

El Proceso de Bolonia: Un Estudio de Caso de Política Pública Internacional (1999-2010)*

Maurício Loboda Fronzaglia

Profesor - Universidad Presbiteriana Mackenzie - UPM.

Correo electrónico: mauricio.fronzaglia@mackenzie.br

Resumen

El presente artículo tiene el objetivo de analizar el Proceso de Bolonia y la formación del Espacio Europeo de Educación Superior como un estudio de caso de Política Pública Internacional. Para ello, es importante hacer un análisis histórico de ese proceso utilizando las teorías cognitivas de las políticas públicas; saber la teoría del referencial (sociología política de la acción pública) y la teoría de los tres “Is” – instituciones, ideas e intereses. El artículo se construyó a partir de las hipótesis de que es posible comprender las políticas públicas más allá de sus paradigmas nacionales y de que sus rumbos son construidos a partir de la interacción de los actores en ella involucrados.

Palabras Clave: proceso de Bolonia, Espacio Europeo de Educación Superior, Políticas públicas, políticas públicas internacionales.

Abstract

Bologna process: a case study of international public policy (1999-2010)

The purpose of this paper is to study the Bologna Process and the European Higher Education Area - EHEA, which can be considered an example of International Public Policy. This paper has been developed according to the cognitive approach of public policy: the referential theory (political sociology of public action) and the three “is” theory: institutions, ideas and interests. The hypothesis is that it is possible to understand public policy beyond its national paradigm. This article shows that the Bologna Process is a result from the regular interaction from its actors.

Keywords: Bologna Process, European Higher Education Area, Public Policy, International Public Policy.

* La versión original de este artículo (en portugués) fue publicado en la revista IDEAS - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP Año 06 nº2 de 2015.

Introducción

Se realiza, en este artículo, un análisis del Proceso de Bolonia, y como consecuencia la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, tomado como estudio de caso de una política pública internacional. El problema central de la investigación, de la cual nacen otras preguntas específicas, es: ¿sería posible analizar acciones que ocurren en el escenario (sistema) internacional a partir de las teorías de las políticas públicas? Las hipótesis orientadoras son: (a) el paradigma nacional, a partir del que se estructuró el estudio de las políticas públicas, parece inadecuado y necesita ser asimilado de nuevo para que pueda solucionar las inúmeras variables internacionales que influyen y condicionan, cuando no determinan, la acción del Estado dentro de sus fronteras nacionales y (b) la política pública internacional construye sus objetivos y caminos a partir de la dinámica de interacción de sus diversos actores.

El punto de partida del artículo es mi tesis doctoral: “Políticas Públicas Internacionales: el caso del Proceso de Bolonia” defendida en marzo de 2011 ante el departamento de Ciencia Política del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Estatal de Campinas. En él, defendí la teoría de que si las políticas públicas, entendidas como el Estado en acción, son más que las acciones de la política interna, ellas también se desarrollan, se originan y/o son condicionadas por el sistema internacional, sistema que, en muchas teorías, no son tomados en cuenta en los modelos de análisis de las políticas públicas. En tiempos globalizantes las políticas públicas pueden expresar una dinámica de interacción que une lo local, lo nacional y lo internacional; y en esa unión se construyen realidades para donde pueden convergir teorías de relaciones internacionales y políticas públicas. La unión es el espacio de las políticas públicas internacionales. El Proceso de Bolonia y todo el trabajo para la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (European Higher Education Area - EHEA) es uno de los ejemplos de esa unión, desde el punto de encuentro entre lo local, lo nacional y lo internacional.

En la primera parte, ese artículo irá concentrarse en la definición del Proceso de Bolonia, en los intentos anteriores a él y en el contexto político de su presentación oficial, en 1999. La segunda parte se concentra en la cuestión del problema del análisis de las políticas públicas en el sistema internacional a través del uso de los abordajes cognitivos. En la tercera parte, se analiza la evolución del proceso por las teorías cognitivas a través del estudio dinámico interactivo de los actores utilizándose, para eso, las Declaraciones oficiales de los Ministros responsables de la Educación Superior en cada uno de los encuentros ocurridos durante la primera década de este siglo hasta llegar a la creación oficial del Espacio Europeo de Educación Superior, en 2010. Finalmente, a continuación, están las conclusiones.

El Proceso de Bolonia: Antecedentes y su Presentación

El Proceso de Bolonia es una iniciativa de los gobiernos de los Estados europeos, conjuntamente con sus universidades, la comunidad académica y sus organizaciones de clase, para la integración de los sistemas de educación superior, de las instituciones, estudiantes y profesores de los países participantes para la construcción de una integración europea de educación superior. Tiene, para eso, el apoyo y la alianza con instituciones internacionales europeas, incluso la propia Unión Europea.

Aunque pueda ser visto como la transposición de la idea de integración regional para la esfera específica de la educación superior, el Proceso de Bolonia puede, antes, ser visto como una política pública internacional porque, como será demostrado, se desarrolló inicialmente a partir de la acción de los Estados involucrando posteriormente actores locales, nacionales e internacionales que interactúan en una dinámica de construcción de una acción pública que avanza y entrelaza los niveles locales, nacionales e internacional.

El objetivo expresado por los miembros del Proceso de Bolonia fue la construcción efectiva del Espacio Europeo de Educación Superior (EHEA – European Higher Education Area, presentado en 2010)¹ implementando la armonización de las estructuras educativas, jurídicas, normativas e institucionales de los sistemas nacionales de educación superior con el fin de garantizar la libre circulación de estudiantes y profesores entre las universidades de los países participantes. De esta forma, además de mejor integración, se buscó también reforzar (o retomar) la importancia y el vigor de la educación superior europea vis a vis con la competencia de las universidades de Norteamérica y de China. En la actualidad son 50 los Estados miembros del EHEA², y aparecen como miembros consultivos, el Consejo Europeo, la UNESCO, la European University Association – EUA, la European Association of Institutions in Higher Education – EURASME, la European Students Union – ESU, la European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA, la Education International Pan-European Structure y la BusinessEurope. Cada una de las instituciones consultivas ejecuta un rol distinto en la dinámica e interacción que marca la construcción y el funcionamiento del Proceso de Bolonia, como veremos posteriormente. Se destaca, en este punto, que todas esas instituciones, que surgieron y se desarrollaron de forma paralela y complementaria al proceso de integración regional europeo, adquieren un papel más relevante a partir de sus participaciones como actores en las acciones de formulación e implementación del EHEA.

¹ <http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=3> Acceso el 01/06/2015.

² Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica (Flemish Community y French Community), Bosnia, Bulgaria, Kazajistán, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, European Commission, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Vaticano.

Iniciativas anteriores

El Proceso de Bolonia no se configura como el primer intento de establecer un espacio común de educación superior en el continente europeo, respaldado por la idea de equivalencia y armonización de los créditos y diplomas. Según Serbanescu-Lestrade (2009) hay 3 convenciones firmadas por el Consejo de Europa en el año de 1950 previendo la equivalencia de los diplomas y de la admisión en las instituciones de educación superior. Ese es el período de inicio de la construcción de la Unión Europea y las posibilidades surgidas para la construcción de la integración regional eran inúmeras y más amplias que la propia integración pudo realizar. Durante el año de 1970 se llevó a cabo la creación del Joint Studies Programmes que previa una mayor movilidad por parte de los estudiantes e instituyó un proceso de equivalencia de los créditos universitarios³. Aún durante esa década fueron establecidas las primeras medidas para el reconocimiento internacional de los diplomas en el ámbito de la Unión Europea a través de acciones puntuales en las facultades de medicina, farmacia y odontología. Fue creado también, el último año de esa década, el programa EURYDICE⁴, una red de informaciones sobre la educación en los países europeos.

Sin embargo, los grandes cambios en el sistema de educación superior europeo solo aparecen concretamente a finales de 1980, con la creación del programa ERASMUS⁵ cuyo objetivo inicial era la promoción de la movilidad de los estudiantes y el consecuente reconocimiento mutuo de las formaciones superiores. El programa marca el nacimiento de proyectos ambiciosos como la creación de una red universitaria europea, de becas internacionales de estudio y reconocimiento académico (Serbanescu-Lestrade, IDEM). Durante el año de 1990, se estableció el Sistema Europeo de Créditos Transferibles – ECTS⁶, que tiene el objetivo de funcionar como una especie de “moneda única” entre las instituciones europeas de educación superior participantes. Ese sistema tiene en cuenta la carga horaria de los cursos y la carga de trabajo de los estudiantes y acabará por configurarse como una herramienta esencial para establecer el Espacio Europeo de Educación Superior.

Si las primeras convenciones firmadas en el inicio de la Unión Europea parecieron, en esta época, más intenciones generales que directrices concretas, fue a partir de ellas, y del propio desarrollo de la integración regional, que las demás iniciativas surgieron y terminaron por crear la referencia que será puesta en práctica a partir del Proceso de Bolonia. Ellas se caracterizan como el aprendizaje social a partir del que se elabora y se realiza la política pública que la sucede. Ellas fueron la expresión y también expresaron los momentos de la construcción de la integración regional y de la internacionalización de la esfera política y de las políticas públicas de educación superior (Fronzaglia, 2011).

³ Ese programa fue incorporado al ERASMUS durante la década de 1980 (Serbanescu-Lestrade, idem).

⁴ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Main_Page . Acceso el 15/06/2015.

⁵ http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_pt.htm . Acceso el 15/06/2015.

⁶ http://ec.europa.eu/education/ects/ects_fr.htm . Acceso el 15/06/2015.

El contexto político social de la presentación del proceso de Bolonia

La larga historia de las universidades europeas se desarrolló con una presencia muy cercana de la religión cristiana y se encajaba en la funcionalidad de la sociedad medieval. Se caracterizaban como autónomas cuya manutención venía de sus propiedades o de pagos efectuados por los estudiantes, aunque bajo la protección de la Iglesia o de los Monarcas. Adquieren una nueva identidad, y nuevas funciones, a partir del siglo XIX con la consolidación de los estados nacionales europeos. Las universidades antes privadas pasan a las manos del Estado y comienzan a tener nuevas funciones en consonancia con la naciente sociedad moderna e industrial. Asumen características distintas de acuerdo a las características y desarrollo de las sociedades en las que se encuentran introducidas. Es posible separarlas en tres modelos básicos: el alemán, más inclinado al desarrollo de la investigación como principal actividad, el francés, inclinado a la formación de cuadros de administración del Estado y el anglosajón, donde las universidades privadas tienen un papel de formación de profesionales calificados para la, entonces, nueva configuración social industrial (Hortale & Mora, 2004). Esas características demuestran que tan importante es la configuración nacional en la identidad de la educación superior europea. Dicha configuración será gradualmente atenuada en la búsqueda de la creación de una identidad europea que se hace a través del Proceso de Bolonia. Por estar fuertemente arraigadas, como la propia noción de nacionalidad, las acciones previstas y deseadas en el momento de la propia formación de la Unión Europea presentan una evolución diferente de aquella antes imaginada. Aunque la integración universitaria presente fuertes vínculos condicionantes con la integración institucional, ella se consolida fuera del ámbito de la Unión Europea y por iniciativa de los líderes políticos nacionales y no de la propia comunidad académica.

De hecho, se puede utilizar como signo del inicio del Proceso de Bolonia el encuentro que se sucedió entre los ministros de estado responsables de la educación superior de Francia, Claude Allegre, de Italia, Luigi Berlinguer, del Reino Unido, Tessa Backstone y de Alemania, J. Ruetters por ocasión de la celebración del 800º aniversario de la Sorbonne, realizado en mayo de 1998. Los cuatro ministros firmaron la “Déclaration de la Sorbonne” (1998), redactada por el ministro francés, en la que se establecen las directrices para la construcción de una integración europea que llegue más allá del ámbito económico y financiero y que se construya una “Europa del Saber”, que se adecúe a los nuevos desafíos lanzados a la educación. La mayoría de los puntos defendidos allí son al respecto del plan de educación presentado por el predecesor de Claude Allegre, François Bayrou, en 1997, para una reforma europea de la educación superior tomando en cuenta: la equivalencia de los aprendizajes de la graduación y el establecimiento de patrones curriculares comunes. Allegre substituye a Bayrou por indicación del nuevo primer ministro francés, Lionel Jospin, a finales de aquel año y continua con las propuestas presentadas por ese último. De esta forma, la base de lo que sería el Proceso de Bolonia fue el resultado de una “iniciativa improvisada” (Serbanescu-Lestrade, IDEM) del ministro francés que contó con el apoyo de sus colegas de Italia, Reino Unido y Alemania.

El inicio oficial del proceso de Bolonia

Después de poco más de un año de la “Déclaration de la Sorbonne”, sucede el encuentro que oficializa la presentación del Proceso de Bolonia, que se dio en esta ciudad italiana, y expone su objetivo de construcción de un espacio europeo de educación superior. Participan y firman la Declaración de Bolonia 31 miembros de 29 países⁷. En el documento fueron establecidas las metas que orientaron las acciones del Proceso de Bolonia.

A partir de la Conferencia y de la Declaración de Bolonia, el proceso adquiere la siguiente dinámica de funcionamiento; reuniones entre los Ministros responsables por la Educación Superior de los países miembros, cada dos años, cuando son actualizados o modificados los objetivos anteriores, con reportes de seguimiento de los trabajos realizados durante el interludio de los encuentros y análisis de posibles cambios y nuevas propuestas que acaban surgiendo en consecuencia de la dinámica de desarrollo del propio Proceso de Bolonia. Los encuentros se repiten con esta periodicidad hasta el año de 2009, cuando se realiza un encuentro en el siguiente año, que marca la creación institucional del Espacio Europeo de Educación Superior. A cada encuentro se produce una Declaración que sintetiza los progresos y nuestros desafíos presentados para el desarrollo de esa política pública internacional. Fueron realizados los siguientes encuentros y declaraciones:

Cuadro 1
Encuentros y declaraciones que marcan el proceso de Bolonia hasta la presentación del EHEA

Local	Fecha
Encuentro y Declaración de Bolonia	1999
Encuentro y Declaración de Praga	2001
Encuentro y Declaración de Berlín	2003
Encuentro y Declaración de Bergen	2005
Encuentro y Declaración de Londres	2007
Encuentro y Declaración de Leuven et Louvain-la-Neuve	2009
Encuentro, Declaración y Presentación del EHEA – Budapest-Viena	2010

⁷ Son ellos: Alemania (dos representantes), Austria, Bélgica (dos representantes, uno para la región de Flandes y otro para representar la región de Valonia), Bulgaria, Estonia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Rumanía, Suecia y Suiza.

Fuente: Fronzaglia 2011

A través del seguimiento de cada una de las declaraciones realizadas en esos encuentros se hace posible mapear la dinámica de desarrollo que marca el Proceso de Bolonia. Es posible sentir los conflictos y la construcción de los consensos. Es posible seguir la dinámica de interacción entre los actores involucrados y la entrada de nuevos actores en el proceso de formulación de esa política pública internacional. También es posible mapear los intereses de esos diversos actores, describir la forma de actuación de las instituciones involucradas y también las ideas y valores defendidos, que acaban formando el referencial sobre el cual se basan las discusiones y decisiones. Se sigue también tanto la evolución como las transformaciones y cambios de intensidades de las metas establecidas que guían el proceso.

El Proceso de Bolonia y las Teorías Cognitivas de las Políticas Públicas

El análisis del Proceso de Bolonia como una política pública resulta en una serie de desafíos metodológicos y epistemológicos del propio campo de las políticas públicas (y de la ciencia política). En primer lugar, tratándose de un hecho que se desarrolla, también en el sistema internacional sería posible estudiarlo a partir de la estructura teórica propia de las relaciones internacionales y, más precisamente, a partir de la definición de regímenes internacionales. Me pareció, sin embargo, que al ser esa la elección metodológica, podría perderse la dimensión fundamental del hecho: su dinámica de interacción entre actores locales, nacionales e internacionales. Considerándola como la característica singular del Proceso de Bolonia, se buscó en el área de las políticas públicas abordajes que pudieran captarla en sus aspectos fundamentales.

El campo de estudio de las políticas públicas presenta una enorme gama de abordajes teóricos, de los análisis o consecuencias de las Policy Sciences hasta las teorías cognitivas, pasando por los análisis institucionales. El inicio del estudio de las políticas públicas en los Estados Unidos tenía un claro objetivo: otorgar racionalidad y eficiencia a las decisiones del gobierno. Los primeros estudios en esa área (Lasswell; 1956; 1970) se preocupan por la creación de modelos secuenciales que expresen la racionalización de la acción estatal. Pero la enumeración de una secuencia de acciones que marquen las políticas públicas resultará en una serie de cuestionamientos que de ahí derivan; ¿cómo se establecen las agendas gubernamentales (Kingdon, 2002)? ¿Cómo se realiza efectivamente la implementación de las políticas públicas? ¿Qué aspectos las influyen y las delimitan (Mazmanian & Sabatier, 1983)? ¿Cómo la estructura institucional puede influenciar la acción de los mandatarios elegidos (Scokpol, 1993)?

Además de esas cuestiones, otro desafío aparece cuando se constata que el análisis de las políticas públicas se encuentra, en su inmensa mayoría, delimitado por su paradigma nacional (Kott & Droux, 2013). Sin embargo, la esfera internacional ha sido el escenario para el nacimiento e implementación de muchas políticas en las más diversas áreas, de la misma forma que esa esfera delimita las acciones de los gobiernos en sus

propios territorios. Las acciones de las diversas organizaciones internacionales, el desarrollo de la globalización económica (y cultural) y los procesos de integración regional son ejemplos de cómo el sistema internacional atraviesa la esfera nacional de las políticas públicas⁸.

Las indagaciones y cuestiones mencionadas arriba me condujeron a elegir las teorías cognitivas como abordaje metodológico para la comprensión del Proceso de Bolonia. Lo que designo como teorías cognitivas de las políticas públicas en este artículo comprende la sociología política de la acción pública (teoría del referencial) y la teoría de los tres Is: Ideas, Instituciones e Intereses.

La sociología política de la acción pública y la teoría del Referencial

La sociología política de la acción pública (también conocida como teoría del Referencial) tuvo su origen y desarrollo en Francia, a través de los trabajos de Pierre Muller y Bruno Jobert y tiene como punto de origen el libro “El Estado en Acción”, publicado a finales de la década de los ochenta del siglo pasado. El desafío expuesto por los autores sería el de conseguir armonizar, en un mismo abordaje teórico, las investigaciones sobre las políticas y las reflexiones sobre el Estado en la sociedad contemporánea. Habría un abismo entre esas dos líneas que serían la expresión de diferentes tradiciones de la ciencia política: la práctica anglosajona del análisis de las políticas públicas y la filosofía política europea. Entonces sería necesario reintegrar el análisis de las políticas en una concepción más amplia de las relaciones entre Estado y sociedad de forma que las teorías de Estado se beneficiaran de las conquistas en el área de las políticas públicas (1987). No es por un simple acaso que el nombre del libro sea también la definición dada por los autores para designar las políticas públicas: ellas son el Estado en acción.

El estudio del Proceso de Bolonia evidencia la importancia de esos cuestionamientos porque no sería posible analizarlo sin referirse, aunque de forma sintética, a las reflexiones sobre el propio Estado. Tomarlo como ejemplo de política pública internacional significa partir del “Estado en acción”⁹ e identificar las interacciones entre diversos actores que suceden en el escenario internacional y que se concretizan nacionalmente y localmente a través, pero no solamente, de la acción de sus actores principales. El “Estado en acción” se expresa, de esa manera, en la realización de las

⁸ El uso de términos tales como “européanisation” (Saurugger, S. & Surel, Y., 2006), “État Européen” (hassenteufel, P. e Surel, Y. 2000). “Action Publique Européenne” (Jacquot, S. y Woll, C., 2008), y política pública europea, entre otros, son señales claras de esa construcción.

⁹ Jobert y Muller definen el “Etat en action” como “un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques » (1987, 10). El funcionamiento del Estado se estructura en el entorno de la conducción de las políticas públicas, de esa manera cuando me refiero a las políticas públicas que tienen su origen fuera de los límites de acción del Estado, el significado de su acción debe ser reevaluado en ese punto específico porque de su acción depende la concretización de las acciones definidas en la esfera internacional.

políticas públicas en sus fundamentos y en su secuencia de implementación para más allá de las fronteras nacionales¹⁰.

Según ese abordaje las políticas públicas (Estado en acción) se realizan dentro de los límites de regulación (de las relaciones políticas, económicas y sociales) y legitimación (de su propio poder y objetivos) buscados por el mismo Estado (Jobert, 2004)¹¹. Esa relación dialéctica entre regular y legitimar define el contexto institucional de las políticas públicas. Aquí el Estado no es considerado como un actor homogéneo y coherente capaz de imponer una voluntad coherente con la sociedad para su propio bienestar, todo lo contrario, es considerado como máquina estatal actuando muchas veces de forma irracional, muchas veces en conflicto y pocas veces actúa como un actor unificado. Las acciones estatales expresan esas características y contradicciones. La racionalidad de la acción pública es instrumentalizada por intereses y actores diversos, incluso los estatales, y se realiza condicionada por su propia estructura institucional y jurídica. En este caso, se considera el desarrollo de la acción pública dentro de un escenario de interacción entre los diversos actores en sus niveles locales, nacionales e internacionales. De hecho, se considera, según ese abordaje, que las políticas públicas son el resultado de la interacción de diversos actores dentro de un contexto político y valorativo específico expresando un equilibrio que se mostrará provisorio y que necesita incesantes ajustes. O sea, las etapas de construcción de una política pública no son dadas rigurosamente a priori, ellas se definen y se redefinen según la interacción de los actores involucrados. A partir de esas observaciones Jobert y Muller (1987) presentan tres elementos clave de toda política pública: el primero es la relación sectorial-global, el segundo es el referencial y por fin los actores que moldean y participan de las relaciones de poder constituyentes de la política pública a ser implementada.

La relación sectorial – global

El primer elemento consiste en el intento de ajuste entre esos dos niveles, el sectorial, que se refiere al área de desarrollo de una política pública (en ese caso el sector de la educación superior) y el global, que se refiere a las acciones del Estado (legitimación, integración, regulación y cohesión social) objetivando la totalidad social. Esa relación no se encuentra libre de contradicciones y equilibrios provisorios, porque el propio Estado trae

¹⁰ Según Hassenteufel (2008), los componentes principales presentes en todas las políticas públicas: son sus fundamentos (sus objetivos), sus instrumentos de acción y el público objetivo. Esos componentes acaban, también, correspondiendo a la secuencia clave de las políticas públicas, a saber: definición y entrada en la agenda política de los problemas sobre los cuales el Estado actuará, la adopción de decisiones y su implementación y ejecución. Se considera aún, como otro elemento secuencial, la posterior evaluación de la política pública.

¹¹ El “Estado en acción” se expresa, de esa forma, en la realización de las políticas públicas en sus fundamentos y en su secuencia de implementación Según Hassenteufel (2008), los componentes principales presentes en todas las políticas públicas: son sus fundamentos (sus objetivos), sus instrumentos de acción y el público objetivo. Esos componentes acaban, también, correspondiendo a la secuencia clave de las políticas públicas, a saber: definición y entrada en la agenda política de los problemas sobre los cuales el Estado actuará, la adopción de decisiones y su implementación y ejecución. Se considera aún, como otro elemento secuencial, la posterior evaluación de la política pública.

en su dinámica intereses antagónicos entre los sectores que lo componen y lo influyen en las tomas de decisión.

En el caso estudiado, la relación sectorial-global no se aplica solamente a los arreglos internos, ya que estos dependen de las negociaciones y de la dinámica internacional de construcción de la acción pública específica. De esta forma, la relación sectorial – global puede ser vista como la relación de un sector con la sociedad como un todo de la misma forma que puede también ser analizada como la relación de un tema específico y su importancia en la esfera internacional; o sea, global. Además de eso, las políticas públicas, y en consecuencia la relación sectorial – global, según una perspectiva histórica, son dispositivos de auto reflexividad del Estado (Muller, 2015). Eso quiere decir que la acción del Estado refleja su propia concepción de sus objetivos y del papel que representa en un período histórico específico. De esa manera las políticas públicas deben ser pensadas y analizadas según sus ciclos de acción. Los ciclos son un proceso a través del cual se desarrolla, se estabiliza y después se fragmenta y se desagrega una configuración global definiendo el papel y el lugar de las políticas públicas en el funcionamiento de las sociedades (Muller, 2015). Para cada ciclo de acción son desarrollados diferentes regímenes de actividades económicas, de ciudadanía y de políticas públicas que reflejan y son la reflexión (auto reflexividad) del referencial según el cual el Estado actúa.

Muller identifica cuatro ciclos históricos: el primero es el ciclo del Estado Liberal Industrial, aquel que se consolida a partir de las primeras revoluciones industriales y se mantiene durante todo el siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX. Sus actividades económicas suceden dentro de los principios liberales; la ciudadanía es marcada por el inicio de las conquistas de los derechos civiles y políticos y las primeras estructuras de políticas sociales. Segundo ciclo, del Estado Providencia, se consolida, en modelos nacionales diferentes, a partir del fin de la segunda gran guerra y tiene como características las políticas económicas keynesianas, la consolidación de los derechos civiles y políticos y la construcción de la estructura de bienestar social. El ciclo del Estado Empresa se impone a finales del siglo XX, con la creación de políticas económicas neo liberales, con la intensificación de la globalización y el cuestionamiento de las inversiones sociales del Estado. Ese ciclo se expresa de forma más clara en la consolidación del Estado Regulador. Finalmente, está el ciclo de la Gobernanza Sostenible que estaría en proceso de construcción, marcado por el paradigma del desarrollo sostenible, del gobierno y el propio inicio de las discusiones de una ciudadanía global o transnacional y de las políticas públicas internacionales. El Proceso de Bolonia se realiza en el momento del cambio del tercero para el cuarto ciclo.

El Referencial

El segundo de los elementos clave, el “referencial” se define como el conjunto de normas y códigos que delimitan los parámetros de la acción del Estado. Pueden ser consideradas las normas jurídicas como parte del referencial, porque establecen los límites legales de acción. Las referencias hablan, también, de las experiencias anteriores en la construcción e implementación de una política pública. La forma como la política

pública se concretizaba antes, ahora se establece como parámetro, no como paradigma, de la acción pública, llevando al referencial la cuestión de la auto reflexividad del Estado. La cultura política de un país, su ambiente institucional (la legislación, el derecho de propiedad), los códigos de ética, los hábitos consolidados en reglas y aún instituciones informales son partes integrantes del referencial.

Nombrado por los autores (1987) el acto constitutivo de toda política, el referencial es resultado de una construcción social que abarca las interacciones, relaciones de poder e interdependencia de los actores involucrados en ese proceso. Su construcción guía las relaciones entre el Estado (y sus múltiples actores) y los sectores sociales involucrados influyen la forma como las decisiones se irán institucionalizar. El referencial, en el sentido aquí descrito, puede ser utilizado como sinónimo de paradigma y aún como resultado del aprendizaje social de las políticas públicas que lo precedieron y lo moldearon.

La construcción del Referencial

El tercer elemento clave es saber quiénes son los responsables de la construcción del referencial, o sea, los actores, sus orígenes, características, intereses, sus formas de interacción, su contexto cultural y sus valores. A partir del entendimiento de esa construcción se hace posible desvendar las relaciones de poder que se encuentran en la política pública, a partir de cuales referencias se elaboran y cual el potencial de acción de los actores involucrados. La construcción del referencial no se expresa por una dinámica secuencial, sino por una dinámica de red, donde actores están entrelazados y actúan de acuerdo a las referencias mutuamente construidas. La construcción también es condicionada por el ciclo de acción en el cual se encuentra la sociedad estudiada. Los ciclos identificados y definidos por Muller (2015), como descritos anteriormente, condicionan la acción de los actores involucrados y la propia construcción del referencial.

Analizar la construcción del referencial también es analizar la forma como una política pública se implementa y se viabiliza. Para ello es necesario intentar comprender el sentido de la acción de los actores y como ellos se expresan y se reelaboran en la dinámica de interacción de la política. Patrick Hassenteufel (2008) describe esa interacción en términos de construcción colectiva de actores políticos, expertos, actores intermediarios, actores estatales y no estatales y actores internacionales sin, sobretodo, olvidarse que son relaciones políticas y relaciones de poder. Además, se dice que los intereses y las formas de acción de los actores pueden variar de acuerdo al escenario de actuación. Intereses y discursos pueden adecuarse a los escenarios locales, nacionales e internacionales.

De acuerdo a Yves Surel (2000) las políticas públicas son el resultado de interacciones sociales que ocasionan la producción de ideas, representaciones y valores comunes. Y ellos, a su vez, acaban por definir la manera como los actores ven los problemas públicos y como conciben las respuestas a esos problemas. Valores y representaciones compartidos no excluyen la dimensión conflictiva de la política pública, porque grupos sociales y de intereses distintos construyen y comparten valores y acciones que entran en conflicto en la acción política.

Se vuelven importantes, en ese punto de construcción del referencial, las llamadas narrativas de las políticas públicas. Ellas se caracterizan como la forma que reviste los elementos cognitivos ligados a una determinada política pública. Según el mismo autor “las narrativas de políticas públicas convierten los problemas sociales comprensibles y accesibles a la acción humana. De manera característica, sugieren una serie de acciones en lugar de otras estableciendo una ligación entre el presente y el futuro” (Radaelli, 2000, p. 257). Considerando la dinámica del Proceso de Bolonia es posible notar que esa política pública internacional se desarrolla como una trama de interacciones e intereses, de actores públicos y privados, nacionales, locales e internacionales, basados en valores y percepciones cognitivas construidas a lo largo del proceso, dotando, de esa manera, esa narrativa de proyección futura y explicando el presente. Por esa razón el artículo se inclina sobre los documentos emitidos en los encuentros de los Ministros responsables de la educación superior¹². Esos relatos son expresiones explicativas del presente e indicativas de cómo el proceso se construye.

La Teoría de los Tres “Is”

La importancia aquí expresada de los valores y representaciones, de los contornos legales y del comportamiento fragmentado del Estado y, como consecuencia, de los conflictos de intereses nos lleva a un otro abordaje cognitivo de las políticas públicas: la Teoría de los Tres "Is". Intereses, instituciones e ideas complementan la noción de referencial, de las relaciones de poder y de la relación global sectorial. Instituciones dicen respecto, en primer lugar, al Estado y toda su estructura de poder y funcionamiento, ya sea en sus diversas áreas de actuación, o en sus diversas y autónomas esferas de actuación, como también en la división de los poderes. Las instituciones representan las “reglas del juego” y crean un sistema de incentivos (muchas veces contradictorios) para la toma de decisión de los actores. En el caso del Proceso de Bolonia hay una interacción entre instituciones locales, nacionales e internacionales que se relacionan.

Los intereses, indisociables de las instituciones, involucran los objetivos de cada institución y de cada actor involucrado en el proceso. En ese punto los intereses también se condicionan por los sitios en donde son construidos, si localmente, nacionalmente o internacionalmente. Las ideas son las imágenes y representaciones colectivas, son los valores expresados en las acciones de los actores. Ellas forman el contexto e influyen el comportamiento de los actores y forman también los contornos en el que se encaja y se elabora, constantemente, el referencial. De acuerdo a Surel y Palier (2005), movilizar conjuntamente los tres “Is” se funda en la idea de que las variables componentes y explicativas de una política pública no son exclusivas, ellas se entrelazan, e se asocian de forma a delimitar la dinámica de acción de los actores, algo esencial para la comprensión del Estado en acción.

¹² En la tesis fueron analizados no solo los documentos referidos anteriormente, sino también los comunicados del órgano representativo de las universidades europeas (EUA – European University Association) y de los estudiantes (ESU – European Students’ Union).

Intereses, instituciones e ideas complementan los elementos clave identificados por la sociología política de la acción pública. La relación sectorial-global es un ejemplo del entrelazamiento de los tres “Is” a partir del Estado en acción porque expresa los intereses de los actores involucrados, sus relaciones institucionales y las ideas que se enfrentan en la implementación de una política pública. El referencial se hace también a través del entrelazamiento de las diversas dimensiones de los tres “is” y de los actores que, constantemente, lo formatean.

El Proceso de Bolonia: Análisis de su Desarrollo

Se analiza, en esta sección, el Proceso de Bolonia como estudio de caso de políticas públicas internacionales, a través de las declaraciones hechas por los ministros responsables de la educación superior, en los siete encuentros que marcan su desarrollo hasta la presentación del Espacio Europeo de Educación Superior, de acuerdo a los parámetros anteriormente expuestos de las teorías cognitivas de las políticas públicas. Las políticas públicas internacionales son procesos dinámicos de acción pública que se definen, en primer lugar por su génesis, que ocurre en el escenario internacional, en segundo lugar, por sus objetivos internacionales de implementación, y, aún, por su dinámica transnacional de construcción y cambio del referencial, por la participación de actores locales, nacionales e internacionales y, finalmente, por su necesidad de concretizar sus acciones y reglamentación a nivel nacional a través de la acción del Estado en interacción con otros actores.

Declaración de Bolonia de 1999

El encuentro que presentó oficialmente el Proceso de Bolonia (y sucedido en la misma ciudad que lo nombra) hizo público sus objetivos y contexto a través de una declaración oficial (Déclaration de Bologne, 1999) firmada por los ministros responsables de la educación superior de los 29 países participantes. La declaración se refiere a la extraordinaria “construcción europea” (1999) que se realiza mediante el esfuerzo de la Unión Europea, de sus ciudadanos y que promueve relaciones estrechas entre sus miembros y demás estados del continente llegando a una realidad de nuevas dimensiones que se direccionan a la necesidad de una Europa “más completa y ambiciosa” reforzando las esferas culturales, sociales, intelectuales y científicas de la integración que constituyen la Europa de los Conocimientos.

El documento refuerza las directrices ya mencionadas en la Déclaration de la Sorbonne de 1998 sobre el papel a ser desempeñado por las universidades en el desarrollo de la Europa de los Conocimientos a través de la creación de un espacio común de educación superior que favorece a la intensificación de los lazos de la integración regional. De hecho, las universidades europeas ya se habían manifestado sobre tal necesidad en la Magna Charta Universitatum, de 1988, en la que defendían su independencia y autonomía con garantías de la capacidad de los sistemas de educación

superior y de investigación para adaptarse a las demandas de la sociedad y del avance científico, configurando un hecho más que formará el referencial de aprendizaje social de esa política pública internacional.

Reconociendo la contribución que hicieron los especialistas y representantes de la comunidad universitaria que estuvieron presentes en el encuentro, la declaración destaca el compromiso de hacer que el sistema europeo de educación superior ejerza una atracción mundial en consonancia con sus tradiciones culturales y científicas. Para eso, son establecidas las siguientes metas para el Proceso de Bolonia:

Cuadro 2
Metas del Proceso de Bolonia

1 Adopción de un sistema de diplomas fácilmente comprensibles y comparables.

2 Adopción de un sistema basado en dos ciclos principales, la graduación y el posgrado (incluyendo maestría y doctorado), asegurando a los estudiantes un nivel de calificación apropiado para la introducción en el mercado laboral.

3 Establecimiento de un sistema de créditos como el medio apropiado para promover la movilidad de los estudiantes. (Tomando como ejemplo el sistema ECTS de transferencia de créditos).

4 Promoción de la movilidad para estudiantes, profesores e investigadores atravesando los obstáculos de la libre circulación, con particular atención a las posibilidades de formación para los estudiantes y el reconocimiento de los períodos de investigación para los profesores e investigadores.

5 Promoción de la cooperación entre las instituciones de educación superior objetivando mantener y garantizar la calidad de la educación europea.

6 Promoción de la dimensión europea de la educación superior, esencialmente en la elaboración de programas de estudio, en la cooperación entre las instituciones y programas integrados de estudio e investigación entre las universidades.

Fuente: Declaración de Bolonia, 1999.

Para que las metas sean alcanzadas, los signatarios se comprometen con su realización dentro de sus esferas de competencia y piden la cooperación permanente entre los Estados participantes y de los demás actores que pasan a integrar ese proceso.

La Declaración de Praga – 2001

En este encuentro, se juntaron a los 29 Estados representados en Bolonia, Croacia, Chipre y Turquía (Communiqué de Prague, 2001). En el comunicado de esa conferencia los ministros de educación europeos refuerzan los seis objetivos establecidos en la reunión anterior, en Bolonia, y resaltaron otros puntos importantes¹³. Un dato importante fue la elaboración del “Furthering the Bologna Process” (2001), redactado por el grupo de seguimiento establecido para seguir el desarrollo de los objetivos elegidos consensualmente en la Declaración de Bolonia, dos años antes.

De hecho, la decisión fue tomada por los Ministros de la Unión Europea en un encuentro realizado en septiembre de 1999 cuando decidieron formar dos grupos para seguir el proceso, el primero, restringido a los representantes estatales del proceso y responsable por el desarrollo del proceso, el segundo se presenta como un grupo de seguimiento constituido por los países signatarios además de la Comisión Europea, de la Confederación de Rectores de Universidades Europeas y de la Asociación Europea de Universidades (Furthering the Bologna Process, 2001). Son nuevos actores que entran en la dinámica de interacción de la construcción de la política pública internacional. Los estudiantes se promueven después de la Convención de los Estudiantes Europeos realizada en Suecia, en ese mismo año, en la cual fueron hechas recomendaciones expresadas en el encuentro. Además de eso, fue creada la ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education – que se incorpora al Proceso de Bolonia.

Con respecto a los seis objetivos dictados por el Proceso de Bolonia se destaca la recomendación para las universidades para que utilicen parte de la legislación ya existente en lo que concierne a la validación internacional de los diplomas¹⁴. La adopción del sistema fundamentado en los dos ciclos principales fue objetivo de debates con respecto a la preocupación de que los programas conserven sus diferentes orientaciones, con el fin de responder a las distintas necesidades de formación. Con respecto al establecimiento del sistema de créditos transferibles, sigue el apoyo al sistema ECTS, que tendrá como consecuencia una mejoría en el acceso de los estudiantes al mercado laboral europeo, reforzando la competitividad e importancia del sistema europeo de educación superior. La movilidad sigue siendo vista como un objetivo importante y de consenso, aunque existan obstáculos inúmeros, desde el reconocimiento de los estudios hasta la obtención de visas. Se resaltó la necesidad de promover la dimensión europea en el ámbito de la educación superior, a través de la realización de disciplinas y orientaciones que la contemplen en los estudios e investigaciones futuros.

¹⁴ National Academic Recognition Information Centres, creado por iniciativa de la Comisión Europea en la década de los 80.

¹⁴ European Network of Information Centres, establecido por el Consejo Europeo y por la UNESCO cuando se realizó la Convención de Lisboa.

Con respecto al seguimiento del Proceso de Bolonia se confirma la creación de un grupo de seguimiento y de un grupo preparatorio. El primero será compuesto de representantes de los signatarios y de la Comisión Europea y presidido por aquel que ejerce la presidencia de la Unión Europea. El segundo reuniendo representantes de los países organizadores de los encuentros (del que organiza la edición actual y del que organizará la siguiente), dos representantes de Estados miembros y dos de Estados no miembros de la Unión Europea y ocupa la presidencia el Estado que será sede del próximo encuentro. Finalmente, está la organización representante de las universidades y la que representa los estudiantes – EUA y ESIB como consultores de los trabajos del grupo de seguimiento, de la misma manera que el Consejo Europeo y la Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior – EURASHE.

La Declaración de Berlín – 2003

Nueva conferencia con la presencia de Ministros representando 32 países, se realiza en Berlín, con el objetivo de hacer un resumen de los progresos realizados hasta entonces, definir las prioridades y nuevos objetivos, y también para acelerar el establecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior. El pragmatismo de las metas establecidas comparte espacio con la afirmación de las acciones valorativas relativas a la mejoría de las características sociales de ese espacio y con la preocupación por la preservación cultural de los Estados signatarios. La relación con las instituciones de la Unión Europea mantiene su proximidad según expresa el comunicado conjunto de Berlín. Los comentarios realizados por el Consejo Europeo en Lisboa y Barcelona, en los años de 2000 y 2002 respectivamente, sobre la necesidad de convertir Europa en una economía del conocimiento competitiva y dinámica pasan por el fortalecimiento del Proceso de Bolonia. Los grupos de seguimiento y trabajo, establecidos en el encuentro anterior, en Praga (2001), realizaron sus tareas a través de la elaboración de reportes y seminarios en el intervalo entre los encuentros de 2001 y 2003.

Se reconoce, de la misma forma, los esfuerzos producidos por otras organizaciones aliadas del Proceso de Bolonia, a través de la realización de encuentros y de la elaboración de reportes y recomendaciones para el avance del proceso. Se habla, particularmente, de las contribuciones de la EUA (representando a las universidades), de la ESIB (representando a los estudiantes) e da EURASHE (representando a las instituciones de educación superior de Europa). Aparecen como invitados para la conferencia representantes del Comité de Seguimiento del Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea, Latinoamérica y Caribe (UEALC). En el apartado relacionado a los avances establecidos dentro del Proceso de Bolonia, se enfoca inicialmente la cuestión de la garantía de la calidad de la educación. La garantía depende tanto de las acciones estatales como de los planes desarrollados por las propias universidades dentro de su autonomía.

Las metas establecidas y que deben ser cumplidas por los sistemas nacionales de garantía de calidad hasta el próximo encuentro, que se realizaría en el año de 2005, son las siguientes acciones: (a) definición de responsabilidades de las instituciones involucradas, (b) una política de evaluación de los programas y de las instituciones de

educación superior incluyendo tanto la evaluación interna como exámenes externos y divulgación pública de esos resultados, contando también con la participación de los estudiantes en esa área, (c) un sistema de créditos, certificación o de procesos comparables y, por último (d) la participación y cooperación en redes internacionales. En ese punto se pide la ayuda y la participación de la ENQA, EUA, EURASHE E ESIB, garantizando así la participación de las organizaciones representativas de los principales actores involucrados en ese proceso.

Con respecto a la estructura y reconocimiento de los diplomas se trabaja con la idea del establecimiento de dos ciclos. Se convierte en tarea delegada a los Estados miembros la creación de un cuadro comparable y compatible de calificaciones, que deben ser descritas de forma a contemplar, de manera clara, la carga de trabajo, los niveles específicos, los resultados de formación y competencias adquiridas así como el perfil de las calificaciones, de conformidad con los acuerdos previamente establecidos. Sobre las metas referentes al establecimiento de un sistema de créditos transferibles, se resalta, nuevamente, el rol a ser desempeñado por el ECTS, con vistas a que ese sistema se está convirtiendo, cada vez más, en la base de datos para los sistemas nacionales de créditos. En lo que se refiere a la adopción de un sistema de diplomas fácilmente comprensibles y comparables, se sigue estimulando el uso de los sistemas ENIC y NARIC. Se instituye también la meta para que en 2005, los estudiantes que terminen sus estudios de graduación puedan recibir, sin coste y de forma automática, el Suplemento del Diploma¹⁵, que debe ser redactado en un idioma que sea de uso corriente en el continente europeo. Sobre las instituciones de educación superior, de origen privado y, por consecuencia, fuera de la esfera de intervención y acción directas del Estado¹⁶, se recomienda que hagan los esfuerzos necesarios para estar de acuerdo con las directrices establecidas por el Proceso de Bolonia.

La participación de los estudiantes en el desarrollo para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior es destaque en esta conferencia. De acuerdo al Comunicado de Berlín (2003), estudiantes son puestos como aliados integrales en aquello que los ministros signatarios del comunicado designan como “gobernanza de la educación superior”. La elección del término revela un aspecto importante de la acción de los actores estatales involucrados; la necesidad de reafirmar el Proceso de Bolonia como una forma de interacción más democrática y distinta de las políticas públicas establecidas y vistas solamente como la acción del Estado.

¹⁵ “El Suplemento al Diploma es un documento complementario del diploma que es conferido al final de un programa de estudios y en el que consta la descripción del sistema de educación superior del país de origen del diploma, caracterizando la institución que ministró la enseñanza y que otorgó el diploma, la formación realizada y su objetivo, ofreciendo, al igual, información detallada sobre la formación realizada y los resultados obtenidos. Es emitido obligatoriamente y de forma gratuita, siempre que un diploma es otorgado.

¹⁶ Como ya hemos mencionado anteriormente, las universidades europeas son públicas, en su mayoría. En los documentos propios del Proceso de Bolonia el término utilizado para referirse a lo que aquí llamaríamos de universidad privada es “*établissement d’enseignement superieur*” o en inglés “higher education institutions”.

Entre los desarrollos complementares que constan en el Comunicado (2003), dos de ellos son destacados. En primer lugar está la cuestión relativa al establecimiento del sistema de dos ciclos comprensibles y comparables dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. En ese punto se destaca la necesidad de hacerse concreto también un Espacio Europeo de Investigación. Se decide entonces incorporar el doctorado en los ciclos de aprendizaje, adoptándose el sistema 3-2-3 (graduación, maestría y doctorado). El segundo se refiere al grupo de seguimiento, del cual pasan a ser parte la ESIB y la UNESCO/CEPES. Finalmente, el Comunicado de Berlín confirma la aceptación de los nuevos Estados miembros del Proceso de Bolonia: Albania, Andorra, Bosnia-Herzegovina, del Estado del Vaticano, de Rusia, Serbia y Montenegro y de Macedonia. De esta forma el Proceso pasa a contar, en esta fecha, con 40 miembros.

La Declaración de Bergen – 2005

En la conferencia realizada en la ciudad de Bergen, Noruega, en el año de 2005, el comunicado realizado por los ministros nos revela importantes avances. En primer lugar, el grupo de Estados signatarios del Proceso de Bolonia aumentó con la entrada de Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania. Se destaca el papel que ha sido desempeñado por los demás actores en la construcción de ese proyecto, básicamente las universidades y demás instituciones de educación superior (y sus respectivos trabajadores) y de los estudiantes (Comunicado de Bergen, 2005¹⁷).

Se reafirma el cuadro global de calificaciones para los tres ciclos (3+2+3) respetando los ciclos intermediarios de cada sistema nacional. Se expone el objetivo de elaboración de cuadros nacionales de calificaciones que sean compatibles para la construcción del EHEA para el año de 2010, con la supervisión del grupo de seguimiento. La complementariedad de la educación continuada sigue siendo una preocupación expresada en el comunicado. Con respecto a la calidad de la educación, se estimula una mayor integración de la ENQA en el proceso, apoyada por las demás organizaciones e instituciones participantes. En lo que concierne al reconocimiento de los diplomas y de los períodos de estudios, se constató que 36 de los 45 países participantes ratificaron la Convención de Lisboa sobre el Reconocimiento. La utilización, como referencia, del sistema de reconocimiento sigue siendo aquella desarrollada por las redes ENIC y NARIC.

¹⁷ A lo largo de su desarrollo, el Proceso de Bolonia gradualmente adquiere una dinámica propia, constituida por sus actores. De la primera declaración de los cuatro Ministros de Estado, realizada en la Sorbonne, la Declaración de Bergen se puede notar que la construcción del Proceso constituye una red de interacciones que atraviesa los espacios sub nacionales, nacionales e internacionales e integra actores estatales, privados, organizaciones sociales e involucra organizaciones internacionales. Conforme se integran como actores del Proceso de Bolonia, estudiantes y universidades encuentran sus objetivos y valores de acción dentro de esa interacción a medida en que desarrollan su propio referencial. Ejemplos de esa participación están expuestos en los reportes de seguimiento del bienio 2003-2005, desarrollados por las EUA, por parte de las universidades, y por la EISB (futura ESU), por parte de los estudiantes universitarios europeos. También está, obviamente, el reporte elaborado por el propio grupo de seguimiento, del que participan esas dos organizaciones internacionales.

En el cuadro expuesto como Otros desafíos y Prioridades, se destacan las relaciones que deben ser establecidas y reforzadas entre el Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Europeo de Investigación, la dimensión social del Proceso de Bolonia, la cuestión de la movilidad de estudiantes y docentes, y aún la cuestión de mejorarse el interés por la educación superior europea y como ese objetivo puede ser establecido a través de diferentes formas de cooperación con otras regiones del globo.

Se pone también en evidencia la necesidad de medidas objetivando la ayuda financiera a los estudiantes a través de programas de becas de estudio y de orientación académica. El sistema de becas también es un aspecto importante para la concretización de la movilidad de estudiantes y docentes dentro del Espacio Europeo de Educación Superior, por eso es necesaria la implementación de un programa de becas y ayudas para investigación por parte de los docentes e investigadores. Con respecto a la importancia del Espacio Europeo de Educación Superior, los Ministros reafirman la necesidad de un fortalecimiento de los lazos de cooperación con otras regiones del mundo como también reafirman la necesidad de que el Proceso de Bolonia sea mejor comprendido en otras áreas y continentes.

Al grupo de seguimiento está destinada la tarea de expandir los trabajos de resumen y síntesis de los resultados para su próximo reporte a ser expuesto en la reunión de los Ministros, que será celebrada en Londres. Ese reporte debe basarse en la metodología adecuada en las cuestiones relativas al sistema de diplomas, en la garantía de la calidad y en el reconocimiento de los períodos de estudio y de diplomas. Especial atención debe darse a los siguientes temas: (a) implementación de líneas de orientación para la garantía de la calidad, según los parámetros facilitados por la ENQA, (b) implementación de los cuadros nacionales de calificaciones, (c) reconocimiento de los diplomas conjuntos, incluso en nivel de doctorado y la (d) creación de caminos flexibles de formación en la educación superior.

Finalmente, se habla de los nuevos miembros consultivos del grupo de seguimiento del Proceso de Bolonia: La Estructura Pan europea de la Internacionalidad de la Educación (EI), la Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA) y la Unión de las Confederaciones de los Trabajadores y de las Industrias de Europa (UNICE).

La Declaración de Londres – 2007

Se celebró en Londres, Inglaterra, el quinto encuentro de los Ministros responsables de la educación superior dentro del Proceso de Bolonia. De esta vez ocurre la inclusión de solamente un nuevo miembro: Montenegro, que, en verdad ya era parte de los acuerdos en el ámbito del Proceso de Bolonia, pero juntamente con Serbia. En su Comunicado conjunto, sintetizan las acciones de desarrollo objetivando el establecimiento del Espacio Europeo de Educación Superior (Communiqué de Londres, 2007).

Se reafirma, como en los comunicados anteriores, la importancia de la libertad y de la autonomía universitaria, sobre los principios democráticos que regulan el Proceso de Bolonia y la preocupación sobre la inserción profesional de los estudiantes universitarios y

sobre la importancia y competitividad que deben convertirse en características relevantes de la educación superior europea. Se expone de forma más clara la cuestión del papel que tendrá ese espacio, con respecto a los desafíos de la mundialización (término utilizado pocas veces en los comunicados anteriores, aunque siempre se le haya hecho referencia de forma indirecta o implícita).

El papel de conductores del Proceso de Bolonia no se configura solamente por el papel asumido en la redacción de las propuestas a ser implementadas, o por la responsabilidad de implementación nacional de las decisiones tomadas en la esfera internacional, que le toca a cada uno de los Estados signatarios, pero también por las acciones que objetivan garantizar que otros actores involucrados en el Proceso tengan las condiciones de cumplir con las metas y objetivos que les son estipulados y acordados. Es de competencia de los Estados garantizar, por ejemplo, las condiciones mínimas para el funcionamiento adecuado de las universidades para que puedan cumplir con sus funciones relacionadas a la educación y a la investigación, y en medio de esas condiciones, una de las más importantes es la cuestión de la financiación, porque la mayoría de las universidades europeas está constituida por instituciones públicas.

La movilidad de estudiantes y docentes demuestra, según el comunicado (2007), avances satisfactorios, sin embargo todavía hay una serie de obstáculos a ser superados por las acciones de los actores involucrados, como las cuestiones de inmigración, falta de ayudas financieras, reconocimiento de los diplomas y los reglamentos sobre los sistemas de jubilación y contribución de los docentes involucrados en el proceso. La inserción en el mercado laboral de los graduados es motivo de preocupación y se destaca la necesidad de una mejor adaptación de la educación superior y del sistema de ciclos adoptado.

El reconocimiento de los diplomas y calificaciones de la educación superior sigue siendo una medida de acuerdo con los parámetros establecidos dentro de la Convención entre el Consejo de Europa y la UNESCO – Convención de Lisboa sobre el Reconocimiento de Diplomas. De los 46 Estados actuantes dentro del Proceso de Bolonia, 38 ya habían ratificado esa convención cuando se realizó el encuentro de Londres, en 2007. Hay una especial demanda para que el grupo de seguimiento - BFUG (Bologne Follow-up Group)- trabaje en alianza con la red ENIC/NARIC en el análisis de los planes nacionales y en la difusión de las buenas prácticas. La estructura de las calificaciones (o cuadro de calificaciones, referentes a los diplomas, títulos o certificaciones de educación superior) es el instrumento que facilita la realización de las comparaciones de los diplomas dentro del Espacio Europeo de Educación Superior y tiene el objetivo de subsidiar las universidades en la formación de sus programas de enseñanza y sistema de créditos dentro de las directrices del Proceso de Bolonia. Esa estructura de calificaciones fue definida en el encuentro anterior y hace que sea necesario que las estructuras nacionales de calificaciones sean concebidas dentro del cuadro general de calificaciones definidas en el ámbito establecido por el Espacio Europeo de Educación Superior. De la estructuración de esos cuadros depende la cuestión de la movilidad dentro del proceso.

Sobre la garantía de la calidad de la educación se constata un avance en la mayoría de los países debido a la adopción, en Bergen 2005, de los patrones y líneas de orientación

europeas para la garantía de la calidad dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. La evolución de ese aspecto constituyente del Proceso de Bolonia se debe, en gran parte, a los trabajos desarrollados a partir de la realización del Primer Fórum Europeo de Garantía de la Calidad, organizado por la EUA, ENQA, EURASHE y ESIB (Llamados de Grupo E4). Ese ejemplo demuestra como la dinámica de interacción de los actores involucrados en el Proceso de Bolonia, tomado como ejemplo de política pública internacional, descubre sus propios caminos de acción conforme el desarrollo los confronta con nuevos problemas a ser resueltos.

Sobre las relaciones con el Espacio Europeo de Investigación los problemas levantados se refieren a las regulaciones del ciclo de doctorado. Los Ministros demuestran preocupación por el tema del fortalecimiento de las actividades de investigación en el Espacio Europeo de Educación Superior. Es de responsabilidad de las universidades reforzar sus esfuerzos para el aumento de las graduaciones doctorales y para el establecimiento de programas y perspectivas de investigación que se adecuen al número más grande de doctores.

La dimensión social continúa siendo estimulada por el Comunicado, aunque no sean expuestos ejemplos de mayores acciones en esa área. La confirmación de ese déficit de acciones se expresa a través del uso continuo de los verbos en la forma condicional dentro del Comunicado de Londres. Se resalta también la preocupación expuesta sobre el desarrollo para más allá del año de 2010, que fue establecida como fecha límite para la implementación de las directrices del Proceso de Bolonia. El año de 2010 debe marcar, de esa manera, el cambio del Proceso de Bolonia a Espacio Europeo de Educación Superior. La reflexión sobre las perspectivas para más allá del año de 2010 se quedan a cargo del grupo de seguimiento – BFUG.

La Declaración de Leuven y Louvain-la-neuve – 2009

En la última conferencia antes del plazo estipulado para la implementación del Espacio Europeo de Educación Superior, celebrado en Leuven y Louvain-la-neuve, Bélgica, en abril de 2009, los representantes y ministros de los 46 países miembros reafirmaron los principales objetivos del proceso y crearon los planes y estrategias para los próximos años. Hay dos cambios básicos de tono con respecto a las declaraciones y comunicados anteriores: la crisis económica internacional, iniciada el año anterior, se percibe en el contenido del comunicado a través de la preocupación por la financiación pública de la educación superior y por el papel que ese sector puede desempeñar en la búsqueda de salidas para la recién iniciada crisis.

El Comunicado destaca que diez años tras la Declaración de Bolonia, el Proceso construyó una rica dinámica de interacciones basada en sus principios generales y trajo para al escenario internacional la elaboración de las políticas públicas de educación superior, involucrando los diversos actores a ellas ligados. Fueron muchos los avances en la cuestión de compatibilidad y comparabilidad de los diplomas, las acciones a favor de la movilidad de estudiantes y docentes, la creación de la estructura de diplomas basada en los tres ciclos, la propia visibilidad internacional del sistema europeo de educación

superior se cambió, la adopción de líneas de orientación europea para la garantía de la calidad de la educación. Se nota también un cambio con respecto a los objetivos y metas, porque la estructura del comunicado no se realiza sobre las metas alcanzadas o sobre la evolución de los procesos de implementación establecidos, pero se inclina sobre las perspectivas que deben ser expuestas para la próxima década dentro del Espacio Europeo de Educación Superior (Communiqué de Leuven & Louvain-La-Neuve, 2009).

Sobre la dimensión social se expone la visión de que los sistemas de educación superior deben reflejar la variedad y diversidad de sus poblaciones. Especial atención debe darse a los grupos sociales que se encuentran sub representados dentro de la educación superior, y para eso es de responsabilidad el Estados facilitar las condiciones adecuadas para que dicho objetivo se realice. Sobre los programas de educación continuada se presenta la necesidad de un mejor desarrollo de los cuadros nacionales de calificación. La inserción en el mercado laboral (employability) es puesto como meta para el próximo decenio, pero no existe una propuesta de objetivos mensurables para un plazo preestablecido. El objetivo principal es hacer que la estructura de la educación superior y su funcionamiento sean eficaces en la orientación de la carrera de los estudiantes y en la formación adecuada a los nuevos conocimientos por parte de la fuerza de trabajo.

Se resalta también el aprendizaje centrado en el estudiante como una misión a ser cumplida por las universidades. El Comunicado de los Ministros deja trasparecer que la estructura de ciclos adoptada por las universidades aún se encuentra distante de lo ideal pensado por los conductores del Proceso de Bolonia. Los tres ciclos fueron establecidos, pero su contenido necesitaría reformas y adecuaciones. Las universidades deben amoldarse a las líneas de orientación europeas para la garantía de la calidad de la educación.

El Comunicado revela también una preocupación por el aumento del número de doctores dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. Ese objetivo requiere la acción directa de las universidades basando sus programas de investigación en la interdisciplinaridad y en la existencia de programas transversales, abarcando varias áreas del conocimiento. Por otro lado, se constata que el desarrollo de la carrera de investigador debe tornarse más atractiva para los estudiantes.

Sobre la Movilidad, el Comunicado refuerza sus cualidades intrínsecas, como la mejoría de la calidad de las formaciones superiores, la posibilidad de una mayor inserción en el mercado laboral, estimula la convivencia entre diferentes culturas, promueve la pluralidad lingüística, y hace crecer los lazos entre las universidades europeas. Los Estados deben comprometerse a consolidar ese proceso, de acuerdo a las metas establecidas por el Proceso de Bolonia para 2020. La movilidad debe contemplar condiciones accesibles a los estudiantes y también favorables al desplazamiento de los docentes lo que resulta en una serie de medidas procesuales que deben ser adoptadas por los Estados y universidades que se encuentran fuera del campo de la educación superior, convirtiéndola en uno de los elementos de mayor complejidad para su implementación.

El Comunicado se concentra también en la cuestión de recolectar y compartir más efectivamente los datos de los actores involucrados en el Proceso de Bolonia. Los datos se

refieren a la movilidad, a la dimensión social del programa, a la inserción en el mercado laboral de los estudiantes, y otras áreas. De igual manera se hace una observación sobre las informaciones que las universidades deben facilitar con respecto a sus cursos y programas, y sus especialidades. Ese intercambio de informaciones debe resultar en una mayor transparencia multidimensional y condiciones de comparación de los datos con el Espacio Europeo de Educación Superior y debe contar con la participación de las organizaciones europeas de estudiantes y universidades. Se reafirmó que la financiación pública sigue siendo la expresión de su responsabilidad junto a las universidades.

De acuerdo a la visión de los Ministros responsables de la educación superior la estructura organizacional del Proceso de Bolonia se mostró adecuada a lo largo de su primera década de funcionamiento. Aparece solamente un pequeño cambio para el futuro que acerca el Proceso de Bolonia a la Unión Europea, ya que a partir de entonces su dirección deberá ser compartida entre el país responsable por la presidencia de la UE y un país que no sea parte de la misma. Sobre el grupo de seguimiento (BFUG – Bologna Follow-up Group), fueron establecidas las siguientes funciones para el encuentro de 2012 (IDEM): (a) definir los indicadores utilizados para mensurar y seguir la movilidad de estudiantes y docentes y la dimensión social del proceso, paralelamente a las recolectas de datos, (b) reflexionar sobre una forma de obtener una movilidad equilibrada dentro del Espacio Europeo de Educación Superior, (c) seguir el desarrollo de los mecanismos de transparencia y demostrar resultados de esa acción cuando se celebre la Conferencia Ministerial de 2012, (d) establecer una red, utilizando una forma excelente para las estructuras que ya existen, que mejorará la información sobre el Proceso de Bolonia y promoverlo de una forma externa más efectiva y (e) dar seguimiento a las recomendaciones relativas al análisis de los planes de acción nacionales sobre el reconocimiento de diplomas.

Ya con respecto a los reportes de avances para la implementación de las decisiones del Proceso de Bolonia, estos deben seguir las siguientes orientaciones: (a) El inventario debe mejorar su metodología fundamentada sobre hechos y números (evidence-based methodology), (b) Eurostat y Eurostudent en cooperación con Eurydice deben colaborar con la recolecta de datos pertinentes, (c) la demostración de resultados debe ser supervisada por el grupo de seguimiento (BFUG), (d) es de responsabilidad del E4 (ENQA-EUA-EURASHE-ESU) avanzar en el desarrollo de la dimensión europea de garantía de la calidad y de prestar especial atención para que el Registro Europeo de Agencias de Garantía de Calidad sea evaluado externamente, considerándose los puntos de vista de los participantes.

La Declaración de Budapest-Viena – 2010

El día 12 de marzo de 2010 marca la presentación del Espacio Europeo de Educación Superior, como era objetivo de la Declaración de Bolonia, celebrada 11 años antes. Con la reciente entrada de Kazajistán, ahora son 47 los Estados participantes. Se pasó una década de construcción de una política pública en la que participaron varios actores actuando e interactuando entre los niveles sub nacionales, nacionales e

internacionales. Los objetivos listados en el inicio conllevaron a una mayor participación de actores, estatales, privados, intermediarios y sociales, que influenciaron (y siguen influenciando) la implementación de esos objetivos, como también sus cambios a lo largo de los años pasados.

En ese sentido, el Comunicado (Declaration de Budapest-Vienne, 2010) evoca, correctamente, el adjetivo “único” para describir la alianza que se estableció entre actores distintos, en niveles distintos de la política pública. Confianza, cooperación y respeto a las diversidades de los actores no se constituyen solamente en calificaciones propias de un comunicado realizado por los actores estatales, ellas representan valores que serán la base del desarrollo del proceso.

Sin embargo, el desarrollo y la evolución que sucedieron en diferentes niveles de acuerdo a los objetivos establecidos en su presentación. Según los reportes realizados por el grupo de seguimiento se nota una mayor asimilación del Proceso de Bolonia por parte de la comunidad académica, pero también se nota que las líneas de acción del EHEA, como la reforma de los diplomas y programas de estudio, la garantía de la calidad, las acciones de reconocimiento, la movilidad y la dimensión social fueron implementadas en proporciones diversas e irregulares entre los signatarios (IDEM, 2010). Avances en grados diferentes como demuestran los “Stocktaking reports - Report from working groups appointed by the Bologna Follow-up Group” de los años de 2005, 2007 y 2009. Cada uno de esos reportes realizados por los grupos de trabajo elabora una visión global de la evolución del Proceso de Bolonia, como también demuestra la situación en cada Estado, de acuerdo al grado de implementación de las acciones previstas.

Entre los cambios y transformaciones, a lo largo del Proceso, también están los cambios del contexto externo, la interacción que acaban creando nuevos desafíos y nuevas respuestas a los actores participantes. La crisis económica global, que se inicia a finales de 2008, aumenta durante los años subsecuentes y resulta en graves consecuencias económicas, políticas y sociales para los Estados europeos. Las decisiones de austeridad fiscal y monetaria son seguidas de protestas y manifestaciones en la mayoría de los países, y muchas de esas manifestaciones involucran a los actores participantes de la dinámica del Proceso de Bolonia. Los cambios del contexto resultan en cambios en la percepción de los actores.

La acción de interacción para intensificar los esfuerzos para la realización de las reformas necesarias para la implementación de las metas establecidas ocurre en los alrededores del escenario internacional, involucrando, también, actores nacionales y sub nacionales. Por otro lado, se revela, en el plan nacional, la importancia de la acción de los actores estatales para que se cumplan los compromisos asumidos en la implementación de las metas acordadas. Reconociendo la importancia de la manutención de la libertad académica y de la importancia de la comunidad académica en el desarrollo del Proceso de Bolonia, los Ministros destacan también la importancia de un ambiente propicio para que se cumplan las decisiones tomadas. El papel del personal administrativo fue, por primera vez, destacado por el Comunicado de los Ministros (IDEM). También se suma al reconocimiento la importancia del personal administrativo, la mayor participación de los

estudiantes, no solamente a través de su entidad representativa europea en el grupo de seguimiento (BFUG), sino que también como partes integrantes de la estructura de decisión, en sus diversas dimensiones: europea, nacional y local.

La crisis económica vuelve a ser tema del Comunicado de los Ministros cuando se reafirma el deber público con respecto a la educación superior. La énfasis dada a la responsabilidad pública está ligada a la propia responsabilidad de los Ministros y de sus interacciones políticas en sus respectivos Estados, porque es suya la responsabilidad (o la mayor parte de la responsabilidad) de garantizar la manutención de las inversiones públicas en las universidades. Se trata, aquí, de la propia legitimación de la acción de los actores estatales a causa de sus relaciones de poder e interacción con los demás actores estatales involucrados.

Por fin, los Ministros refuerzan el pedido que hicieron al grupo de seguimiento (BFUG) para que propongan medidas y acciones que faciliten la implementación completa de los objetivos expuestos como metas para el Proceso de Bolonia a nivel nacional y en las propias universidades para el buen desarrollo de los métodos de trabajo y para compartir las informaciones.

Las Declaraciones por las Teorías Cognitivas de las Políticas Públicas

El análisis del desarrollo del Proceso de Bolonia hasta la institución oficial del Espacio Europeo de Educación Superior fue realizado a través de las declaraciones y comunicados de las reuniones de los ministros responsables por dicha área en los países signatarios. La elección de ese camino se justifica por mostrar la visión de los actores centrales de esa acción, los ministros que representan el poder estatal o el “Estado en Acción”, y como se construyeron sus decisiones y su dinámica de interacción interna y con los demás actores que se juntan al proceso. Por la complejidad del tema, serían posibles otras formas de seguimiento de su evolución, como los comunicados de las instituciones europeas, de los representantes de las universidades o de los estudiantes, o aún de la visión de la Unión Europea, pero se optó aquí por las declaraciones oficiales de los representantes del Estado.

De acuerdo a las teorías cognitivas de las políticas públicas, es posible realizar la siguiente lectura de la evolución del Proceso de Bolonia hasta la creación oficial del Espacio Europeo de Educación Superior: se trata de una política pública internacional que se construye a través de la dinámica de interacción entre sus actores constituyentes, involucrando niveles distintos de acción que se entrelazan: el internacional, el nacional y el local.

La relación sectorial-global se realiza en dos niveles: en el primero está presente la interacción en la esfera internacional, donde los actores estatales (los ministros responsables de la educación superior) interactúan para alcanzar un consenso, aunque provisorio, con respecto a la evolución del Proceso de Bolonia. En este nivel, el global se configura como el propio proceso en su dimensión internacional y el sectorial es

representado por cada Estado participante. En el segundo nivel está la relación entre las políticas nacionales de educación superior y las demás políticas públicas de cada Estado. Aquí, la búsqueda de la armonización de las acciones decididas en la esfera internacional necesitaba hacerse efectiva a través de la acción pública en diversas áreas: en la regulación del sistema de educación superior, en las reglas que garanticen la movilidad de los estudiantes, investigadores y docentes, en la interacción con las políticas de ciencia y tecnología y aún en el área de regulación del trabajo y de la formación de los estudiantes y docentes, que disfrutaran de la movilidad transnacional definida en el propio proceso. Esa dupla regulación dentro del Estado y en la esfera internacional convive aún, en cada uno de los constituyentes, con las variaciones de los ciclos políticos internos.

El referencial de esa política pública internacional resulta de la constante interacción entre los actores involucrados y los contextos políticos, sociales y económicos y los que se desarrollan. Es posible percibir que el referencial parte del aprendizaje de experiencias anteriores, como en el caso de los acuerdos anteriores al Proceso de Bolonia, en el ámbito de la Unión Europea, de los compromisos de integración de las universidades, realizado a finales del año de 1980, y del sistema de transferencia de créditos. Por otro lado, el referencial se realiza también a través de la búsqueda de la solución de nuevos problemas, que solo pueden aparecer mediante el desarrollo e implementación de esa política pública internacional, así como a través de los nuevos actores que en ella se incorporan. Nuevas acciones son propuestas, metas son revisadas (como en el caso de los ciclos de la educación superior en la que se incorporan los estudios doctorales), y nuevas estructuras institucionales son creadas como resultado de la dinámica de acción de la política pública, como el grupo de seguimiento (BFUG). Son nuevos actores que surgen como resultado del Proceso de Bolonia y que, a partir de entonces, pasan a influenciar sus rumbos y directrices. La agenda de las asociaciones europeas de estudiantes y universidades – ESU y EUA – se modifica y se recrea a partir de esas acciones. Las instituciones, las ideas y los intereses son componentes complementarios y fundamentales en la construcción permanente del referencial. Son las variables que se entrelazan y dan nueva forma al Proceso de Bolonia, que también marca el cambio de los ciclos de acción del Estado y de las políticas públicas: del Estado regulador y empresarial para el ciclo de la Gobernanza Sostenible, en la que las acciones se guían por el principio de mayor participación de los actores en la conducción de la política pública (gobernanza) y por el entrelazamiento de las dimensiones internacionales, nacionales y locales en la implementación, desarrollo y en las decisiones que constituyen la política pública.

Referencias

Communiqué de Bergen. Bergen. (2005). Communiqué de la conférence de ministres chargés de l'enseignement supérieur. Recuperado de: <http://www.europe-education-formation.fr/docs/Bologne/Bergen-Communique--Version-finale--FR.doc>

Communiqué de Berlin. (2003). Communiqué de la conférence de ministres chargés de l'enseignement supérieur. Recuperado de: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/France/030919_Berlin_Communique-Fr.pdf

Communiqué de Londres. (2007). Communiqué de la conférence des ministres européens chargés de l'enseignement supérieur, Londres, 17-18 Mayo 2007. Recuperado de: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2007_London_Communique_French.pdf

Communiqué de Louvain Et Louvaine-La-Neuve. (2009). Communiqué de la conférence des ministres européens chargés de l'enseignement supérieur, Louvain et Louvain-la-Neuve, 28 y 29 abril 2009. Recuperado de: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2009_Louvain_Louvain-la_Neuve_Communique%C3%A9_FR.pdf Acceso el 14/07/2015.

Communiqué de Prague. (2001). Communiqué de la conférence de Ministres chargés de l'enseignement supérieur. Recuperado de: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2001_Prague_Communique_French.pdf

Déclaration de Bologne. (1999). Recuperado de: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_French.pdf

Déclaration de Budapest-Vienne Sur L'Espace Européen de L'Enseignement Supérieur. Budapest-Viena. (2010). Recuperado de: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/2010_Budapest_Vienna_Declaration_FR.pdf

Déclaration de la Sorbonne. (1998). Recuperado en: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1998_Sorbonne_Declaration_French.pdf

Fronzaglia, M. (2011) *Políticas públicas internacionais: o caso do processo de Bolonha*. Tese de doutorado defendida junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

Furthering The Bologna Process: Report to the Ministers of Education of the signatory countries. (2001). Recuperado de: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/GRP_for_MC/LourtiereReport-FromBolognatoPragueMay2001.pdf

Jacquot, S., & Woll, C. (2008) Action publique Européenne: les acteurs stratégiques face à l'Europe, *Politique européenne*, 25. 161-192.

Jobert B. (2004). Une approche dialectique des politiques publiques. *Pôle Sud*, 21, 43-54.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie publique: l'action publique*. Paris: Editions Armand Colin.

Hassenteufel, P., & Surel, Y. (2000). Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes. *Politique Européenne*, 1, 8-24.

Kingdon, J. (2002). The reality of public policy making. *Ethical dimensions of health policy*. OXFORD University Press, 97-116.

Kott, S., & Droux Joëlle. (2013). *Globalizing social rights: The international labour organization and beyond*. Palgrave Macmillan.

Lasswell, H. (1951). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press, 3-15.

Lasswell, H. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1, 3-14.

Magna Charta Universitatum. (1998). Recuperado de: www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/portuguese .

Mazmanian, D.Z., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman and Company.

Muller, Pierre. (2015). Mise en perspective. Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet and P. Muller, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris: Les Presses de Sciences Po, 405-435, 2015.

Palier, B., & Surel, Y. (2005). « Les trois « i » et l'analyse de l'État en action ». *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), 7-32.

Radaelii, C. M. (2000). Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 255-276.

Saurugger S., & Surel Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique, *Revue Internationale de politique comparée*, 13, 179-211.

Skocpol T. (1993). Formation de l'état et politiques sociales aux Etats-Unis. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 96-97, 21-37.

Serbanescu-Lestrade, K. (2009). La mise en œuvre du processus de Bologne en France et en Allemagne. THESE Pour obtenir le grade de Docteur de L'Université Paris X- Nanterre en sciences de l'éducation. Paris.

Surel, Y. (2000). L'intégration Européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 235-254.