolar, certificaciones compatibles al término de los distintos niveles de enseñanza y una serie de objetivos compartidos para cada uno de ellos, entre los que el dominio de idiomas tendrá, a buen seguro, un protagonismo inapelable, serán algunos de los procesos de los que los ciudadanos europeos podremos ser testigos. La nueva Constitución Europea, que dentro del entramado de normativa jurídica comunitaria posibilita la creación en el ámbito de la educación de *Leyes Europeas*, podría hacer posible todos estos procesos. Si así fuera, la educación en Europa saldría muy beneficiada.

TABLA RESUMEN DE LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE SUS ORÍGENES A LA ACTUALIDAD					
ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1957 1986 Creación de un marco para el reconocimiento de títulos	Se reconoce la necesidad de poner en marcha medidas para favorecer el reconocimiento de títulos dada la trascendencia que esto tiene para la efectividad de una libre movilidad de profesionales, una de las bases de la Unión Europea.	1957 - 1976	Se emiten sobre todo documentos de reflexión	Resolución de 1974	Tratados de París (1951) y Roma (1957) que dan origen a lo que es hoy la Unión Europea 1ª ampliación (1972): Reino Unido, Dinamarca e Irlanda
		1976 - 1986	A partir del Programa de Acción de 1976 se ponen en marcha medidas de cooperación	Programa de Acción de 1976 Red NARIC (1984)	2ª ampliación (1981): Grecia
1986 1998-1999 Acciones concretas de reconocimiento de títulos. Programas de movilidad de estudiantes y profesores	Se hacen reales las medidas del reconocimiento de títulos La movilidad se percibe como la mejor estrategia para promover la <i>Dimensión Europea</i> en el ámbito de la Educación Superior.	1986 - 1995	El AUE (1986) que implica la puesta en marcha en 1993 del Mercado Único impulsa el reconocimiento de los títulos. Se dinamiza la movilidad con programas concretos.	Directiva de 1988 sobre reconocimiento de títulos Programa ERASMUS (1987) Otros programas: TEMPUS (1990), ALFA (1992), MED-CAMPUS (1992) Memorándum sobre la Educación Superior (1991)	3ª ampliación (1986): España y Portugal <i>Acta Única Europea</i> (1986) <i>Tratado de Maastricht</i> (1992)
		1995 - 2000	Con la aparición de los "Programas Globales Integrados" ERASMUS se integra en SÓCRATES	ERASMUS dentro de SÓCRATES I (1995)	4ª ampliación (1995): Austria, Finlandia y Suecia <i>Tratado de Amsterdam</i> (1997)

1998-1999-2000 2010 Se pone en marcha el Espacio Europeo de Educación Superior	Las declaraciones de la Sorbona y de Bolonia ponen la primera piedra para la creación del <i>EEES</i> El objetivo estratégico del Consejo Europeo de Lisboa lo impulsa definitivamente	1998/1999/2000	Se inicia el proceso de reflexión para que se establezcan las medidas que hagan posible el <i>EEES</i>	Declaraciones de la Sorbona (1998), de Bolonia (1999), de Praga (2001), de Berlín (2003) ERASMUS se desarrolla dentro de <i>SÓCRATES II</i> (2000-2006)	Consejo Europeo de Lisboa (2000)
		2005-2010			Se implantan las medidas, que deberán estar totalmente desarrolladas para el año 2010
2010 – En adelante El Espacio Europeo de Educación Superior tiene que estar totalmente implantado	El alcance de la fecha prevista para la puesta en marcha definitiva del <i>Espacio Europeo de Educación Superior</i> llevarán al replanteamiento de una política educativa donde quizá se establezca una Ley Europea o una Ley Marco Europea, siguiendo la nomenclatura de la futura Constitución			Títulos europeos de Educación Superior ¿Ley marco para la educación en Europa? ¿Certificados y Diplomas "intercambiables" entre los distintos países de la Unión Europea?	

En rojo: Materializaciones concretas y programas específicos

En azul: Disposiciones normativas oficiales, pero de carácter sólo intencional que no suponen, en sí mismas, materializaciones concretas

En verde: Informes o comunicaciones sin carácter normativo o documentos de trabajo o de grupos de expertos

A modo de conclusiones

1ª) Si bien la Formación Profesional ha acaparado un protagonismo determinante dentro de la política educativa de la Unión Europea desde el primer momento, **la Educación Superior está asumiendo ese protagonismo en los albores del siglo XXI**. Es un protagonismo que se ha gestado desde los mismos inicios de la Unión Europea, como ha quedado manifestado en el repaso histórico que se ha hecho en los epígrafes precedentes.

2ª) **La creación del *Espacio Europeo de Educación Superior* que supone el proyecto cumbre de esa política en este ámbito es la materialización más ambiciosa de todos los tiempos emprendida por la Unión Europea en materia de educación.** Hay factores que permiten definirlo así, referidos a su naturaleza, su proceso y su alcance:

a) Naturaleza. El *EEES* es mucho más que un programa de acción concreto o la coordinación de una política en un nivel educativo específico. Es el **planteamiento conjunto**, desde un acuerdo consensuado entre gobiernos, empleadores e instituciones de Educación Superior, **de un nivel educativo** transnacional en el ámbito europeo y con una pretendida proyección mundial de excelencia. Esto, ni se había hecho antes, ni se pretende (de momento) para otro nivel educativo. Cierto es que no se persigue una armonización de ese nivel educativo, pero sí la adopción común de unos objetivos para dicho nivel y una sinergia en las estructuras que permitirán alcanzarlos. En el horizonte, el derribo definitivo de fronteras al conocimiento dentro y fuera de Europa.

b) Proceso. Desde hace algunos años se asiste en la Unión Europea a una "nueva forma" de hacer política que ha sido ensayada con motivo de la redacción de la *Carta Europea de Derechos* o en el *Proyecto de Constitución*. Se trata de la fórmula de la Convención. No es la forma en que se está diseñando el *EEES*, ciertamente, pero la filosofía de fondo, permitir un debate al más amplio nivel con todos los implicados, sí es la que se está empleando para dar a luz el *EEES*. El desarrollo del *EEES* no se está reservando para el Consejo Europeo a instancias de la Comisión, como es el procedimiento habitual de gestación de las políticas en la Unión Europea. Se está diseñando contando con la participación de los empleadores, las instituciones de Educación Superior, los profesores universitarios, las asociaciones de responsables de instituciones de Educación Superior, tanto en el nivel nacional como en el europeo, e incluso las organizaciones estudiantiles. El debate esté siendo amplio y profundo. Iniciativas como el *Proyecto TUNNING* demuestran, además, la voluntad de ensayar al máximo experiencias piloto y tratar de llegar a unos resultados contrastados ampliamente.

c) Alcance. El *EEES* no se detiene en la Unión Europea. De hecho, países que no pertenecen a ella están implicados en el proceso y organismos internacionales más amplios que la UE están apoyándolo también y participando en la elaboración de ideas (es el caso de la UNESCO o el Consejo de Europa). El *EEES* afectará a más de 30 países en el continente europeo, por lo que **transciende los lindes de la Unión Europea en el propio continente, pero, además, pretende ser reclamo para todo el mundo**. Nunca antes una acción educativa de la Unión había pretendido tanto alcance. Y, más aún, la experiencia pretende servir de ejemplo global para otras áreas del planeta como por ejemplo América Latina o los países de la cuenca mediterránea que podrían pronto ensayar propuestas similares y dar lugar, con la cooperación de esos tres ámbitos, Europa, América Latina y la cuenca mediterránea al "*Espacio Eurolatinomediterráneo de Educación Superior*".

3ª) Todo este proyecto, es el resultado de una política que no se ha improvisado, sino que ha ido elaborándose paulatinamente **conforme a una finalidad, basándose en una principios y apoyándose en una estrategias** claramente definidas.

La política de Educación Superior de la Unión Europea orienta su **finalidad** hacia la conversión de Europa en un espacio único para los estudiantes de Educación Superior, caracterizado por la excelencia, tanto en la docencia como en la investigación, de tal modo que sea atractivo para los estudiantes universitarios de todo el mundo. Así, además, la universidad europea será lanzadera de un desarrollo científico y tecnológico que colocará a Europa a la cabeza de la competitividad empresarial y económica mundial.

Para lograrlo, se fundamenta en una serie de **pilares fundamentales**, como son la movilidad de los estudiantes, el reconocimiento de títulos, la cooperación entre las instituciones de Educación Superior de distintos países de la Unión, y la excelencia, definida como la máxima calidad docente posible y el más alto nivel de investigación.

Esos pilares se ven concretados en una serie de **estrategias** que pasan por la elaboración de una estructura compartida en las titulaciones de Educación Superior, organizada en dos niveles (Grado y Postgrado), un sistema de créditos común (ECTS), un suplemento al título, y el diseño y desarrollo de titulaciones conjuntas con la participación de distintas instituciones de Educación Superior de diferentes países.

4ª) Esa política asigna un papel determinado a las instituciones de Educación Superior dentro de la Europa del Conocimiento **El papel que juega la Educación Superior en la construcción de Europa como economía del conocimiento tiene cuatro dimensiones interdependientes**, todas ellas potenciando el establecimiento de una Europa de los ciudadanos en una sociedad cognitiva.

La primera de esas dimensiones es la **producción del conocimiento**, materia prima esencial en esta sociedad cognitiva. De la capacidad para producir conocimiento nuevo y reordenar el conocimiento existente de forma que permita una interpretación correcta de la compleja realidad contemporánea dependerán las posibilidades de éxito en el liderazgo mundial, tanto ideológico como económico.

En esa producción del conocimiento, la investigación científica, tanto de base como aplicada, es la herramienta fundamental. Sin la investigación es imposible generar conocimiento nuevo. Por eso las instituciones de Educación Superior, muy especialmente las universidades, deben enfatizar esta dimensión de sus actividades dotándose de los suficientes recursos materiales, personales y financieros como para afrontar proyectos realmente productivos. La cooperación interinstitucional internacional resultará decisiva para la investigación, por cuanto facilita la orientación de recursos y la especialización en áreas de la investigación determinada por parte de redes concretas de instituciones que generan equipos expertos de investigación. En la consecución de los recursos es ineludible la referencia a la financiación pública, pero el esfuerzo de cooperación entre entidades privadas y las universidades debe ser aún mayor. La gestión de esos recursos debe hacerse con mayor profesionalidad y atendiendo a criterios de eficacia que aún están lejos de instalarse en las prácticas de la gestión universitaria. Para terminar, la evaluación de la investigación debe ser rigurosa y permitir reorientar los proyectos de investigación hacia los campos más necesarios, sin descuidar tanto el área científica experimental como las áreas sociales o de humanidades que ayudan a dar un sentido antropológico y filosófico a los hallazgos del ámbito experimental.

La segunda de esas dimensiones tiene que ver con la **transmisión del conocimiento**. Es fundamental el papel tradicional de las instituciones de Educación Superior como las instituciones donde los más altos niveles de conocimiento, y las destrezas más cualificadas de los profesionales, son transmitidos de unas generaciones a las siguientes. La educación y la formación juegan aquí un desempeño radicalmente propio, por lo que la docencia debe ser objeto de constantes análisis para evaluar su calidad. La búsqueda de la excelencia docente debe ser un anhelo en el horizonte de las instituciones de Educación Superior de la Unión Europea. La aparición de instancias evaluadoras de la calidad, tanto en el nivel nacional como en el nivel de la Unión, es ya una realidad que deberá ir perfeccionándose con el tiempo para velar por la correcta preparación de los docentes, la adecuación del currículo de las titulaciones a las necesidades profesionales de los ámbitos de desempeño de las mismas, la adecuación de las técnicas didácticas a los contenidos que se ofrecen, la pertinencia de los modos de evaluación, etc.

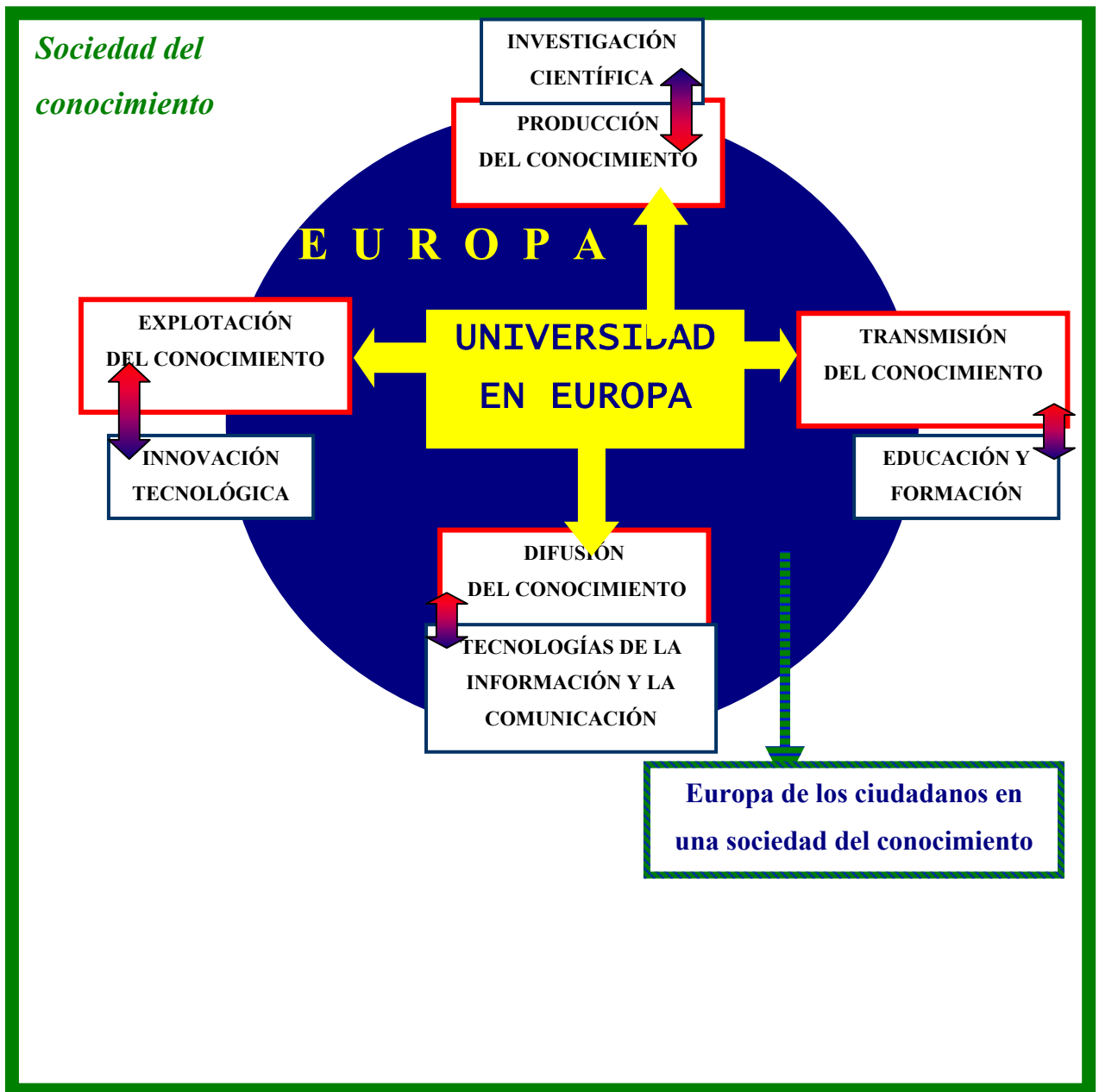
La tercera de las dimensiones es la **difusión del conocimiento al conjunto de la sociedad**. Las instituciones de Educación Superior no deben ser entidades cerradas a sus tradicionales usuarios (estudiantes, futuros profesionales) sino que deben abrirse a la

sociedad en su conjunto, irradiarle sus descubrimientos y hacer que se beneficie de sus hallazgos. Cada vez más la Educación Superior se abre, mediante fórmulas más flexibles, a grupos sin titulación previa, a personas jubiladas, a grupos de profesionales en ejercicio buscando una mayor especialización o una actualización de sus competencias profesionales, etc. En esa apertura, las Tecnologías de la Información y la Comunicación pueden ser herramientas facilitadoras de los procesos de difusión del conocimiento: permiten acceder a la información a un gran número de personas, a una gran velocidad, y sin necesidad de un desplazamiento determinado. Esos factores contribuyen a que se constituyan en un medio de difusión de la información que habrá que potenciar especialmente.

Por último, la cuarta dimensión es la **explotación del conocimiento**. Los resultados de la investigación deben hacerse efectivos en innovación tecnológica. Esa innovación, a su vez, va a permitir a la ciudadanía europea alcanzar mayores niveles de calidad de vida. Y, por otra parte, ser una potencia capaz de exportar infraestructuras tecnológicas de última generación.

El siguiente esquema puede expresar gráficamente esa cuádruple dimensionalidad del papel de la universidad en la construcción de una Europa de los ciudadanos en la sociedad del conocimiento.

Expresión gráfica del papel de la universidad en la construcción de una Europa de los ciudadanos en la sociedad del conocimiento.



Superior se ve, ante todo, como la posibilidad para Europa de convertirse en una potencia tecnológica, si no capaz de hacer sombra al dominio de los EE.UU. o de Japón, sí al menos de colocarse a su mismo nivel. El desarrollo cognitivo de la masa ciudadana de Europa debe ser el horizonte último, por encima de cuestiones tintadas de mercantilismo.

Por otra parte, no se pueden descuidar las cuestiones de carácter humanístico y social. Se está asistiendo, en el caso de muchos avances científicos, a una desorientación socio-humanística (y en algunos casos jurídica) sobre los mismos. Las posibilidades que se abren con la clonación, los riesgos de una sociedad al párrafo de quienes controlen los medios de comunicación social, o los nuevos delitos derivados de las tecnologías de la información

deben hacer caer en la cuenta de una imperiosa necesidad de reflexionar sobre la innovación tecnológica desde lo humanístico y lo social, desde lo ético.

Además, el equilibrio sostenible entre el avance científico técnico y el respeto al medio ambiente no puede olvidarse. Europa es, junto a los EE.UU. y Japón, una de las zonas del planeta más industrializadas, más contaminantes y con mayores amenazas para su propio medio ambiente. El avance de las comunicaciones (autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, crecimiento aeroportuario), las emisiones de gases tóxicos derivados de la industria y de los transportes, la contaminación marítima o el crecimiento urbanístico desmesurado que agrupa a la población en grandes núcleos y despobla grandes áreas rurales, etc. son sólo algunas de las amenazas ante las que las instituciones de Educación Superior debieran ofrecer respuesta desde sus innovaciones. Ya se están comenzando a abordar con seriedad las investigaciones tendentes a buscar nuevas formas de energía limpia (solar, eólica), y se están desarrollando sistemas de comunicaciones menos contaminantes, pero aún debe crecer la investigación en estas áreas.

Es imprescindible, por otra parte, que la investigación no se limite sólo a la industria y a los ámbitos relacionados con la producción de bienes de consumo. Es importante, también, que exista más investigación relacionada con los servicios sociales básicos que pueda redundar en beneficios para toda la ciudadanía. El modelo de bienestar social que presenta Europa, probablemente uno de los más equitativos del mundo, fruto de una concepción del Estado social muy evolucionada, no puede sufrir regresiones. Aspectos como la sanidad, la asistencia farmacéutica, la vivienda, la alimentación o la educación, deben ser objeto de una protección especial y la investigación de las instituciones de Educación Superior no debe desatender campos relacionados con esos aspectos. La investigación médica y farmacéutica, por ejemplo, debe dar lugar a un sistema sanitario más equitativo mediante el descubrimiento de técnicas de prevención y diagnóstico más fiables al alcance de todos y la explotación de principios medicinales menos costosos.

Respecto a los que aquí se han apuntado como **pilares fundamentales**, es obvio que resultan imprescindibles para construir una Europa del conocimiento, pero son insuficientes. La movilidad o el reconocimiento de títulos, etc. resultan condición *sine qua non*, pero no constituyen, en sí mismas, el entramado de esa nueva Europa que se quiere construir. Es necesario que las experiencias de movilidad impliquen más actividades de carácter europeísta y que el reconocimiento de títulos no sea sólo una mutua validación de los títulos concedidos en uno y otro país. Es preciso que los títulos guarden una coherencia real en los niveles de formación para que la movilidad de profesionales se haga en condiciones de igualdad. Una formación armónica en cuanto a objetivos y en cuanto al perfil profesional que sanciona el título que la reconoce es un paso imprescindible para que el reconocimiento de títulos sirva, además, como instrumento de igualdad de oportunidades profesionales entre los trabajadores de Europa.

Las **estrategias** concretas que se han diseñado (estructura en dos ciclos, sistema de créditos según el ECTS, suplemento al diploma y titulaciones conjuntas) suponen un avance audaz para hacer de la Educación Superior en Europa un espacio verdaderamente compatible para todos sus ciudadanos con independencia del país del que sean originarios. Los procedimientos para llegar a los acuerdos sobre cómo materializarlos son también símbolo de una forma democrática y plural de acercarse a la solución de los problemas.

Por último, habría que apuntar unas palabras respecto a la **temporalización** del proceso. Aunque el plazo para culminar la implantación del nuevo sistema de Educación Superior es amplio, se corre el riesgo de improvisar decisiones precipitadas. Los sistemas nacionales de Educación Superior tienen siglos de tradición en cada país y su configuración actual es el resultado de una lenta evolución a lo largo de todos esos siglos. Además, esos sistemas son muy diferentes entre sí. Varían en cuanto a las estructuras de las titulaciones, la propia denominación de las mismas, los currícula, los sistemas de evaluación, las escalas de calificación, las metodologías para el seguimiento del alumno, etc. Cambiar todos esos sistemas, tan diferentes en algunos casos, en poco más de una década (de 1998 a 2010) puede ser demasiado brusco. Las decisiones en este terreno no deben ser precipitadas. Lo que está en juego es mucho y de un valor demasiado alto para arriesgarnos a modificaciones a la ligera.

Selección de fuentes primarias básicas para el estudio de la política Europea de Educación Superior y reconocimiento de títulos (hasta 1998)

- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 (artículo 9).
- Resolución del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa al reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otros diplomas.
Diario Oficial, serie C, número 98, de 20 de agosto de 1974.
- Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976, sobre un programa de acción en materia de educación.
Diario Oficial, serie C, número 38, de 19 de febrero de 1976.
- Convenio por el que se crea un Instituto Universitario Europeo.
Diario Oficial, serie C, número 029, de 09 de febrero de 1976.
- Comunicación de la Comisión, de 29 de abril de 1981, sobre el reconocimiento académico de los diplomas y los períodos de estudio.
(COM(81) 186 final).
- Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 2 de junio de 1983, sobre el incremento de la movilidad en la enseñanza superior.
Diario Oficial, serie C, número 166, de 25 de junio de 1983.
- *Résolution sur la reconnaissance académique des diplômés et des périodes d'études.*
Diario Oficial, serie C, número 104, de 16 de abril de 1984.
- Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes *ERASMUS*.
(87/327/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 166, de 25 de junio de 1987.
- Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años.
(89/48/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 19, de 24 de enero de 1989
- Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (*TEMPUS*).
(90/233/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 131, de 23 de mayo de 1990.
- Memorándum sobre la enseñanza superior en la comunidad europea.
(COM(91) 349 final).
- Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 25 de noviembre de 1991, sobre cooperación para una mayor movilidad de los estudiantes de enseñanza superior.
(92/C 19/15). *Diario Oficial*, serie C, número 19, de 25 de enero de 1992.
- Reglamento del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Iberoamérica.
(92/443/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 052, de 27 de febrero de 1992.
- Decisión del Consejo, de 28 de abril de 1992, que modifica la Decisión 90/233/CEE por la que se crea un programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (*TEMPUS*).
(92/240/CEE). *Diario Oficial*, serie C, número 122, de 7 de mayo de 1992.

- Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en Consejo, de 11 de junio de 1993, sobre el fomento de un espacio abierto europeo para la cooperación en el ámbito de la enseñanza superior.
(93/C 186/01). *Diario Oficial*, serie C, número 186, de 8 de julio de 1993.
- Directiva del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes.
(93/96/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 317, de 18 de diciembre de 1993.
- Conclusiones del Consejo, de 6 de mayo de 1996, sobre las sinergias entre reconocimiento académico y reconocimiento profesional de los títulos y los diplomas en la Comunidad.
(96/C 195/02). *Diario Oficial*, serie C, número 195, de 6 de julio de 1996.
- Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior.
(98/561/CE). *Diario Oficial*, serie L, número 270, de 7 de octubre de 1998.