
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica, avaliada por pares,
independente, de acceso abierto, e multilíngüe



Arizona State University

Volume 22 Número 99

3 de Noviembre de 2014

ISSN 1068-2341

La Unión Europea y la génesis del espacio de cooperación en educación superior y reconocimiento académico comunitario

Facundo Solanas

CONICET - Instituto de Investigaciones Gino Germani - UNMDP
Argentina

Citación: Solanas, F. (2014). La Unión Europea y la génesis del espacio de cooperación en educación superior y reconocimiento académico comunitario. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (99). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1591>

Resumen: Con sus distintos contrapuntos, el proceso de convergencia de los sistemas de educación superior de los países de la Unión Europea y otros veinte países aledaños, no puede entenderse sin evocar la experiencia obtenida a partir del desarrollo de un conjunto de programas implementados por la Comisión Europea a partir de los años 80. Independientemente de los cuestionamientos que se le pueden realizar al “Proceso de Bolonia”, impulsado por los principales Estados miembros de la Unión Europea, éste se asienta sobre las primeras acciones en materia de movilidad territorial de los estudiantes y el reconocimiento académico de esos períodos de estudio. Partiendo de algunas herramientas de análisis provenientes de marcos teóricos afines a algunas subdisciplinas de la ciencia política, como la sociología de la acción pública y las dinámicas de europeización, el artículo propone analizar la génesis e importancia de las políticas de cooperación europea en el ámbito de los sistemas de educación superior para su convergencia.

Palabras clave: Unión Europea; educación superior; reconocimiento académico; políticas de cooperación; europeización.

The European Union and the genesis of the space of cooperation in higher education and academic recognition community

Abstract: Besides its several nuances, the convergence process of higher education systems in the European Union countries and other twenty neighboring countries, cannot be understood without evoking the experience gained by developing a set of programs implemented by the European Commission in the 80s. Regardless of the questions that can be raised about the “Bologna Process,” it was promoted by the main Member States of the European Union, setting up the first actions on students’ territorial mobility and academic recognition of study periods abroad. Based on some analysis tools originally coming from theoretical frameworks related to other political science sub-disciplines, such as sociology of public action and the europeanisation dynamics, this paper analyze the genesis and importance of European cooperation policies on the higher education systems and looks for areas of convergence.

Key words: European Union; higher education; academic recognition; political cooperation; europeanisation.

A União Europeia e a gênese do espaço de cooperação em educação superior e o reconhecimento acadêmico da comunidade

Resumo: Com seus contrapontos diferentes, o processo de convergência dos sistemas de ensino superior dos países da União Europeia e vinte outros países vizinhos não pode ser entendida sem evocar a experiência adquirida com o desenvolvimento de um conjunto de programas implementados pela Comissão Europeia desde os anos 80. Independentemente de questões que podem ser feitas para o “processo de Bolonha”, conduzido pelos principais Estados membros da União Europeia, este se senta sobre as primeiras ações no campo da mobilidade territorial dos estudantes e o reconhecimento acadêmico dos períodos de estudo. Com base em alguns instrumentos de análise teórica relacionada com certas subdisciplinas da ciência política, tais como a sociologia da ação pública e da dinâmica da europeização, o artigo tem como objetivo analisar a gênese e a importância das políticas de cooperação europeia no domínio dos sistemas de ensino superior para a sua convergência.

Palavras-chave: União Europeia; ensino superior; reconhecimento acadêmico; políticas de cooperação; europeização.

Introducción¹

En el contexto de los procesos de internacionalización de la educación superior (Didou, 2006 y 2007; Musselin, 2008; Van Der Wende, 2001), así como de los procesos de integración regional, se inscribe la construcción del “Proceso de Bolonia”. Este surge en el marco de una “ventana política” (*policy window*, o también traducida como “ventana de oportunidad” –Kingdon, 1995) a fin de crear un Espacio Europeo de Educación Superior, haciendo converger las titulaciones en un esquema común, pese a las diversas tradiciones universitarias.

Independientemente de las diferentes implicancias y cuestionamientos que ha sufrido en el seno mismo de los países de la Unión Europea (UE), este proceso y la búsqueda de compatibilidad (y no de armonización), no puede entenderse por sí solo, si no se tienen presentes las acciones que se desarrollaron en el viejo continente en forma previa y sostenida durante más de veinte años. En otras palabras, si bien Bolonia no es la consecuencia directa de las acciones de cooperación de la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy UE, este proceso resulta difícilmente comprensible si no se tienen en cuenta estas acciones, como así tampoco el papel de la Comisión Europea (CE) participando activamente del financiamiento del mismo.

Si bien este proceso se encuentra lejos de constituir un modelo de referencia a imitar en otras latitudes, como en el MERCOSUR donde los caminos elegidos se orientan a la acreditación

¹ El autor agradece las críticas y comentarios de los evaluadores anónimos, así como la comunicación con los editores responsables, que le han permitido mejorar el presente artículo.

de carreras universitarias, sin lugar a dudas abordar la problemática de la convergencia de los sistemas de educación superior (SES) europeos y, en particular, desde diferentes campos teóricos, puede contribuir a enriquecer las discusiones en otros procesos de integración más allá del europeo. Ello especialmente teniendo en cuenta su continuidad, pese a la crisis económica por la que viene atravesando el continente europeo estos últimos años, con el consecuente aumento del euroescepticismo y la deslegitimación de determinadas acciones en el terreno comunitario.

Teniendo en cuenta elementos provenientes de la sociología de la acción pública y de los enfoques de la europeización de políticas públicas (Green Cowles, Caporaso y Risse-Kappen, 2001; Ladrech, 1994; Radaelli, 2001; Palier y Surel, 2007), así como algunos aspectos de las teorías de la integración regional, especialmente el neo-funcionalismo (Haas, 1958; Stone Sweet y Sandholtz, 1997), aquí se analizarán las primeras acciones en materia de educación superior en la CEE. Asimismo, se tendrá presente una importante literatura que aborda el caso de determinadas acciones como el programa Erasmus, desde las teorías de la educación (Papatsiba, 2001), la sociología (Ballatore, 2007), la ciencia política (Megie y Ravinet, 2007; Ravinet, 2007) o desde perspectivas más de tipo jurídico-institucionales (Crayencour, 1970; Frazier, 1995; Pertek, 1999).

El propósito del presente artículo es rastrear y analizar la génesis de las acciones de cooperación europeas en materia de educación superior, que contribuirían a ir decantando incrementalmente la idea de que los SES converjan en una reforma a escala continental, así como algunas de sus herramientas que años más tarde -en el contexto de una “ventana política”-, servirían de “sostén técnico” al “Proceso de Bolonia” y contribuirían indirectamente con su construcción. Aunque, cabe aclarar que no se analizará este proceso en sí mismo que, por otra parte ya ha sido abordado por buena parte de la literatura especializada en educación superior (Cf. Amaral y Magalhães, 2004; Lawn y Novoa, 2005; Corbett, 2005; Ravinet, 2007; Garcia, 2009; Gornitzka, 2010; Fave-Bonnet, 2010; Rauhvargers, 2011; Lawn y Grek, 2012, entre otros). La hipótesis que guía este artículo es que las acciones de cooperación interuniversitarias impulsadas por la CE a partir de los años 80, fueron generando incrementalmente las condiciones técnicas y cognitivas, que años más tarde, serían aprovechadas políticamente por los principales gobiernos de los Estados europeos para lanzar el “proceso de Bolonia”.

En relación a la metodología, realizamos un análisis de fuentes documentales, tanto de documentos literarios como estadísticos, a la vez que recurrimos a fuentes primarias a través de la realización de alrededor de veinte entrevistas con diversos informantes claves². Entre estos entrevistamos a funcionarios o ex funcionarios de la CE, en especial de la Dirección General de Educación y Cultura (como todo funcionario europeo pertenecientes a diversas nacionalidades: alemana, belga, eslovaca, francesa, holandesa, italiana, portuguesa, entre otras) con distinto grado de responsabilidad y compromiso con el proceso de Bolonia; a integrantes del “grupo de expertos” de Bolonia, constituido por alrededor de una treintena de especialistas en educación y cuestiones relacionadas con este ámbito; a funcionarios o ex funcionarios del ministerio de educación en el caso de Francia; a representantes universitarios pertenecientes a federaciones europeas de universidades o movimientos estudiantiles y especialistas en educación superior. La mayoría de las entrevistas se realizaron en París y Bruselas en 2007 y 2008, aunque algunas pocas tuvieron lugar en Buenos Aires y Madrid. En este último caso, nos permitimos incorporar un fragmento de entrevista realizada previamente (sobre un trabajo de investigación sobre el programa Erasmus que se encuentra inédito) unos años antes, dado que su testimonio ha resultado sumamente ilustrativo para analizar el posterior desarrollo del proceso en cuestión.

² Agradecemos especialmente a nuestros informantes clave por su tiempo, su excelente predisposición para la realización de la entrevista y su invalorable testimonio, sin el cual nuestra investigación no hubiese sido posible. En razón del compromiso asumido previamente a la realización de la entrevista, sus respectivos nombres y cargos no serán mencionados a fin de preservar su anonimato.

Luego de introducir algunas de las herramientas teóricas provenientes de la sociología de la acción pública y de las dinámicas de europeización, se analizarán los orígenes de las primeras discusiones referentes al reconocimiento académico de títulos universitarios, así como de los períodos de estudio; las primeras iniciativas en materia de educación y educación superior; la etapa que se podría denominar de definiciones acerca de las acciones de cooperación europeas; el momento de definición política de la necesidad de impulsar una reforma a escala europea; y, finalmente, el contexto en el que se piensa una política de educación superior europea.

Presentación de las herramientas de análisis: las dinámicas de europeización de la acción pública

El análisis del proceso de integración europeo ha sido abordado desde sus orígenes por diferentes marcos teóricos, entre ellos por las teorías de la integración, como la escuela intergubernamentalista y la neofuncionalista, resultado de las relaciones internacionales. Aunque en muchas ocasiones no alcanzan a dar cuenta de fenómenos de interacciones complejas que caracterizan la construcción de ciertas políticas públicas comunitarias, lo que hace necesario recurrir a otros enfoques (Cf. Lequesne y Smith, 1997).

Teniendo presente las limitaciones de las teorías de la integración europea, desde principios de los años 90 se viene enriqueciendo el debate acerca de los efectos de la "europeización". Esta noción aparece para dar cuenta de los vínculos que se establecen entre las políticas nacionales y sus homónimas europeas. En sus orígenes, testimoniaba la forma en que la dimensión europea incidía sobre la construcción de las políticas nacionales, aunque en los últimos años ha ido evolucionando hacia definiciones que tratan de mostrar las distintas interacciones que se producen entre los distintos niveles de decisión, ya sea del nivel comunitario al nacional o viceversa.

Entre las contribuciones recientes, buena parte de los investigadores retoman la evolución teórica de la noción y distinguen tres "etapas" diferenciadas (Hassenteufel, 2008; Palier y Surel, 2007; Ravinet, 2007; Saurugger, 2010): en un primer momento, los estudios iniciales que utilizan el concepto de "europeización" o "europeificación" (Anderssen y Eliassen, 1993), los autores buscaron principalmente conceptualizar la distribución del poder entre los gobiernos nacionales y la UE, y, más concretamente, para entender cómo afecta o influye en las políticas públicas nacionales. Ladrech (1994, p. 256) definía la "europeización" como un proceso gradual que reorientaba la dirección y la forma de las políticas, en la medida en que las dinámicas políticas y económicas comunitarias se convierten en una parte de la lógica organizativa de las políticas y del *policy-making* nacional. Debido al carácter "descendente" de estas definiciones de la europeización, es decir, de la toma de decisiones a nivel comunitario y su implementación a nivel nacional, los autores hablan de "*downloading*" (descargar). En función de la adaptación al cambio en el nivel nacional a causa de la europeización y la resistencia de los actores locales para adaptarse a los cambios promovidos por el nivel comunitario, algunos autores han denominado como "*misfit*" o "desajuste" a este modelo que implica grosso modo una presión adaptativa descendente inversamente proporcional a la resistencia encontrada por parte de las instituciones nacionales para producir los ajustes necesarios requeridos por las normas comunitarias (Green Cowles et al., 2001). Es decir, que cuando es mayor la resistencia al cambio, también aumenta la presión adaptativa desde las instituciones europeas.

Estas definiciones han sido cuestionadas, sobre todo debido a que la naturaleza del impacto ha sido escasamente especificada y aparece sólo asociada a los principios organizacionales que sustentan la acción pública. Por otro lado, cualquier efecto de retroalimentación y de lógica ascendente (del nivel nacional al europeo) fueron excluidos (Palier y Surel, 2007).

Un segundo momento es caracterizado a menudo a partir de la definición proporcionada por Radaelli (2001): se refiere a la europeización como:

“proceso de: construcción (a), difusión (b) e institucionalización (c) de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de política públicas, estilos, “formas de hacer”, creencias compartidas y normas, que son inicialmente definidos y consolidados a nivel europeo e incorporados luego en la lógica del discurso, de las identidades, las estructuras políticas y de las políticas públicas a nivel nacional”.

Esta definición hace dos contribuciones principales: da cuenta de la dimensión cognitiva de la europeización y las políticas públicas y la caracteriza como un proceso a explicar. Como lo han señalado Palier y Surel (2007, p. 37) –y aparece constatado en su obra colectiva-, el estudio de la dimensión cognitiva de la europeización es esencial para comprender los fenómenos “en ámbitos donde no existe un resorte jurídico formalmente vinculante que permita explicar el cambio”.

De esta manera, la europeización se distancia de la lógica descendente y unidireccional: la noción no constituye un proceso lineal, sino circular, que incluye tanto la construcción o la integración europea (*uploading*) que la influencia de este proceso a nivel nacional (*downloading*), que a su vez influyen en la integración europea (*uploading*) (Saurugger, 2010, p. 258-259). A pesar de los avances que implica la noción europeización en esta segunda etapa se pasa por alto el análisis de las interacciones en este proceso.

Por último, una definición más lograda coloca el concepto de interacción en el corazón de la noción, propone “ver en la europeización: el conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos y normativos inducidos por la integración europea” (Palier y Surel, 2007, p. 39). De esta manera, la europeización incluye un conjunto de dinámicas “descendentes” y también “ascendentes” que pueden producirse entre los diferentes niveles de gobierno (Palier y Surel, 2007, p. 40). Al mismo tiempo, esta definición remite a tres dimensiones o variables de análisis utilizados en el análisis de las políticas públicas: las instituciones, los intereses y las ideas, o el modelo de los tres i (Palier y Surel, 2005). Posteriormente, Hassenteufel (2008, p. 259) propone añadirle a esta definición la palabra “cognitiva” a los mencionados ajustes inducidos por la integración europea. Pese a que existen otras definiciones de europeización, hemos optado por atenernos a esta definición, dado que da cuenta de la complejidad de este proceso y de las dimensiones implicadas en su construcción, y por ende, pone el acento en las cuestiones que nos interesa destacar.

A partir de estas herramientas de análisis se abordará el proceso de europeización de la educación superior desde sus orígenes hasta la reunión de Bolonia (1999).

Del Tratado de Roma al Espacio de la Educación

La agenda instituida por el Tratado de Roma que crea la CEE privilegiaba los aspectos económico-comerciales e institucionales, preservando para los Estados nacionales todas las competencias en materia de educación. De ahí la famosa y citada frase de Jean Monnet, uno de los padres de la integración europea, cuando afirmaba que si tuviese que empezar de nuevo, empezaría por la educación.

Aunque indirectamente el proceso de integración de la CEE comprendería ciertos aspectos vinculados a la educación superior y el reconocimiento de los diplomas universitarios, debido a que procuraba promover la libertad de circulación de las personas -entre ellas los profesionales y estudiantes-, lo que le da el derecho a todo ciudadano de un Estado miembro a establecerse en el territorio de otro Estado; así como la libre prestación de servicios, que incluye la posibilidad de ejercer una profesión en otro Estado miembro.

De esta manera, por un lado, en base al derecho de establecimiento (artículo 57), la agenda de Roma apunta al reconocimiento de los diplomas con vista a posibilitar el ejercicio profesional de las actividades, lo que no implica una equivalencia académica. Es decir, que se orienta a resolver las dificultades que puede encontrar un profesional en el momento del acceso a

actividades debido a la “nacionalidad de su diploma” (Frazier, 1995, p. 73), pero no implica el grado de exigencia que requiere una “equivalencia de los diplomas” (Cayencour, 1970, p. 456).

Por otro lado, se reconoce la capacidad de la Comunidad de intervenir en el campo de la formación profesional (artículo 128). Esta doble base jurídica colocada en el texto fundador de la CEE permitirá distinguir entre el reconocimiento de los diplomas a fines profesionales (vinculada al derecho de establecimiento), del reconocimiento académico de los diplomas y de los períodos de estudios (vinculada al desarrollo de la movilidad de los estudiantes y de los profesores) (Solanas, 2012).

A pesar de que la agenda de Roma definía como podrían encuadrarse las políticas comunitarias vinculadas al ámbito de la educación superior que se podrían implementar desde la CE, este proceso de europeización –en sintonía con la definición de Ladrech (1994)-, de carácter descendente ha encontrado numerosas dificultades y resistencias, en especial por parte de los Estados miembros, para dar respuesta a las demandas de muchas actividades y profesiones. El retraso en la adopción de estas respuestas ha ayudado a desarrollar una jurisprudencia significativa de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (CJCE), que en distintos fallos “respondió a los tribunales nacionales de los casos en los que estuvo involucrado el uso del derecho a la libre circulación de profesionales cualificados en otro Estado miembro” (Pertek, 1999, p. 24), así como el derecho al acceso a la educación superior en las mismas condiciones que los nacionales de los Estados miembros (Frazier, 1995).

En concordancia con los análisis inscriptos dentro del neofuncionalismo, la autonomía de la Corte parecería evocar cómo el incremento de los intercambios transnacionales en el territorio intra-europeo induce a las instituciones comunitarias a reaccionar produciendo reglas supranacionales que reemplazan las nacionales, a fin de reducir los costos de estos intercambios, las que a su vez repercuten modificando el comportamiento de la sociedad y de las autoridades locales en favor de la integración (Stone Sweet y Sandholtz, 1997). En otras palabras, al aumentar los intercambios transnacionales, la demanda de reglamentación de litigios por terceras partes y de reglas jurídicas, ha permitido la elaboración y consolidación de normas y procedimientos propios susceptibles de responder a la sociedad transnacional. En la medida en que la producción de normas se encuentra íntimamente vinculada a la dinámica de reglamentos reales, los procesos de decisión de la Corte constituyen una poderosa forma de gobierno (Stone Sweet y Caporaso, 1998, p. 205). Al ser eficaces las normas jurídicas, la CJCE es muchas veces llevada a “legislar” antes que los órganos legislativos comunitarios. En el caso puntual de este artículo, las sentencias de la Corte llegaron a la conclusión de que “cuando un nacional es legalmente instalado en el territorio de un Estado miembro, el derecho de acceso a la educación no se puede negar en aplicación de la regla de no discriminación por razón de nacionalidad” (Frazier, 1995, p. 122).

Otro actor comunitario que ha sido importante en el desarrollo de las acciones en materia de educación ha sido la Asamblea (hoy Parlamento Europeo). A fines de los años 60 votó una resolución³ donde solicitaba la creación de un Consejo de Ministros de Educación. En 1971, a más de veinte años de iniciado el proceso de integración europeo y catorce años después del Tratado de Roma, se reunió por primera vez el Consejo de Ministros de Educación de los países miembros de la Comunidad (seis en ese entonces). Este acontecimiento marca un punto de inflexión con respecto a la inercia post-Roma: constituye el antecedente más importante con vistas a la construcción de una futura política comunitaria para la educación superior⁴. Allí los ministros reconocieron la necesidad de establecer una “cooperación en materia de educación”⁵ que “complete la acción comunitaria en el ámbito de la formación profesional” (Bousquet, 1998,

³ Resolución del 28-10-1969.

⁴ De las obras contempladas en la bibliografía el trabajo de Corbett, que es retomado por Robertson y Ravinet, toma en cuenta algunos otros antecedentes previos en materia de educación, pero sobre todo lo hace para entender el período que se inicia en 1971.

⁵ Resolución del 16-11-1971.

p. 13), con lo cual se abrió la posibilidad de construir una política de cooperación en educación superior que contemple el reconocimiento de los períodos de estudio. Aunque por otro lado colocaban ciertos obstáculos al proceso de europeización, en especial, al trabajo de la Comisión.

En relación a los avances de la CE, fundamentalmente en los asuntos vinculados al reconocimiento mutuo de los diplomas universitarios, por un lado, los ministros “pidieron al Consejo de las Comunidades acelerar al máximo” estos trabajos, es decir, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión, y, en segundo lugar, los ponían fuertemente en tela de juicio, pidiéndole a la Comisión el estudio de otra solución, llamada “El reconocimiento mutuo generalizado de los títulos”. Esta “fórmula ambigua implicaba la intención de reemplazar la labor de la Comisión, demasiado técnica para su gusto, por una mucho más simple, que consiste en breve a aceptar los títulos, que ya existen en la actualidad” (Crayencour, 1973, p. 258). El resultado inmediato de esta deliberación ha sido el bloqueo de las iniciativas de la Comisión que, en consecuencia, ha creado dentro suyo dos estructuras de reflexión y coordinación.

Al mismo tiempo y con el fin de complementar la acción comunitaria en el ámbito de la formación profesional, el Consejo reconoce la necesidad de instaurar una política de cooperación en materia de educación. En este sentido, “la presencia del término “cooperación” persiste, lo que refleja tanto un intento de legitimar las acciones emprendidas precedentemente como la validación de la elección de la Comunidad para intervenir en el ámbito de la cooperación” (Papatsiba, 2001, p. 11-12). Sobre esta base se construirán más adelante los diversos programas de movilidad europea y se comenzará a pensar en el reconocimiento de períodos de estudio.

Reconociendo el carácter limitado de las acciones de cooperación, algunos autores consideran que por sus efectivos impactos, en especial a partir del Tratado de Maastricht, es dable referirse a estos esfuerzos de coordinación y articulación en términos de una “política comunitaria” (Cf. Novoa, 2010, p. 24), mientras que otros consideran que es difícil aseverar la existencia de “una política europea” en un terreno donde no existe delegación de competencias por parte de los Estados y que recién es posible referirse en estos términos, a partir de la participación de la CE en el financiamiento de las acciones de sostén del proceso de Bolonia (Ravinet, 2007). Aunque nos inclinamos por lo sostenido por el primer autor, dado que a partir de la movilización de toda la logística que implica poner en marcha la cooperación entre la CE, los Estados y las universidades, es que pueden entenderse los cambios que sobrevendrían incremental y posteriormente, a la vez que es la Comisión quien financia esas iniciativas; en sintonía con la mayor parte de la literatura específica sobre el tema, hemos optado por utilizar el término “acciones” para referirnos a esas iniciativas comunitarias en materia de cooperación en educación superior, preservando el término de “política” comunitaria para la puesta en marcha de Bolonia con financiamiento de la CE.

Ahora bien, entre las primeras acciones de cooperación y la participación de la Comisión en el proceso de Bolonia, la “naturaleza” de la CEE ha sido transformada, producto de la multiplicación de Estados miembros integrantes de este proceso de integración. De la original Europa a seis o nueve miembros (cuando empiezan las acciones de cooperación) a la UE en veintiocho países, sólo el número de interacciones entre Estados se ha visto incrementado exponencialmente. Por lo tanto, la evolución que ha sufrido la ampliación europea constituye un ingrediente no menor a la hora de evaluar las diferentes acciones y políticas, dado que ello ha contribuido a provocar desajustes y resistencias a la europeización. Tómese como ejemplo en relación a nuestra temática, el año 1972 cuando los tres Estados en vías de adhesión a la CEE, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, habían formulado reservas sobre el trabajo de la Comisión en relación a la educación y de esta manera, ayudó a bloquear el proyecto de directivas sectoriales para las profesiones reglamentadas (Crayencour, 1973).

De las definiciones de la Comisión, en el año 1974 se crea el Comité de Educación compuesto por representantes de los Estados miembros y la Comisión para desarrollar acciones de cooperación, lo que le daría un fuerte impulso al proceso de europeización en el ámbito de

la educación superior. Entre los temas incluidos en la lista de dominios considerados se han tenido en cuenta la cooperación entre las instituciones de educación superior, la mejora de oportunidades para el reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudio, el fomento de la libre circulación y la movilidad de profesores, estudiantes e investigadores, incluida la eliminación de las barreras administrativas y las barreras sociales a la libre circulación de personas y por la mejora de la enseñanza de lenguas extranjeras, entre otras cuestiones⁶. Esta resolución "inauguró una nueva fase de trabajos" (Frazier, 1995, p. 71): se permitió la adopción de las primeras directivas sectoriales para el reconocimiento de diplomas de las profesiones reglamentadas, y también a partir de ello, el mencionado Comité logró elaborar el primer Programa de acción comunitario en materia de Educación Superior en 1976, que incluye los ámbitos considerados y, a partir del cual se desarrollarán posteriormente las acciones de cooperación comunitaria.

De esta manera, este período comprendido por los años 1971-1976, se puede caracterizar como una etapa de definiciones entre dos tendencias contradictorias que conviven a partir de la doble caracterización de la agenda institucional de Roma: la primera, ya iniciada con el trabajo de la Comisión en torno a las propuestas de las directivas sectoriales para el reconocimiento de los títulos a efectos profesionales. La segunda, que surgió principalmente de la primera reunión de ministros de educación que osciló entre el reconocimiento de las cualificaciones para el reconocimiento profesional de diplomas con fines académicos o sólo de los períodos de estudio. De esta segunda agenda, derivarían las acciones y programas de movilidad, algunas de cuyas principales herramientas constituirían posteriormente las bases "técnicas" o instrumentos para la construcción del proceso de Bolonia.

Las primeras acciones

El Programa de Acción en materia de Educación ha permitido desarrollar diversas iniciativas que implican la base sobre la cual se añadirán más tarde los futuros pasos de la cooperación (Pepin, 2006, p. 69). Javier Valle (2004, p. 30) habla en términos de creación de una "infraestructura de segunda generación" para caracterizar el período comprendido entre 1976 y el Acta Única Europea (1986), cuando se crearon las redes de cooperación y visitas de estudio para los funcionarios y administradores de educación, que se desempeñaron como conectores entre la Comisión y los Estados miembros a nivel de la educación. De este modo, a partir del importante rol que desempeñará la CE en materia de cooperación en el ámbito de la educación superior, es posible identificar las primeras dinámicas de europeización "*top down*" en este terreno.

En contraste con la pasividad que caracterizaba al área de educación y educación superior, a partir del programa de acción y de las numerosas iniciativas que se han desarrollado a través de su aplicación, la CE adoptó un papel más activo en la construcción de nuevas formas de cooperación. Estas acciones e intervenciones comunitarias representaban una especie de compensación frente a los efectos de la "integración negativa", es decir, a los derivados de la supresión de aranceles, restricciones cuantitativas y otros frenos u obstáculos al intercambio y libre competencia (Scharpf, 2000, p. 51-83).

A partir de 1976, una primera iniciativa de carácter experimental: los programas de estudio conjunto (*Joint study programme*), se llevaron a cabo a fin de promover la cooperación inter-universitaria. A pesar de las dificultades y los modestos resultados de estos programas, esta experiencia se cita siempre como el precursor de los futuros programas de movilidad. De esta manera, "entre 1976 y 1986, más de 600 programas de estudios comunes han sido financiados

⁶ Resolución de los ministros de educación, reunidos en el seno del Consejo, del 06-06-1974, concerniente a la cooperación en el dominio de la educación.

⁷ Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo, del 09-02-1976, concerniente a un programa de acción en materia de educación.

por la CE, implicando la participación de más de 500 instituciones de educación superior” (Pepin, 2006, p. 75).

Con el fin de facilitar la movilidad y el reconocimiento de las cualificaciones y los períodos de estudio con fines académicos, la necesidad de reforzar la información a disposición de los interesados se consideraba crucial. La Comisión publicará en 1977 una guía para el estudiante que se actualiza regularmente para facilitar el acceso a la información sobre los estudios universitarios en los países de la Comunidad (Pepin, 2006, p. 74). Desde la perspectiva de los estudiantes, el problema de la circulación es doble: en principio, consiste en “el reconocimiento de sus diplomas por la universidad receptora; a continuación es el problema inverso, el del reconocimiento por su propio país de los estudios que realizó en el extranjero” (Flory, 1993, p. 139). En consecuencia había que pensar en resolver ese problema a nivel comunitario. Esto aparece inscripto claramente en la agenda institucional europea a mediados de los años 80.

Distintas iniciativas de la CE parecen destinadas a suplir la ausencia de competencias comunitarias en materia de educación, de esta forma, a finales de 1978 y para mejorar la comprensión mutua de los diferentes sistemas educativos y fomentar el intercambio de experiencias e ideas en la CEE, se desarrolla una acción predecesora del programa Arión. Este permite reuniones periódicas entre funcionarios y líderes educativos de diferentes países y viajes de estudio de los administradores escolares y de educación superior. Esta acción es la:

“única que permite a los administradores y responsables del área educación, especialmente a nivel local o regional, de exponerse a otros sistemas educativos y tener la oportunidad de adaptar y repensar su práctica a la luz de la experiencia directa adquirida en materia de estructuras y reformas educativas en otros Estados miembros” (Pepin, 2006, p. 81).

En 1979 se creó la Red Eurídice que consiste, en primer lugar, en un sistema de información para los responsables políticos con acceso a la información relacionada a la educación en los Estados miembros y, en segundo lugar, facilita el trabajo e información sobre iniciativas relacionadas con la educación. En 1984 a fin de fortalecer el intercambio de información sobre reconocimiento académico y acreditación nace el programa NARIC, consistente en una red de Centros Nacionales de Información sobre el Reconocimiento Académico. Esta red también se crea como un complemento esencial a los esfuerzos para mejorar la movilidad y el reconocimiento de títulos y períodos de estudio. Promueve, a partir de los intercambios territoriales, una mayor transparencia de los sistemas.

A través de estas iniciativas, la CE refuerza el lugar de la educación y de la educación superior dentro de su estructura y este reforzamiento no se limita a este período. Como lo destaca Ravinet, siguiendo a Pepin (2006), se produjo un cambio institucional significativo en la gestión de la educación. En la década de 1970, fue asegurada por algunos funcionarios componiendo un grupo “enseñanza y educación”, supeditado a la Dirección General de “Industria y Tecnología”, bajo la responsabilidad directa del Comisario. En 1973, año de la reorganización de la Comisión y de la primera ampliación, se crea una división específica para tener a cargo educación (y jóvenes) dentro de la Dirección de “Educación y Formación”, en la Dirección General de “Investigación, ciencia y educación”. En 1981, las divisiones de educación y formación profesional que antes estaban separadas se integran en la misma Dirección General de “Empleo, Asuntos Sociales y Educación” (para acercar la acción en materia de educación a las oportunidades ofrecidas por el tratado, y porque el clima general de la década de 1980 le da un lugar diferente a la educación en la construcción del mercado común). En 1989, durante la renovación de la Comisión, se crea un *task force* sobre “Recursos Humanos, Educación, Formación, Juventud”. Este grupo de trabajo se convertirá en una verdadera Dirección General en 1995, al momento del establecimiento de una nueva comisión (se trata de la DG XXII “Educación, Formación, Juventud). En 1999, en la nueva reorganización de la Comisión, esta DG se convierte en la Dirección General de “Educación y Cultura” (Ravinet, 2007, p. 93-94).

Estos cambios institucionales en el seno de la CE, así como su traducción en programas y acciones, dan cuenta de la jerarquización y del peso cognitivo que ha ido ganando la dimensión europea en la educación y la educación superior, pese a que constituyan competencias exclusivas de los Estados. Desde la perspectiva de Lawn y Grek (2012, p. 40), el desarrollo de infraestructura, las relaciones estrechas y una agenda emergente han sido sumamente importantes en la historia de la política europea de educación, pero una de las ideas más distintivas e influyentes de este período fue la cooperación.

Los programas de movilidad

La consolidación y el crecimiento del peso institucional del sector de la educación, y de la educación superior en particular, en el seno de la CE va acompañado de diversas iniciativas que comienzan a darle una mayor visibilidad ante los interlocutores del área. De esta manera, a partir del lugar cada vez más importante que va adquiriendo la educación en la esfera comunitaria, las acciones de cooperación comienzan a salir de su fase experimental para traducirse en programas comunitarios. Como se verá, la mayoría de estos programas se apoyan en denominadores comunes como el fomento a la movilidad de estudiantes, docentes, pasantes, trabajadores; la construcción de redes transnacionales que promueven el intercambio y la circulación de información y la dimensión europea como sustento fundamental de estas acciones.

A pesar de que el impulso a esta dinámica de europeización proviene de la CE, la implementación de los programas se realiza en estrecha colaboración con los Estados miembros, para lo cual cada una de estas acciones cuenta con un comité o grupo de trabajo para asistir a la Comisión. La creación de estos comités consultivos ante la Comisión resulta reveladora de la instauración de la cooperación institucionalizada entre los diferentes actores y la voluntad de encontrar instancias de entendimiento y negociación, limitando la intervención del Consejo a los conflictos que no pueden ser resueltos (Frazier, 1995, p. 208).

Contrariamente a los postulados del neo-funcionalismo y el reforzamiento de las instituciones supranacionales, la CE apuntalará de forma complementaria las competencias exclusivas en materia de educación de los Estados miembros. A partir de la creación de distintas redes interuniversitarias e interestatales, la Comisión contribuirá con la creación de cambios institucionales significativos y, de esta forma, promoverá el proceso de europeización en el ámbito de la educación superior, aunque sin afectar esas competencias.

Sobre la base de las experiencias de movilidad aludidas anteriormente, la CE le propone al Consejo de Ministros la adopción un conjunto de medidas. Entre ellas se crean los siguientes programas: COMETT (*Community action programme for Education and Training for Technology*), programa de acción comunitaria para la educación y la formación en tecnologías (1986); ERASMUS (*European Action Scheme for the Mobility of University Students*), programa comunitario para la movilidad europea interuniversitaria de los estudiantes (1987); PETRA para la formación inicial de los jóvenes (1987); el programa “Juventud para Europa”, para el desarrollo de los jóvenes (1988); EUROTECNET para favorecer la innovación en la formación profesional en relación con el cambio tecnológico (1989); Lingua, para la promoción de la enseñanza de lenguas extranjeras (1989); FORCE, para la formación continua (1990) y TEMPUS (*Trans-Mobility Programme for University Students*), movilidad trans-europea para la enseñanza superior (1990). Estos programas de educación y formación se adoptan entre 1987 y 1990 y al menos la mitad de los programas lanzados en estos primeros años serán consagrados a la educación superior: COMETT, ERASMUS, LINGUA y TEMPUS, los que contribuirían a visualizar la europeización en el marco de este ámbito.

Con respecto al programa Erasmus, que es el que más nos interesa aquí, consiste fundamentalmente en ayudas financieras concedidas a las universidades para realizar actividades de dimensión europea y becas destinadas a la movilidad de los estudiantes. Mediante este programa los futuros profesionales contarían con un período de seis meses a un año, cursado en alguna otra universidad perteneciente a otro país miembro de la Unión. En el marco de

Erasmus, se creó el sistema europeo de atribución y transferencia de créditos, denominado ECTS (*European Credit Transfer System*). En principio en forma piloto, este sistema que fue puesto en marcha en 1987, se asentaba sobre la cooperación entre las universidades, que trabajaban conjuntamente por iniciativa propia, con vistas a facilitar el reconocimiento académico de los períodos de estudios realizados en algún establecimiento de otro Estado miembro. Su objetivo era desarrollar unidades de estudio capitalizables y transferibles reconocidas en toda la Comunidad, que permitiese obtener un crédito total para los cursos seguidos en las universidades de otros Estados miembros. Algunos autores consideran que este tipo de cooperación representa aquella más estrechamente relacionada con los enfoques de abajo hacia arriba (*bottom-up*) o de base (*grass-roots*), donde el diseño del programa significa un compromiso a nivel de la comunidad para fomentar el desarrollo de iniciativas de cooperación definidas cerca de sus universidades y sus departamentos integrantes (Smith, 1996, p. 133).

La importancia de la movilidad académica y profesional también radica en que, a partir de ella es posible generar la intersubjetividad necesaria como para forjar valores y culturas compartidas, asumiendo las diversidades intrínsecas a cada una. El conocimiento de las demás culturas no sólo es percibido como un enriquecimiento de la propia, sino que también favorece el respeto y la tolerancia a lo diferente, tiende a disipar posibles conflictos, a la vez que predispone positivamente a la cooperación. Además, al aumentar las oportunidades de viajar y entrar en contacto con otros países europeos, se apostaba a que este programa permitiera a los estudiantes comprender la dimensión europea de aquello que estudian y desarrollar un sentimiento de identidad europea propenso a la integración, al tiempo que ayudaba a formar personas flexibles y adaptables. Asimismo, se esperaba que este movimiento de estudiantes universitarios, graduados y docentes contribuyera a la armonización de los sistemas de educación superior (Solanas, 2009). Es ahí donde el espacio europeo se instituye, fuera de las estructuras intergubernamentales, de las instituciones formales de la UE y a través de procesos institucionales informales (Soysal, 2005, p. 88). A través de estos nuevos vínculos y estas nuevas formas de socialización que han posibilitado estas políticas de movilidad, indirectamente se han ido generando nuevas redes de actores políticos que comparten una misma visión europea, producto del acercamiento experimentado a través de la coordinación de estas acciones mediante reuniones, encuentros, conferencias, seminarios, informes y otras actividades vinculadas a la implementación de estos programas (Cf. Lawn y Grek, 2012).

El interés europeo en el fomento de la cooperación en educación superior, también encuentra explicaciones de carácter exclusivamente económicas, debido a la pérdida de competitividad de sus instituciones con respecto a las universidades de Estados Unidos y, por ende, del rezago de éstas en tanto modelos de referencia internacionales en comparación a las segundas. Éstas últimas venían hegemonizando la oferta de posgrados, en distintas regiones incluida América Latina, lo que generó una importante reacción de la UE, con vistas a disputarle ese lugar en la carrera hacia una mayor internacionalización, a fin de obtener una parte sustancial de esa demanda. Como se señala en un documento europeo: “las universidades europeas atraen a menos estudiantes extranjeros y, sobre todo, a menos investigadores extranjeros que las universidades estadounidenses, ya que acogieron en 2000 a unos 450.000 estudiantes extranjeros, frente a más de 540.000 en el caso de las universidades estadounidenses, procedentes en su mayoría de Asia” (CE, 2003, p. 2). De acuerdo con indicadores más actuales de la OCDE, la población de estudiantes extranjeros ha continuado aumentando a un ritmo importante y los países europeos parecen haber recobrado bastante protagonismo con relación a los principales destinos elegidos:

“Según cifras de 2011, cerca de 4,3 millones de estudiantes siguen una formación terciaria en un país donde no son residentes. Los estudiantes asiáticos representan el 53% del efectivo mundial de estudiantes en formación en el extranjero. El número de estudiantes en los países de la OCDE representan cerca del triple del número de residentes de los países de la OCDE en formación en el

extranjero. En los 21 países europeos que son miembros de la OCDE se cuenta 2,7 estudiantes extranjeros por residentes europeos en formación en el extranjero” (OCDE, 2013, p. 312).

Las universidades europeas parecen haber recobrado un destacado lugar en el mundo, en tanto centro de atracción de estudiantes del resto del mundo:

“Entre 2000 y 2011, el efectivo mundial de estudiantes en formación en el extranjero hizo más que duplicarse con una tasa de crecimiento de más de 7% anual promedio. Europa representa el primer destino para los estudiantes que siguen una formación de nivel terciario en un país en el que no residen, ella recibió 48% de los estudiantes en movilidad internacional” (OCDE, 2013, p. 313).

En la misma lógica economicista, la orientación de las políticas europeas también tiene una explicación financiera permeable a la lógica del discurso de la competitividad internacional y de la mercantilización de los SES: la gran cantidad de graduados del viejo continente que año tras año emigra hacia otros países extracomunitarios y especialmente a los Estados Unidos -que continúan encabezando el ranking de países que mayores estudiantes extranjeros atrae (OCDE, 2013, p. 517)-, a fin de realizar máster, doctorados o cursos de perfeccionamiento en alguna universidad americana, equivale a una masa importante de recursos económicos anuales que salen del viejo continente, por lo cual la problemática también pasó a constituirse en una seria preocupación económica.

Ahora bien, volviendo a las acciones europeas de movilidad, frente a la expansión de los comités y procedimientos que requería la implementación del conjunto de programas, la Comisión propone la racionalización de los programas de formación profesional mediante el funcionamiento de un solo comité competente para asegurar el seguimiento del conjunto de cuestiones (Cf. CE, 1990). En base a la propuesta de la Comisión y teniendo en cuenta otros factores, los programas sufrirán grandes cambios y serán reagrupados, con posterioridad al nuevo tratado.

El Tratado de Maastricht -que crea la UE-, le otorga un lugar más visible a la educación en los artículos 126 y 127, que tratan de la educación y de la formación respectivamente. La incorporación de estos artículos obedece a la jurisprudencia producida por la CJCE y también al conjunto de decisiones, resoluciones, informes y conclusiones del Consejo. Pero, el nuevo tratado no ha implicado una transferencia de competencias de los Estados nacionales hacia la Comisión o las autoridades supranacionales, en concordancia con las lógicas neofuncionalistas de la integración (Ravinet, 2007). A pesar del reconocimiento del tratado, la educación permanece siendo una competencia exclusiva de los Estados nacionales.

A raíz del proceso de incorporación de nuevos Estados miembros a la UE y de la vigencia del nuevo tratado, se adoptan los programas comunitarios de segunda generación que comprenden el período 1995-1999 y vienen acompañados de una fuerte reestructuración de los programas anteriores. De esta forma, el programa Leonardo Da Vinci⁸: a partir de 1995 reemplazaba a los programas COMETT, FORCE y EUROTECNET (PETRA e IRIS: red de formación de la mujer); “Juventud por Europa”, previamente reemplazada por su segunda edición, continuaría como “Juventud por Europa III”, parecido al caso de TEMPUS; mientras que el programa SOCRATES abarcaría todos los tipos y los niveles de enseñanza dentro de un programa de cooperación, dado que incluía una nueva iniciativa Comenius para la enseñanza primaria y secundaria. A partir de 1995 reemplazaba a Erasmus, Lingua y Arion, aunque sus acrónimos seguirían existiendo como subprogramas del Sócrates. La acción Erasmus tenía como meta que más de un millón de estudiantes universitarios europeos, es decir, el 10 por ciento de

⁸ Su objetivo era mejorar la calidad de la política y las prácticas de formación estimulando nuevos enfoques de éstas en la formación inicial y continua. El programa buscaba afianzar la idea de que la formación era un proceso continuo en el desarrollo personal que capacitaba para enfrentarse a la rapidez de los cambios de nuestras formas de vida y trabajo.

los estudiantes de la Unión, realizasen parte de sus estudios en otros países europeos en el período 1995-1999, aunque el saldo efectivo de la movilidad -si bien se fue incrementando paulatinamente- apenas alcanzaba el 1 por ciento (Ballatore, 2007). Para el período 2010-2011, la movilidad efectiva de estudiantes Erasmus sobrepasaba apenas los 190.000 en los 32 países del Espacio Económico Europeo (Fuente: CE).

Estos cambios institucionales en el seno de los programas de movilidad europeos, independientemente de su denominación y la reestructuración en sus áreas de gestión, en ocasiones han impactado negativamente en el seno de las redes interuniversitarias, provocando efectos no deseados. En su momento, uno de los responsables de estas redes universitarias afirmaba lo siguiente:

“La Comisión -como la idea ya la introdujo a lo largo de 10 años con ese funcionamiento en el programa Erasmus y empezó a fomentar este tipo de redes de colaboración e intercambio de profesores y alumnos-, pasa a una fase (también para reducir costos) de creación del programa Sócrates. ... El Sócrates rompe en cierta medida con las redes que se habían creado en Erasmus. ... Lo que se hace con esta red es que toda esta gente se conoce, son personas que tienen ámbitos de investigación comunes, que habían trabajado mucho antes de que se iniciara el Erasmus, pero aprovechan esa posibilidad de tener recursos y la posibilidad de crear la red de una manera formal, a través del Erasmus. Cuando entra el Sócrates nos destruye” (Entrevista con un responsable de una red de cooperación interuniversitaria, Madrid, 09-03-1999).

Si desde el punto de vista de las acciones de movilidad promovidas por la CE, puede resultar tentador realizar una lectura “clásica” del proceso de europeización de la educación superior, en términos de los efectos de la política de la UE en los espacios universitarios locales (Ladrech, 1994), el ejemplo citado testimonia de que manera las relaciones interuniversitarias se ven afectadas negativamente, producto de una decisión tomada en Bruselas y concerniente a uno de los principales programas de movilidad académica, cuya implementación atraviesa las distintas redes de actores implicados en el programa. Este cambio de arriba hacia abajo de las condiciones de implementación en este caso, se ha traducido en la pérdida de interés por parte de los actores universitarios en la integración de la red inter-universitaria. Es decir que en este “proceso” de europeización (Radaelli, 2001) también existe la posibilidad de encontrar resistencias por parte de los actores concernidos a la aceptación de estos “ajuste institucionales”, introducido por la CE (Palier y Surel, 2007, p. 39).

¿Una “ventana política” para una reforma europea?

Si dentro de las restricciones normativas con que contaba la CE para intervenir en el dominio de los SES, lograba impulsar acciones de cooperación en ese ámbito, este proceso de europeización impulsado en principio de arriba hacia abajo -es decir desde las instituciones supranacionales hacia los Estados-, chocaba con las limitaciones atinentes a las competencias exclusivas de los segundos. A pesar de ello, la movilidad generada intencionalmente por los programas anteriormente mencionados -especialmente el Erasmus-, tuvo por efecto una mayor toma de consciencia de la necesidad de consolidar y aumentar esa circulación de académicos y profesionales, a la vez que germinaban otras instituciones que complementaban estas acciones. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

“Con Erasmus se aprendió mucho. Era un programa muy innovador, con la ambición única de la movilidad. Con el objetivo de la movilidad de estudiantes se crearon distintas herramientas: los ECTS, NARIC, etc.” (Entrevista con un ex funcionario de la CE, Paris, 27-04-2007).

Efectivamente, las acciones de cooperación sí lograban producir un efecto de *spillover* o desbordamiento (Cf. Haas, 1968) en el sentido neofuncionalista⁹, éste se traducía en la transmisión de la dimensión europea de lo que se aprende, más que a nivel del impacto acumulativo que la movilidad aún marginal podría provocar en los SES europeos. La forma de lograr acrecentar esos intercambios era proceder a una mayor “compatibilización” de las formaciones respetando las diversidades culturales de cada país, región o universidad misma. Esa mayor compatibilidad requería de las reformas de la arquitectura de los SES europeos para hacerlos más transparentes y parecidos estructuralmente. En el caso de Francia por ejemplo, como lo afirma otro de nuestros entrevistados:

“Los diplomas eran ilegibles. El diagnóstico de forma brusca era que solamente los franceses sabían que es un DEUG (diploma de 2 años de duración), mientras que en América todo el mundo sabe [lo que implica un diploma]. Había que encontrar una oferta legible, atractiva mundialmente” (Entrevista con un ex funcionario del Ministerio de Educación de Francia, Paris, 02-07-2008).

Es decir, en este caso se plantea el problema puntual de las diferentes denominaciones de los distintos diplomas, dando cuenta de la necesidad de converger en algún tipo de homologación estructural de los currícula en Europa, aunque una de las preocupaciones centrales trascendía el continente y se focalizaba en la internacionalización de la educación superior y la pérdida de atractivo de Europa frente a Estados Unidos (Robertson, 2009). En otras palabras, la cuestión central consistía en hacer atractivas las universidades europeas no sólo para los europeos, sino para los estudiantes y graduados de todo el mundo.

En 1997 asume un nuevo gobierno socialista en Francia, presidido por Lionel Jospin (1997-2002), constituyendo la primera vez en la historia que se daba una cohabitación con presidencia de derecha, lo cual representó una suerte de “ventana política” (Kingdon, 1995) para realizar reformas importantes. Recordemos que la reforma de las 35 horas de trabajo semanales también ha constituido una de las notables conquistas de este gobierno. Según John Kingdon (1995), estas ventanas implican un encuentro coyuntural de actividades e intereses de diversos tipos de actores, que trabajan independientemente los unos de los otros y que aprovechan una situación determinada, como el cambio contextual que implicaría el cambio de régimen, para introducir proyectos o soluciones. Por lo general, esta ventana no permanece abierta por mucho tiempo, razón por la cual, es necesario aprovecharla políticamente en ese preciso momento. Estas ventanas representan la confluencia de tres corrientes que determinarán la acción pública: la de los problemas, en este caso, las dificultades a la movilidad y la falta de transparencia de los diplomas universitarios constatada por la experiencia Erasmus; la de las políticas públicas, para el caso, la posibilidad de hacer más “traducibles” las formaciones y agilizar el reconocimiento del ECTS, a fin de incentivar la cooperación y movilidad académica en la UE; por último, la corriente de las políticas, en este caso representada por el cambio histórico de gobierno.

Además de la peculiar arquitectura de títulos universitarios, en el caso de Francia existe otra especificidad que está dada por la convivencia entre las universidades y las grandes escuelas (*Grandes Ecoles*). Con la llegada del nuevo gobierno, el entonces Ministro de educación francés, Claude Allegre, encarga un informe a una comisión de expertos presidida por Jacques Attali. Entre algunas de las conclusiones del llamado “informe Attali” (1998), se destaca la necesidad de acercar las universidades y las grandes escuelas aludiendo a la posibilidad de crear una estructura común caracterizada por los mismos años de formación. Allí se propone un esquema de 3-5-8 (el que retomaremos en el próximo apartado), constituyendo un elemento clave en la construcción de lo que algunos autores han denominado una visión acerca de la educación superior Europea (Ravinet, 2007). Es decir, como puede apreciarse a partir de estos trabajos empíricos, en principio Allegre no buscaba generar una reforma de las características de Bolonia, pretendía

⁹ Ernst Haas, uno de los grandes referentes del neofuncionalismo, sostiene que dadas ciertas condiciones, la progresión de un mercado común inspirado políticamente hacia una unión económica y, finalmente, a una unión política entre Estados es automática.

brindar una solución para el sistema francés y diferenciarse de la CE y de la burocracia bruselista, acercando posiciones con sus homólogos más afines.

La figura de Claude Allegre es clave para entender la disposición a impulsar cambios que más tarde se traducirían en la concepción de Bolonia. Este hombre político venía del ámbito científico y universitario y tenía experiencia en el sistema estadounidense. Allegre convocaría a sus pares de los otros tres principales países de la UE: Alemania, el Reino Unido e Italia, quienes sin compartir necesariamente esa misma visión, por diferentes razones compartirían cognitivamente la necesidad de realizar acciones a nivel europeo para enfrentar conjuntamente los desafíos en materia de educación superior. Con motivo de conmemorarse el 800 aniversario de la Universidad de la Sorbona, se realizaría una primera reunión en París el 25 de mayo de 1998 en la sede de esta institución. Allí se firma una declaración sintética de dos páginas, donde se plantea la necesidad de armonizar el diseño de un SES europeo, haciendo mención a dos ciclos (grado y posgrado), asentado sobre el ECTS.

Según uno de nuestros entrevistados ya citados, Allegre:

“En primer lugar, vio que los sistemas europeos no se entienden fuera de Europa. Se necesitaba más compatibilidad porque si no Europa no se puede entender o hacer atractiva y se sabía que era una condición para construir un mercado laboral europeo, sobre lo cual se ha avanzado mucho. En segundo lugar, ese mercado laboral no podía funcionar si no había un reconocimiento fácil de las titulaciones y Allegre estaba preocupado por eso. En tercer lugar, la experiencia con Erasmus. Para ir más allá o aumentar el nivel de movilidad, hay que fomentar más *compatibilidad*. Maastricht le da más poder a la CE en educación, para facilitar intercambios, cooperación, pero no puede tener como objetivo la uniformización de los sistemas. Su arquitectura queda en manos exclusivas de cada Estado. La CE nunca se atrevió a proponer algo semejante. Esto sólo podía venir de un grupo de países, pero no lo tomó por razones europeas sino por Francia”

(Entrevista con un ex funcionario de la CE, París, 27-04-2007).

A este contexto, se agregaban las especificidades de los socios europeos más grandes. Tanto en Alemania como en Italia se preparaban reformas universitarias, lo cual creaba un ámbito más que apropiado para plantear un cambio a escala europea. En este sentido, si el impulso a la reforma de los SES en Europa surge como una reacción de los Estados hacia la CE y podría ser interpretado como una “europeanización” ascendente o “*uploading*”, la “excusa europea” para reformar los SES nacionales serviría para impulsar la reforma que cada país por sí solo difícilmente lograría promover. Por su parte, el SES del Reino Unido ya contaba con un esquema de grado y posgrado traducible al ECTS, semejante al que estaban proponiendo sus socios, con lo cual, el hecho de adherir a una “reforma europea” no implicaba realizar cambios importantes en su arquitectura de titulaciones.

Hacia el “proceso de Bolonia”

Luego de realizarse esa primera reunión en París el 25 de mayo de 1998 en la sede de La Sorbona, se invita a los demás ministros de educación de los países miembros de la UE o en vías de adhesión a suscribir el documento. Al año siguiente empieza un importante trabajo de lobby y recomposición de los vínculos entre muchos ministros que se habían sentido excluidos al no haber sido invitados a participar de esa reunión.

En junio de 1999, veintinueve ministros de educación de Europa, se reunieron en Bolonia para continuar la labor iniciada en París, con vistas a crear un “Espacio europeo de educación superior” (EEES). Allí firmaron la llamada Declaración de Bolonia que se trataba de “un documento más político que académico” (Haug, 2005, p. 244). El breve documento recogía las mismas cuestiones mencionadas en la declaración de La Sorbona: dos ciclos (grado y posgrado), sistema de créditos, concibiendo en esta oportunidad la posibilidad de incluir un suplemento al diploma (no contemplado en la declaración anterior), pero esta vez era firmado

por representantes de veintinueve países y no de cuatro. El objetivo era crear un espacio europeo para la educación superior antes de 2010 e impulsado desde los Estados, no por la CE. A partir de entonces, se estableció una agenda europea en donde fueron comprometidos las universidades y los gobiernos de esos países a impulsar programas de estudios de duración equiparable.

Actualmente, las distintas instituciones de educación superior de la UE -aunque no todas-, se encuentran implementando, o bien están transitando hacia la aplicación del sistema que originalmente fue denominado L-M-D, por Licenciatura-Master-Doctorado, que muy resumidamente implica la realización de estas tres instancias académicas en 3-2-3 años respectivamente, el mencionado esquema de 3-5-8 del informe Attali, así como la paulatina desaparición de otros diplomas. Cada año de curso se traduce en 60 ECTS, los créditos utilizados por el Erasmus, por lo cual una licenciatura equivaldría a 180 créditos, un Master a 120 y un doctorado a 180. Se trata de créditos que traducen el trabajo real realizado y no el número de horas de duración de los cursos. Si desde un punto de vista técnico esto resulta sencillo de explicar, no necesariamente ello ha tenido los mismos efectos en los distintos países ni en las diversas universidades. Por ejemplo, en España se ha dejado de utilizar el término “licenciatura” y se lo denomina “grado” (Grado-Master-Doctorado), estos duran por lo general cuatro años (240 créditos), los masters uno o dos (60 ó 120 créditos). Rastrear los diversos efectos que el sistema europeo de transferencia de los créditos ha tenido superaría holgadamente el propósito del presente artículo, nos basta con dejar sentado que en base a este sistema de créditos, pensado exclusivamente como un instrumento que permitiese facilitar la movilidad de estudiantes, se constituiría técnicamente el pedestal fundamental para impulsar la convergencia del EEES. Es decir que a partir del ECTS que había sido pensado exclusivamente como una herramienta que permitiese garantizar la movilidad sin mayores inconvenientes para los estudiantes desplazados, se asentaría más tarde el llamado “proceso de Bolonia”. Como se afirma en una entrevista ya citada:

“No existiría Bolonia sin Erasmus. Bolonia es un producto no previsible, no obstante es un producto de Erasmus y Erasmus es un producto de la UE”
(Entrevista con un ex funcionario de la CE, Paris, 27-04-2007).

En otras palabras, la movilidad generada intencionalmente por los programas movilidad – especialmente el Erasmus-, además de aportar un soporte técnico para agilizar los intercambios, tuvo por efecto una mayor toma de consciencia de la necesidad de consolidar y aumentar esa circulación de estudiantes y docentes, así como también ha contribuido a conformar nuevas redes de actores políticos con visiones afines a la construcción europea en educación superior (Lawn y Grek, 2012). Estos acercamientos e interacciones entre actores y redes de actores han contribuido incrementalmente a la maduración cognitiva que permitiría forjar lazos y una visión común sobre la cual se asentaría más tarde el proceso de Bolonia.

Si la convocatoria que daría origen al proceso de Bolonia puede leerse como el resultado de iniciativas de los Estados nacionales, ello no puede concebirse independientemente de las iniciativas comunitarias, lanzadas años atrás por la CE. La construcción de las acciones de movilidad impulsadas previamente por la Comisión acreditan la existencia de un proceso de europeización impulsado fundamentalmente por esta, pero donde las universidades participan activamente del proceso. La puesta en marcha de Erasmus ha implicado importantes transformaciones en los departamentos de relaciones internacionales de estas universidades, así como una logística de apuntalamiento de estas acciones. Por su parte, los Estados nacionales, donde residen las competencias exclusivas en materia de educación, en un segundo momento se ponen al frente de este proceso con el lanzamiento de Bolonia.

La profundización del proceso de europeización de la educación superior, a partir de la dinámica impresa en Bolonia, aleja las lógicas neofuncionalistas para reforzar las negociaciones intergubernamentales. Pero si de algún modo Bolonia implicaba reafirmar el rol de los Estados en la conducción de la integración, la Comisión se suma luego al proceso participando

activamente del financiamiento de las diversas actividades y colocando sus recursos, infraestructura y logística al servicio de este proceso. En este sentido, la dimensión europea funciona como un “regulador ideal” que influye y construye las políticas nacionales (Novoa, 2010, p. 37). A pesar de surgir de una iniciativa intergubernamental y de extenderse por fuera de las fronteras de la UE -es decir, Bolonia no sólo no se limita a los países miembros de la UE, sino que incrementalmente es cada vez mayor la cantidad de miembros externos al bloque que se incorporan-, el proceso de Bolonia resulta a todas luces indisociable del proceso de integración europeo. En este sentido, cabe señalar que, por un lado, las acciones de movilidad promovidas por la CE, evocadas en los apartados anteriores, también comprendían la mayor parte de estos países no miembros de la UE y participantes de Bolonia. Por otro lado, cuando la Comisión se incorpora activa y financieramente para participar de Bolonia, el proceso de integración del EEES también sobrepasa las fronteras de la UE, pero sería difícil de imaginar que sin su sostén financiero y reducido exclusivamente al esquema intergubernamental, este proceso de europeización pudiese llegar a consolidarse. De este modo, también lo entiende Ravinet, cuando inserta la decisión de Bolonia dentro de una historia de europeización en tres tiempos: primero, la fase de desarrollo de la iniciativa comunitaria en el dominio de la enseñanza superior, que es donde más nos detuvimos el presente artículo. Segundo, el momento de la decisión de lanzar el proceso de cooperación intergubernamental, marcando la transformación de las posiciones, estrategias e interés de los actores. Tercero, la fase de institucionalización de este proceso con una reinversión por la CE y un papel importante otorgado a los actores profesionales del sector concernido (Megie y Ravinet, 2007, p. 105-106). Asimismo, cada una de esas etapas ha sido acompañada por importantes cambios institucionales reflejados fundamentalmente en la actual Dirección General de Educación y Cultura de la CE (Gornitzka, 2007).

Si bien, como anticipamos en la introducción no pretendemos analizar aquí las consecuencias del proceso de Bolonia, dado que ello superaría extensamente el propósito del presente artículo, no queremos dejar de ilustrar algunas de las diversas manifestaciones de resistencia o dificultades en la implementación de esta reforma que ha sido asumida de muy diversas maneras según los países y sus universidades. De este modo, este proceso de europeización conforma un abanico bastante extenso en las diversas formas de implementarse y con resultados sumamente dispares: en el caso de Francia, de un importante pragmatismo al momento de red denominar sus titulaciones, la resistencia mayor estuvo dada por parte de algunas asociaciones de estudiantes. Tanto en el caso francés, como en el de Bélgica, Portugal e Italia, por citar los países incluidos en un estudio comparado (Genicot, 2008), el movimiento estudiantil pese a su rechazo al proceso de Bolonia tropezó con dificultades inherentes a la organización y los tiempos propios de las asociaciones nacionales como para lograr europeizarse. Por su parte, en Alemania la conversión a este proceso ha implicado un grado muy elevado de escolarización de los estudios, así como un incremento de las cuestiones reglamentarias a las que deben someterse tanto estudiantes como docentes, lo que también se traduce en un aumento del potencial de conflicto en el seno del profesorado debido al notable crecimiento tanto de la demanda de clases, como de las tareas burocráticas que conllevan los exámenes y la extensión de certificados (Terhart, 2006). En un reciente trabajo, Kotthoff y Terhart (2013) demuestran como en el caso de la formación docente a nivel universitario en Alemania, pese al proceso de Bolonia y a las reformas que consecuentemente allí se emprendieron, no sólo existen importantes divergencias con los demás modelos europeos, sino inclusive al interior mismo de este país.

Por otra parte y por último, en un contexto como el actual signado por la crisis económica, la intensificación de los nacionalismos y el euroescepticismo, es esperable que las críticas al proceso de Bolonia se intensifiquen, aunque estas no necesariamente se encuentren vinculadas con los cuestionamientos evocados precedentemente.

Reflexiones Finales

Independientemente de las críticas y cuestionamientos que se le pueden realizar al “proceso de Bolonia”, éste no puede explicarse únicamente como el resultado de la decisión intergubernamental de los principales países de la UE. En un intento por rastrear los orígenes de las bases que fueron permitiendo una maduración cognitiva de lo que luego fue el proceso de Bolonia, hemos analizado cómo la educación, y la educación superior en particular, fueron ganando terreno en la agenda institucional europea hasta lograr traducirse en un conjunto de acciones que lograron darle mayor visibilidad entre sus ciudadanos.

Por el momento histórico en el que aparece el espacio educativo en la agenda comunitaria, existe una fuerte tentación a explicarlo a partir de argumentos provenientes del neofuncionalismo. Efectivamente, luego de más de veinte años de la creación de la CEE, el efecto derrame o *spillover* se traduciría también en el sector educativo. Pero si como hemos constatado el lugar de la educación y las autoridades comunitarias en la materia han logrado jerarquizarse y emprender acciones en especial en el terreno de la movilidad académica, al menos hasta el inicio del proceso de Bolonia, ello abarcaba sólo un porcentaje marginal de la totalidad de estudiantes y docentes. Como señalaban algunos autores, efectivamente existe un efecto de *spillover* en el nivel de una “consciencia europea” (Frazier, 1995; Pepin, 2006; Ravinet, 2007), que las acciones de cooperación y movilidad logran reforzar haciendo más visible la dimensión europea.

El proceso de europeización de los SES ha demostrado por un lado que no puede leerse sólo en un sentido unidireccional: de lo supranacional a lo nacional, de arriba hacia abajo. Su lectura apropiada tampoco consiste en invertir ese sentido, como podría representar el caso fundante de Bolonia, sino que, como lo señala la definición que retuvimos al principio, se trata de dar cuenta de las marchas y contramarchas, de las resistencias y presiones, mostrando los claroscuros en un sentido interactivo que se retroalimenta permanentemente.

A la hora de considerar el espacio de la educación superior en la UE y el sinuoso camino por el que transitan sus actores buscando su convergencia, no puede dejar de remarcarse que ello surge de la voluntad de los Estados nacionales, con avances, retrocesos y resistencias de distintos actores, pero luego de un trabajo dificultoso impulsado por las autoridades europeas y con un gran esfuerzo del conjunto de actores que forman parte de sus comunidades universitarias.

Para concluir, a pesar del peso de las instituciones supranacionales, de la historia y de las interacciones complejas que tienen lugar en el viejo continente, la europeización de sus SES ha sido impulsada desde diversos ámbitos: comunitarios, nacionales y universitarios. Aún así, pese al compromiso asumido por los principales actores, el EEES no ha llegado a cumplir con sus ambiciosas metas, lo que da cuenta de la complejidad y de las dificultades que entraña la construcción de una política a esta escala.

Referencias

- Amaral, A., y Magalhães, A. (2004). Epidemiology and the Bologna Saga. *Higher Education*, 48(1), 79-100.
- Anderssen S. S., y Eliassen K. A. (Eds). (1993). *Making policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage.
- Attali J. et al. (1998). « Pour un modèle européen d'enseignement supérieur », Rapport, Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, <http://media.education.gouv.fr/file/94/9/5949.pdf> (10-10-2013).
- Ballatore, M. (2007). *L'Expérience de mobilité des étudiants ERASMUS : Les usages inégaux d'un programme d' « échange » Une comparaison Angleterre/ France/ Italie*. Thèse de doctorat en Sociologie. Aix-en-Provence-Marseille: Université Aix-Marseille I (Fr.) y Torino: Università Degli Studi di Torino (It.).

- Bousquet, A. (1998). *Éducation et formation dans l'Union Européenne. Un espace de coopération*. Paris: La documentation Française.
- Comisión Europea. (2003). "El Papel de las Universidades en la Europa del Conocimiento", COM 58 final - no publicada en el Diario Oficial, 12-05-2003, Síntesis disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11067.htm> (03-06-2010).
- Comisión Europea. (1990), COM 90 (334), final.
- Corbett, A. (2005). *Universities and the Europe of knowledge: ideas, institutions, and policy entrepreneurship in European Union higher education policy, 1955-2005*. New York: Palgrave Macmillan.
- Crayencour, J. P. (1973). La Reconnaissance mutuelle des diplômes un retentissant échec?. *Revue du Marché Commun*, (166), juin-juillet, 257-268.
- Crayencour, J. P. (1970). La Reconnaissance mutuelle des diplômes dans le traité de Rome. *Revue du Marché Commun*, (137), octobre, 447-464.
- Didou Aupetit, S. (2007). "La Internacionalización de la Educación superior en América Latina: Oportunidades y desafíos", Secretaría de Asuntos Académicos, Universidad Nacional de Córdoba, Conferencia.
- Didou Aupetit, S. (2006), "Internacionalización de la Educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas", Seminario Internacional IESALC – UNESCO/Conferencia de Rectores, Panamá, 16-17 marzo.
- Fave-Bonnet, M.-F. (2010). L'université à l'heure de Bologne : bilan d'une décennie. *Grande-Europe*, (25), octobre, La Documentation française – DILA.
- Flory, M. (1993). *Etudiants d'Europe*. Paris: La documentation Française.
- Frazier, C. (1995). *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris: CNRS DROIT.
- García S. (2009). Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur. *Revue du MAUSS*, (1) 33, 154-172.
- Genicot, G. (2008). *L'intérêt étudiant face à l'Europe : étude comparée de la représentation étudiante en Belgique, France, Italie et Portugal dans le Processus de Bologne 1999-2005*. Thèse de doctorat en Science politique, Grenoble (Fr.): Université Grenoble II.
- Gornitzka, Å. (2010). Bologna in Context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*, 45(4), 535-548.
- Gornitzka, Å. (2007). Networking Administration in Areas of National Sensitivity - The Commission and European Higher Education. Working Paper (02), January, ARENA. <http://www.arena.uio.no> (27-01-2010).
- Green Cowles M., Caporaso J. A., y Risse-Kappen, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950-1957*. Stanford, California: Stanford University Press, 1968.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie Politique : L'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- Haug, G. (2005). La Declaración de Bolonia y sus consecuencias. En J. Ginés Mora & N. Fernández Lamarra (coords.), *Educación superior convergencia entre América Latina y Europa* (pp. 244-248). Caseros, Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York : Harper Collins, second edition.
- Kotthoff H.-G., y Terhart E. (2013). 'New' solutions to 'old' problems? Recent reforms in teacher education in Germany. *Revista Española de Educación Comparada*, 22, 73-92.
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions : The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, vol. 32 (1), 69-88.
- Lawn, M., y Grek, S. (2012). *Europeanizing Education governing a new policy space*. Oxford: Symposium Books Ltd.
- Lawn, M., y Novoa, A. (Coord.). (2005). *L'Europe Réinventée. Regards critiques sur l'espace européen de l'éducation*. Paris: L'Harmattan.

- Lequesne, C., y Smith, A. (1997). Interpréter l'Europe. Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? *Cultures & Conflits*, 28, 7-31.
- Musselin, C. (2008). Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? *Critique internationale*, 39, 13-24.
- Megie, A., y Ravinet, P. (2007). Coopération intergouvernementale et processus d'europanisation: la construction des espaces européens de la justice et de l'enseignement supérieur. En B. Palier, Y. Surel et al., *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée* (pp. 87-143). Paris: L'Harmattan.
- Novoa, A. (2010). La Construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 23-41.
- OCDE (2013). *Regards sur l'éducation 2013: Les indicateurs de l'OCDE*. Disponible en : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/regards-sur-l-education-2013/indicateur-c4-qui-etudie-a-l-etranger-et-ou_eag-2013-23-fr (25-07-2013).
- Palier, B., y Surel, Y. (2005). Les « Trois i » et l'analyse de l'état en action. *Revue française de science politique*, 55(1), février, 7-32.
- Palier, B., y Surel, Y. (2007). Analyser l'europanisation des politiques publiques. En Bruno Palier, Y. Surel et al., *L'Europe en action. L'europanisation dans une perspective comparée* (pp. 13-85). Paris: L'Harmattan.
- Papatsiba, V. (2001). *Le Séjour d'études à l'étranger : formation, expérience. Analyse des rapports d'étudiants français ayant bénéficié du programme Erasmus*. Thèse de doctorat en Sciences de l'éducation. Paris (Fr.): Université Paris 10 – Nanterre, Ecole Doctorale Connaissance et Culture, Sciences de l'éducation.
- Pepin, L. (2006). *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit – Un exemple*. Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Pertek, J. (1999). *La reconnaissance des diplômes en Europe*. Paris: PUF, QSJ?.
- Radaelli, C. (2001). The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research. *Politique européenne*, 5, 107-142.
- Rauhvargers, A. (2011). Achieving Bologna Goals: Where Does Europe Stand Ahead of 2010, *Journal of Studies in International Education*, 15(1), 4-24.
- Ravinet, P. (2007). *La Genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne: Entre chemin de traverse et sentier de dépendance*. Thèse de doctorat en science politique. Paris (Fr.): Institut d'Etudes Politiques de Paris, Ecole Doctorale de Sciences Po, Sociologie politique et politiques publiques, CEVIPOF.
- Robertson, S. (2009). Europe, Competitiveness and Higher Education: an evolving project. E R. Dale, S. Robertson (Eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education* (pp. 65-83), Oxford: Symposium Books.
- Saurugger, S. (2010). *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Scharpf, F. (2000). *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Smith, A. (1996). Regional cooperation and mobility in a global setting. The example of the European Community. En P. Blumenthal, C. Goodwin, A. Smith and U. Teichler (Ed.), *Academic Mobility in a Changing World. Regional and Global Trends* (pp. 129-146). London and Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers.
- Solanas, F. (2012). Una Comparación de la Inscripción en Agenda de la Política de Reconocimiento de Títulos Universitarios en el MERCOSUR y la Unión Europea. *Revista de Políticas Públicas*, Vol. 16 (2), Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, julho/dez., 443-453.
- Solanas, F. (2009). "La Creación del Espacio Europeo de Educación Superior y el Proceso de Bolonia. Un análisis de la integración universitaria desde la perspectiva de sus actores", Ponencia en CD, VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano: La universidad como

- objeto de investigación, “Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso”, Universidad Nacional de Córdoba - 12, 13 y 14 de noviembre.
- Soysal, Y. (2005). Placer l'identité européenne dans l'éducation. En Lawn Martin, Novoa António, (Coord.), *L'Europe Réinventée. Regards critiques sur l'espace européen de l'éducation* (pp. 81-99). Paris: L'Harmattan.
- Stone Sweet, A., y Caporaso, J. A. (1998). La Cour de justice et l'intégration européenne. *Revue française de science politique*, 48e année (2), 195-244.
- Stone Sweet, A., y Sandholtz, W. (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3) September, 297-317.
- Terhart, E.(2006). El aprendizaje en la era de la modularización. Consecuencias del Proceso de Bolonia para la enseñanza superior. *Revista Española de Educación Comparada*, 12, 285-308.
- Valle, J. M. (2004). La Política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17-59.
- Wende van der, M. C. (2001). The international dimension in national higher education policies: What has changed in Europe over the last five years? *European Journal of Education*, 36(4), 431-441.

Sobre el Autor

Facundo Solanas

CONICET - Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSoc.-UBA) - UNMDP

fsolanas@yahoo.com

Investigador-adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Profesor Adjunto de la Carrera de Sociología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 22 Número 99

3 de Novembro de 2014

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em AAPE são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), Directory of Open Access Journals, Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, , QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China). Contribua com comentários e sugestões a <http://epaa.info/wordpress/> ou para Gustavo E. Fischman fischman@asu.edu.

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e **Twitter feed** [@epaa_aape](https://twitter.com/epaa_aape).

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel FLACSO, Argentina

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid, España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Jaume Martínez Bonafé, Universitat de València, España

José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Arizona State University

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David R. Garcia** (Arizona State University), **Stephen Lawton** (Arizona State University)
Rick Mintrop, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi* University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State University

Melissa Lynn Freeman* Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard* University of Southern California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jackyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas, Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Heinrich Mintrop University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts, Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles

* Members of the New Scholars Board

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil
Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil
Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontifícia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil

José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil

António Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos, Brasil