

FUNDACIÓN 1 DE MAYO

Informes

175 – OCTUBRE 2024

25 Años del Tratado de Bolonia



25 AÑOS DEL TRATADO DE BOLONIA



25 AÑOS DEL TRATADO DE BOLONIA

Autoría

Montserrat Palma Muñoz, Javier M. Valle López, María Matarranz, Alejandra Sola Corcuera, Diego García Saiz y Rafael Granero Belinchón

Coordinador

Pablo García de Vicuña Peñafiel

FUNDACIÓN 1º DE MAYO

Instituto de Estudios Educativos y Sindicales

C/ Longares, 6. 28022 Madrid

Tel.: 91 364 06 01

1mayo@1mayo.ccoo.es

www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN INFORMES - NÚMERO 175

DL: M-23620-2024

ISSN: 1989-4473

© Madrid, OCTUBRE 2024

Índice

[Autorías](#) 5

[Prólogo](#) 7

Carmen Perona Mata

[Bolonia, veinticinco años después, seguimos](#) 11

Montserrat Palma Muñoz

[El Proceso de Bolonia. Impacto en la formación del profesorado español](#) 19

Javier M. Valle López, María Matarranz y Alejandra Sola Corcuera

[Veinticinco años del Plan Bolonia y tres leyes de universidades: retrospectiva](#) 35

Diego García Saiz y Rafael Granero Belinchón

Autorías

Diego García Sáiz

Profesor Permanente en la Universidad de Cantabria (UC), en el área de Lenguajes y Sistemas Informáticos. Se doctoró en 2016. Ha ocupado varios cargos de gestión en la universidad, y actualmente es el secretario general de la Sección Sindical de CCOO en la UC.

Rafael Granero Belinchón

Profesor Contratado Doctor en la Universidad de Cantabria (UC), en el Departamento de Matemáticas, Estadística y Computación. Se doctoró en 2013 en el Instituto de Ciencias Matemáticas del CSIC. Actualmente es el Representante del PDI Laboral en la Sección Sindical de CCOO en la UC.

María Matarranz

Profesora en el Departamento de Pedagogía de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctora cum laude en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid y Licenciada en Pedagogía por la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la Formación del Profesorado, la Política Educativa Supranacional y la Educación Intercultural. Desde el año 2013 es miembro activo y secretaria del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES) perteneciente a la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es delegada del Decano para la Formación Continua en la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid.

Perfil de Google scholar: [María Matarranz – Google Académico](https://scholar.google.com/citations?user=qu14a6kAAAAJ&hl=es)
<https://scholar.google.com/citations?user=qu14a6kAAAAJ&hl=es>

Perfil de ORCID: [María Matarranz \(0000-0002-7587-5181\) \(orcid.org\)](https://orcid.org/0000-0002-7587-5181)
<https://orcid.org/0000-0002-7587-5181>

Correo: maria.matarranz@uam.es

Montserrat Palma Muñoz

Doctora por la Universitat de Girona, profesora titular de Psicología de la Educación. Síndica de la UdG desde 2022. Diputada en el Congreso de los Diputados entre 1996 y 2011. Ponente en la LOE (Ley Orgánica de Educación, 2006), la LOMLOU (Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades, 2007) y la LCTI (Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, 2011).

Carmen Perona Mata

Abogada en ejercicio con más de 34 años de experiencia profesional, especialista en derecho administrativo, área función pública. Doctora en Derecho con premio extraordinario a la tesis doctoral. Profesora de universidad. Mediadora civil y mercantil. Directora del Gabinete Jurídico y coordinadora del Gabinete Técnico de la FECOO. Colaboradora habitual de las revistas *La Ley -Actualidad Administrativa*; *La Ley - Unión Europea*; *Diario - La Ley* y *Derecho lex*. Autora de más de 25 libros registrales sobre función pública y educación.

Alejandra Sola Corcuera

Estudiante de Doble Grado en Educación Infantil y Primaria en la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES-UAM) desde 2023.

Javier Manuel Valle López

Doctor en Educación. I Premio de Tesis Doctorales Pedro Rosselló por la Sociedad Española de Educación Comparada. Premio Extraordinario de Doctorado. Profesor Titular de la UAM, especialista en política educativa de la Unión Europea y en la implantación de sus Competencias Clave. Director del Grupo de Investigación Reconocido de la UAM sobre “Políticas Educativas Supranacionales” (GIPES). Miembro de la Sociedad Española de Educación Comparada. Asesor externo de EURYDICE. Miembro de TEAM-EUROPE, conferenciantes expertos de la Unión Europea. Director de la *Journal of Supranational Policies of Education*. Miembro del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid. Galardonado en el año 2021 con la Exaltación al Mérito Educativo, Filosófico y Humanístico Iberoamericano, por la Red Iberoamericana de Pedagogía.

PRÓLOGO

¿Qué hemos aprendido del Proceso de Bolonia?

Carmen Perona Mata

En este año 2024 se cumplen 25 años desde que la Unión Europea instituyó una hoja de ruta muy ambiciosa para una reforma profunda y progresiva de la educación superior.

La educación es fundamental para el futuro de la UE. Es uno de los pilares de la realización personal, la empleabilidad y la consecución de objetivos, así como de una ciudadanía activa y responsable. A través de una enseñanza de gran calidad, las universidades actúan como referentes de nuestro modo de vida europeo, lo que incluye, entre otros, la promoción de los valores académicos y la excelencia, así como de las prácticas democráticas y los derechos fundamentales, junto con el fomento de la igualdad, la diversidad y la inclusión.

“La Declaración de Bolonia” es el documento, firmado en la ciudad italiana en 1999, que instaura los parámetros para adaptar progresivamente los sistemas europeos de educación superior durante las últimas dos décadas.

Se inició el llamado “Proceso de Bolonia” con la firma de 29 países europeos, que a través de los años se han ido incorporando nuevos miembros, (actualmente son 48 países participantes) así como innovadores acuerdos con el fin de dar mayor coherencia a los sistemas de educación superior en Europa.

Como parte del Espacio Europeo de Educación Superior, todos los países participantes acordaron: (i) introducir un sistema de educación superior de tres ciclos, consistente en estudios de grado, máster y doctorado; (ii) garantizar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y los períodos de aprendizaje en el extranjero completados en otras universidades, y (iii) aplicar un sistema de garantía de la calidad, a fin de reforzar la calidad y pertinencia del aprendizaje y la enseñanza.

Propuestas

El denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EHEA por sus siglas en inglés) es el marco institucional donde Bolonia ha desplegado sus propuestas para lograr un marco común universitario.

El esquema de titulación superior es uno de los grandes cambios del Plan Bolonia, así se pasa del modelo clásico de obtención de licenciatura en 5 años (3 generales + 2 especialización) a uno de tres niveles consiguiendo el denominado "grado" en 4 años (en algunos países se denomina *intermediate qualification*, listo para el mercado laboral); luego, un año más para obtener un "master", que sería la especialización, y hasta cuatro años adicionales, según la tesis de investigación, para el programa de doctorado. Una separación clara entre la profesionalización y la investigación.

Los cambios en el sistema de titulación incluían una renovación clara del sistema de créditos, así modelo de 1 crédito = 10 horas, al llamado *European Credit Transfer System* (ETCS), o crédito europeo, cuya equivalencia considera de manera más integral la labor que realiza el estudiante y en el que cada crédito tiene una equivalencia de 25 horas de aprendizaje.

Sin embargo, la realidad ha sido y es otra. No ha sido fácil definir un proyecto genérico que pueda servir de guía a cualquier universidad europea con la finalidad de la unificación y a la vez generar egresado con una formación de calidad. Pero a su vez, es muy complicado generar este proyecto en el enfoque local, con diferentes gobiernos, asentadas burocracias y contextos que resultan diferentes, no solo por la dimensión administrativa, sino por la centralidad del aprendizaje; cambios que conducen a profundidades “culturales” con una permeabilidad muy variable.

Indicadores

El *Implementation Report* del Proceso Bolonia, publicado en el 2018, reveló que, respecto a la titulación, una gran mayoría de países en el EHEA ya dispone de los tres niveles; sin embargo, al mismo tiempo reconoce que no existe un modelo único. Las diferencias se observan en la carga de créditos del primer nivel con una mayoría de países ya adaptados al modelo ETCS, pero aún dentro de estos, con pequeñas diferencias entre unos y otros. Esto genera un impacto negativo en la movilidad estudiantil, o en la pertinencia de programas como la *intermediate qualification*, que tan solo la mitad de los países del EHEA reconocen.

En la Comunicación de la Comisión de 23 septiembre de 2020, relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación hasta 2025 se anunciaban una actualización del marco de movilidad para el aprendizaje y la creación de un marco de actuación para la movilidad para el aprendizaje de los profesores, a fin de permitir que más estudiantes y profesores se beneficien de la movilidad.

Una de las prioridades estratégicas de la Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030) era hacer del aprendizaje permanente y la movilidad una realidad para todos. La Resolución del Consejo sobre el Espacio Europeo de Educación hizo hincapié en que identificar y eliminar los obstáculos que persisten a la movilidad de estudiantes y profesorado, fomentando al mismo tiempo una movilidad inclusiva, sostenible y equilibrada, es clave para la plena consecución del Espacio Europeo de Educación.

Aplicación lenta y desigual de las herramientas del proceso de Bolonia

El proceso de Bolonia es la pieza fundamental para generar la confianza necesaria para el éxito de la movilidad para el aprendizaje, la cooperación académica transfronteriza y el reconocimiento mutuo de los períodos de estudio y las calificaciones obtenidas en el extranjero. Como señala el Consejo de la Unión Europea en su reunión en Bruselas el 3 de abril de 2024: “Si bien el proceso de Bolonia hace hincapié en la importancia de las titulaciones conjuntas, su ejecución ha sido muy lenta, en parte debido a su amplio alcance geográfico y a la diversidad de sistemas, tradiciones, y contextos políticos y económicos que abarca. Como consecuencia de ello, no todos los Estados miembros han aplicado las reformas necesarias, lo que ha dado lugar a ineficiencias en la cooperación entre los cuarenta y nueve países. A pesar de la creación de un enfoque europeo de garantía de la calidad de los programas conjuntos, un instrumento paneuropeo que permite evaluar una sola vez los programas conjuntos, en los últimos nueve años, solo lo han utilizado unos pocos programas.

Algunos instrumentos de Bolonia, en particular los relacionados con la garantía y el reconocimiento de la calidad, todavía no han logrado los resultados previstos. Dentro de la UE, los mecanismos establecidos para la toma de decisiones y la aplicación de la cooperación transnacional pueden contribuir a facilitar la realización de un Espacio Europeo de Educación, con soluciones eficaces que permitan a las universidades cooperar de forma eficiente con la ayuda de titulaciones fiables y altamente valoradas.”

En estos 25 años del Proceso de Bolonia, en el Espacio Europeo de Educación Superior, a tenor de lo expresado en el Informe “El espacio europeo de educación superior en 2020: informe sobre la implementación del proceso de Bolonia”, realizado por el grupo de seguimiento del Plan ([UEURYDICE-REDIE](#), [INEE](#)), se ha avanzado notablemente en movilidad, garantía de calidad y reconocimiento. Igualmente, el citado Informe señala cómo los sistemas de educación superior europeos han avanzado con reformas nacionales, pero no todos lo han hecho al mismo ritmo. Como consecuencia, se han alcanzado diferentes niveles de implementación, por lo que las bases del EEES aún necesitan ser reforzadas. La colaboración demuestra que la implementación en un determinado país funciona mejor cuando se tiene en cuenta la experiencia en otros países. Esto último se pone de manifiesto al observar cómo las actividades de apoyo entre países, implementadas después de la última *Conferencia Ministerial de Bolonia en París*, están dando sus frutos para potenciar la consecución de los compromisos clave de Bolonia, gracias, entre otras cosas, a las movidades Erasmus+.

En este sentido el Informe señala el trabajo que necesitamos para el futuro en algunas áreas como la dimensión social y la inclusión de grupos subrepresentados, ya que la idea de que la educación superior debe reflejar la diversidad de las poblaciones está lejos de ser alcanzada.

1

BOLONIA, VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS, SEGUIMOS

Montserrat Palma Muñoz

El futuro de las universidades y la nueva ley

El debate sobre el futuro de las universidades es, afortunadamente, una cuestión presente, constante y recurrente a lo largo de los años, aunque se expresa con matices diferentes en función del momento y la época. Actualmente y desde marzo de 2023 con la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), nos encontramos en plena discusión no exenta de intensas polémicas, sobre su aplicación y desarrollo, centrada especialmente en los cambios en el ámbito del profesorado; la carrera académica, sus diferentes figuras y categorías, los procedimientos de acceso y contratación, la evaluación de la calidad y los procesos para la acreditación de méritos docentes, de investigación y de gestión, concentran la mayoría de controversias. Parece lógico que así sea ya que en los últimos años se venía apuntando una crisis importante en las plantillas de profesorado universitario provocada fundamentalmente por la insuficiencia en la financiación del sistema universitario público, la precariedad en las condiciones laborales y la falta de reposición de unas plantillas envejecidas de forma progresiva pero previsible.

La LOSU, entre otras cosas y con todas las limitaciones y matices que podríamos expresar si entráramos en detalles, intenta afrontar la jubilación del 53% de la plantilla de PDI que se producirá en los próximos ocho años; el necesario equilibrio entre la docencia y la investigación en la carrera académica, así como la consideración del conocimiento científico como un bien común. Estas prioridades no deberían ignorar el debate general sobre la importancia y el papel de las universidades en la superación de las grandes crisis contemporáneas relacionadas con la gobernanza, los cambios demográficos, las migraciones, la convivencia, las nuevas tecnologías, el empleo, el cambio climático, los derechos civiles, la economía o la globalización. Así mismo, el modelo de enseñanza-aprendizaje, la equidad y el acceso a la educación superior, plantean también una gran oportunidad para reubicar y revisar el papel histórico de las universidades, a menudo cuestionado. Hoy, la función de las universidades en el desarrollo socioeconómico colectivo está siendo interpelado con fuerza, no siempre de forma bien expresada ni bien comprendida, ni siquiera bien resuelta, en particular para las universidades públicas. Más allá de requerirle a la Universidad la formación de capital humano, la preparación de profesionales y ciudadanos del futuro, se espera que sea la institución líder no solo en la generación y transmisión de conocimiento sino también en la producción científica y tecnológica, la transferencia y la innovación. No en vano, algunas voces recuerdan de forma muy pertinente que las universidades deben ser, como lo han sido a lo largo de sus más de mil años de historia, la conciencia crítica de la sociedad, los principales centros de reflexión, análisis y prospectiva sobre la evolución de la propia sociedad y quienes lideren las propuestas de solución a los conflictos y crisis diversas.

Bolonia después de Bolonia y la construcción europea

¿Con la LOSU de 2023, hemos entrado en la etapa post-Bolonia? En cualquier caso, creo que con la LOSU se cierra -o podría cerrarse- una etapa que ha durado veinticinco años, cuyo objetivo principal ha sido el desarrollo del llamado proceso de Bolonia y la creación del Espacio Europeo de Educación Superior.

Formalmente, el proceso como tal sigue funcionando, aunque, como comentaremos más adelante, con ritmos, objetivos y actividades distintas a las desarrolladas entre 1999 y 2020.

Sin duda, el EEES es un logro importante para la creación y el desarrollo de una auténtica ciudadanía europea y junto al proceso de Bolonia, ha tenido un papel clave en la definición de las estrategias europeas. Su impulso a partir del trabajo conjunto, de los acuerdos o de la participación voluntaria, basada en el convencimiento y no en la imposición durante más de dos décadas por parte de los países miembros del proceso de Bolonia, ha permitido construir un modelo compartido de educación superior con dificultades y retos pendientes, pero con capacidad de persistir y avanzar, a pesar de todo.

Si bien han pasado ya unos años, queremos recordar que en 2017 tuvieron lugar tres conmemoraciones importantes para el proyecto social europeo, en especial para sus objetivos y retos educativos. En marzo de 2017 una cumbre en Roma celebró los sesenta años de la UE en medio de un ambiente no demasiado favorable, que persiste unos años después. El Brexit, las crisis de refugiados, la crisis económica y las medidas de austeridad, la amenaza de atentados terroristas, el avance de los populismos, los conflictos bélicos de Ucrania y Palestina o los cambios geopolíticos, entre otros, representan una acumulación de problemas para la UE sin precedentes en los sesenta y cinco años recorridos desde la firma del Tratado de Roma en 1957, marcados por la paz duradera y el trabajo conjunto en base a objetivos comunes para el mayor bienestar de los ciudadanos. En 2017 se cumplieron también treinta años del programa europeo de becas Erasmus. Durante tres décadas, nueve millones de estudiantes se han beneficiado de estas becas. En 1987 solo accedieron a las becas Erasmus 3000 estudiantes de once países. En 2016 fueron 678.000 estudiantes de 33 países. Muchas voces han afirmado durante estos últimos años que Erasmus es la acción comunitaria que más ha contribuido a la construcción europea, gracias al conocimiento mutuo de realidades socioculturales, al intercambio cultural, al aprendizaje de idiomas y a la apertura que conlleva viajar, conocer y compartir. Afortunadamente, a partir de 2017 el presupuesto para el programa llamado ahora Erasmus+, se aumentó a 2500 millones de euros, lo que representa un 13% más de financiación en comparación con el año anterior. Finalmente, en noviembre de 2017 los líderes de la Unión Europea (UE) celebraron la cumbre social de Göteborg, la primera en veinte años que trató sobre empleo justo y crecimiento y en la que las tres instituciones europeas —Comisión, Consejo y Parlamento— así como los veintiocho países miembros, proclamaron el “*Pilar Europeo de Derechos Sociales*”. La declaración resultante contiene veinte principios y derechos repartidos en diversos capítulos: igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; condiciones de trabajo justas, y protección social e inclusión. «Todo el mundo tiene derecho a una educación de calidad», arranca el texto pactado por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en la cumbre, con una lista que incluye «la igualdad de oportunidades», «la inclusión social» y «un salario justo que permita condiciones de vida decentes».

Como cuestión especialmente concreta hay que destacar que en Göteborg los responsables de la CE propusieron una nueva versión del SET (Suplemento Europeo al Título) para la homologación, vistas las dificultades evidentes para el reconocimiento mutuo y la aceptación entre instituciones de educación superior. La *EU Student eCard*, propuesta en Göteborg 2017, es una tarjeta electrónica comunitaria con la información académica del estudiante y que debería permitir solicitar y facilitar el acceso a cualquier institución académica europea. La constatación de dificultades en el reconocimiento de titulaciones universitarias en el EEES ha llevado a la CE a proponer abordar este tema para superar las limitaciones de admisión e intercambio y alcanzar el reconocimiento automático general en toda Europa. Las últimas

conferencias ministeriales del proceso de Bolonia celebradas en París, en mayo de 2018 y en Roma en 2020 así como la prevista en mayo de 2024 en Tirana, recogen estas propuestas, proponen seguir trabajando en los temas pendientes y apoyan las iniciativas derivadas de Erasmus+ como el programa de alianzas de las Universidades Europeas, la implantación eficaz de sistemas de reconocimiento automático (tarjeta, sello,...), títulos compartidos o incluso el “grado europeo” emitido de manera conjunta por instituciones de educación superior y agencias de calidad de diferentes países, que recientemente han defendido desde la Comisión Europea.

Así pues, en la Europa de los veintisiete y en el espacio de los acuerdos de Bolonia formado por casi cincuenta países, se han producido importantes transformaciones en forma de progresos, pero también de retrocesos o estancamientos, hacia la construcción del espacio común. Los últimos comunicados de las cumbres de París 2018, Roma 2020 o Tirana 2024, reiteran los compromisos iniciales y más fundamentales, como la implementación del sistema de programas y titulaciones en tres ciclos, el reconocimiento automático de las cualificaciones en todo el EEES o la cultura de la calidad.

Seguimos insistiendo en la necesidad de situar al estudiante en el centro del proceso de aprendizaje o en fomentar itinerarios más flexibles que tengan en cuenta los aprendizajes previos o las nuevas formas de provisión de educación como las microcredenciales. En todos los comunicados recientes se reconoce que la aplicación de los acuerdos, después de veinticinco años es incompleta y desigual e insisten en abordar las lagunas que aún persisten. Pero no todo ha sido dar vueltas sobre los planteamientos iniciales. Afortunadamente, el proceso cooperativo ha incorporado nuevos retos, mostrando sensibilidad y conocimiento de los cambios en el sistema y en los contextos a lo largo del tiempo. La apuesta por construir un EEES inclusivo se concretó en Roma 2020 con la adopción de los *Principios y Directrices para el Fortalecimiento de la Dimensión Social de la Educación Superior en el EEES*, con propuestas precisas como impulsar la recogida de datos sobre el bienestar de los estudiantes a través de herramientas como Eurostudent o apoyar a los refugiados mediante la creación de un “pasaporte” europeo de cualificaciones para refugiados que elimine obstáculos en el acceso a la educación superior y garantice el reconocimiento de cualificaciones. Otras iniciativas recientes apuestan por luchar contra las “fábricas” de diplomas y acreditaciones o las titulaciones fraudulentas, en línea con la *Plataforma del Consejo de Europa sobre Ética, Transparencia e Integridad en la Educación*.

Veinticinco años con Bolonia

El 19 de junio de 2024 se han cumplido los veinticinco años de la Declaración de Bolonia, un texto de poco más de dos páginas articulado en seis ejes: estructura en tres ciclos, títulos comprensibles y comparables, créditos ECTS, movilidad, garantía de la calidad y dimensión europea; fue el punto de partida para lo que tenía que ser un cambio sustancial en el sistema universitario europeo, no solo en la estructura de los estudios para fomentar la movilidad y el intercambio sin dificultades, sino también un cambio en la concepción de la educación superior y su razón de ser. Este cambio de concepción proponía pasar de una idea de la educación centrada en la enseñanza, en el profesorado, en la adquisición y transmisión de conocimientos, a una educación centrada en el aprendizaje, en el estudiante y en su capacidad de aprender; pretendía un cambio en las metodologías docentes para formar personas y profesionales en un conjunto amplio de competencias, que incluyen los conocimientos, pero también las aptitudes y actitudes. Bolonia alentaba un cambio acorde con los nuevos requerimientos laborales y profesionales en un contexto social

que reclama nuevas habilidades individuales y sociales, capacidad de liderazgo, gestión de equipos y proyectos, comunicación oral y escrita, capacidad de síntesis y análisis, pensamiento crítico o el dominio de las nuevas tecnologías, competencias relevantes y apreciadas en los nuevos entornos profesionales y sociales (Suárez Arroyo, 2005; Riesco, 2008; Palma, 2011).

En España, en general, la implantación y desarrollo de las reformas derivadas del proceso de Bolonia y construcción del EEES pusieron en evidencia, de forma similar a lo que ha ocurrido en otros países, pero con atributos propios, las dificultades de un sistema universitario cuyas peculiaridades estructurales e históricas le situaban inicialmente a gran distancia de las propuestas de Bolonia. Los temas de fondo de los acuerdos de Bolonia de 1999, como el reconocimiento y comparabilidad de los títulos, la movilidad o la dimensión social, no fueron motivo de grandes debates en nuestro país; como máximo hubo referencias supeditadas siempre al tema que más preocupó: la estructura de las titulaciones y sus efectos en los planes de estudios.

Sin embargo, incluso antes de que las administraciones se preocuparan del tema, una buena parte de los retos planteados estuvieron en manos de las propias universidades y en particular de sus profesores y estudiantes para conseguir el cambio de modelo académico que Bolonia pretendía. Pero la falta de decisiones y medidas por parte de las administraciones competentes en los inicios del proceso, entre 1999 y 2003, la falta de recursos en tiempos de crisis a partir del 2010, los intereses corporativos siempre presentes, el peso y las inercias de la tradición y la historia, distorsionaron el debate y limitaron la capacidad de avanzar (Virgos y Domingo, 2011).

Durante los años centrales de su desarrollo, especialmente entre 2004 y 2010 cuando se produjo el impulso legislativo necesario para avanzar en sintonía con los acuerdos alcanzados en Europa, el debate se centró más en la reforma de las titulaciones que en el modelo de educación superior y su impacto en la sociedad del siglo XXI o su función en la construcción del proyecto europeo y la ciudadanía europea; nos fijamos más en las atribuciones que en las competencias, en la habilitación profesional más que en la acreditación académica, en la regulación profesional más que en la empleabilidad o el desarrollo personal y profesional de los estudiantes. La reforma de la oferta de títulos podía y debería haber sido, en este sentido, consecuencia de un diseño más flexible y compartido entre instituciones, áreas o ámbitos, más de acuerdo con las demandas del entorno social y profesional, que el resultado de disputas corporativas e institucionales (Palma, 2017, 2019)

Durante estos veinticinco años las universidades españolas han vivido los vaivenes de cambios de gobiernos y cambios legislativos que han afectado a la implantación del proceso de Bolonia. En cualquier caso, la implementación progresiva de los acuerdos del proceso de Bolonia y los cambios legislativos que los han acompañado, desde la LOU 2001, la LOMLOU 2007 hasta la LOSU 2023, con los correspondientes desarrollos normativos, han generado un cambio sustancial en las universidades españolas, que se expresa en múltiples ámbitos y esferas incluyendo no solo la estructura y organización de los estudio en tres ciclos, los ECTS o las nuevas normativas de progresión y permanencia, sino también un cambio en las funciones de los actores que forman parte de la comunidad universitaria, en lo que significa enseñar y aprender, en la función de la universidad, en su rol en la sociedad y en los compromisos que debe asumir, así como en la participación y presencia de las universidades españolas en los foros internacionales. Es lo que podría denominarse un cambio de cultura que se hizo visible desde el inicio del proceso de Bolonia con la sustitución del catálogo de títulos por un registro al que se incorporan los diseños de grados, másteres y doctorados elaborados por las propias universidades después de superar las evaluaciones de las agencias de calidad correspondientes. En

estos diseños o planes de estudios se describe el perfil de competencias del título, la distribución de los ECTS, las metodologías docentes propuestas, las actividades de aprendizaje y evaluación, los resultados de aprendizaje esperados, el interés social del título y la adecuación del perfil del profesorado.

A su vez, las universidades han creado a lo largo de las dos últimas décadas equipos de apoyo a la docencia, plataformas para la enseñanza y el aprendizaje presencial y virtual -especialmente durante la pandemia de Covid19 entre 2020 y 2022- potenciando la formación del profesorado de acuerdo con los parámetros europeos, promoviendo congresos/seminarios y publicaciones orientadas a informar, compartir y formar al profesorado sobre cómo afrontar estos nuevos retos docentes (Pérez Cabaní, Juandó y Palma, 2014). En la recién aprobada ley de universidades-LOSU 2023 se expone con claridad la necesidad de reforzar la docencia, con énfasis especial en la formación y actualización de las capacidades del profesorado universitario o situando la docencia al mismo nivel que la investigación y la transferencia de conocimiento en los procesos de internacionalización de las universidades, especialmente en el ámbito europeo.

Bolonia, impacto y vigencia

Ya desde el inicio del proceso de Bolonia, algunas voces críticas pusieron de manifiesto las dificultades para sacar adelante los acuerdos y la construcción del EEES en base, fundamentalmente, a dos motivos. El primero, que al ser un foro político intergubernamental la ejecución de los acuerdos dependería de los gobiernos nacionales y sus respectivos parlamentos. El segundo, la Unión Europea que comparte, participa y refuerza con sus acciones el proceso, no tiene competencias ejecutivas en educación superior y, por lo tanto, las medidas de armonización no tienen fundamento legal en el ámbito supranacional.

A pesar de estas limitaciones, la necesidad y trascendencia del proceso tanto para el proyecto de construcción europea en tiempos especialmente complejos como para las instituciones universitarias es, desde nuestro punto de vista, incuestionable. La Universidad europea, escolástica de nacimiento, históricamente humboldtiana, napoleónica por deber institucional y anglosajona en la aplicación del conocimiento, ha afrontado siempre el reto histórico de contribuir a que la educación superior sea una historia de éxito.

En línea con estas reflexiones de distintos foros universitarios o de las asociaciones de universidades y rectores, europeas y españolas, ya en 2008 los rectores de las universidades catalanas se expresaron en el epílogo del *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya* (2008:181): “Els indicadors internacionals ens demostren que l’educació superior millora la vida dels graduats, que el percentatge de titulats superiors té una forta correlació amb mesures indicatives d’una societat saludable, més tolerant, compromesa, emprenedora i culturalment activa, i que té un efecte clúster perquè atrau talent i persones creatives i obertes... les històries d’èxit depenen d’una bona estratègia, d’uns recursos adequats i d’una organització intel·ligent” (*Los indicadores internacionales nos demuestran que la educación superior mejora la vida de los graduados, que el porcentaje de titulados superiores mantiene una fuerte correlación con medidas indicativas de una sociedad saludable, más tolerante, comprometida, emprendedora y culturalmente activa y que tiene un efecto clúster porque atrae talento y personas creativas y abiertas... las historias de éxito dependen de una buena estrategia, de recursos adecuados y de una organización inteligente*).

Durante más de veinte años, con la participación de las instituciones de educación superior, los representantes sindicales y de los estudiantes, la Unión Europea y el Consejo de Europa, los comunicados de

las reuniones bienales del proceso de Bolonia han reflejado el compromiso con la dimensión social y la consideración de la educación superior como un factor clave para la economía del conocimiento.

Cabe recordar que, en la firma de la Declaración de Bolonia en junio de 1999 así como en la previa Declaración de la Sorbona de 1998, considerada por algunos como la verdadera acta fundacional del proceso europeizador en el ámbito universitario (Michavila, 2005), el objetivo principal fue la creación del Área Europea de Educación Superior como instrumento para promover la movilidad y empleabilidad de los ciudadanos, así como el desarrollo global de Europa, entendiendo la educación como un elemento clave de este desarrollo. En la base del proceso se sitúa la independencia y la autonomía de las universidades, explícita ya en la *Magna Charta Universitatum* de 1988, garantizando la capacidad de los sistemas de educación superior e investigación para responder a las necesidades de cambio y a las demandas sociales, así como a los avances del conocimiento científico.

Hasta el cierre del primer ciclo en 2010, los ministros responsables de educación superior de los veintinueve países firmantes de la Declaración de Bolonia y los que se incorporaron progresivamente al proceso hasta completar los cuarenta y siete, se reunieron cada dos años bajo el formato de cumbre ministerial, generando además de la Declaración inicial de Bolonia 1999, cinco comunicados –Praga 2001, Berlín 2003, Bergen 2005, Londres 2007, Lovaina 2009– y la Declaración de Budapest-Viena de 2010.

El balance realizado en Budapest-Viena 2010, destacó especialmente el valor de la cooperación entre Gobiernos, la visibilidad alcanzada por la educación superior europea y el interés suscitado en otras regiones del mundo. Valoraron positivamente los logros en reformas curriculares y titulaciones, en garantía de calidad, reconocimiento, movilidad y dimensión social, asumieron el compromiso de mejorar aquellos objetivos no suficientemente alcanzados. En este sentido, la Declaración de Budapest-Viena certificó la construcción de un marco de referencia común y el inicio de una nueva fase de consolidación.

Posteriormente, a partir de 2011, se realizaron dos reuniones de seguimiento una en Bucarest, en 2012 y otra en Yerevan, en 2015, a las que seguirían París 2018, Roma 2020 y Tirana 2024. El proceso de Bolonia, en su segundo ciclo, entró en una etapa de cierto *stand by*, más ralentizado, con una actitud más de revisión y evidencia de dificultades que de nuevos acuerdos. Se pudo apreciar cierta inflexión cuando en las cumbres ministeriales empezó a ponerse de manifiesto que, a la vez que los participantes proclamaban que la educación superior es la clave no solo para la salida de la crisis sino para el progreso futuro, disminuían los recursos públicos destinados a la formación, eso sí, con notables diferencias entre unos países y otros.

Como ya hemos comentado en apartados anteriores, se continuó con las tareas de revisión, evaluación e impulso de los temas fundacionales, pero se han incorporado nuevos desafíos y objetivos como promover el bienestar de los estudiantes o apoyar el acceso de los refugiados a la educación superior.

El proceso de Bolonia sigue en pie, pero es evidente que se ha frenado en los últimos años; se han espaciado las cumbres ministeriales y la intensidad e impacto de los trabajos en su seno parecerían haber disminuido. Pero no por ello es menos cierto que a lo largo de estos años se ha ido tejiendo un modelo compartido de educación superior y se han adoptado compromisos que han sido evaluados y relanzados en cada encuentro.

Pero, una vez más, Erasmus es el referente. Si entre 2014 y 2020 el presupuesto de Erasmus con 14.700 millones de euros habrá permitido beneficiarse del programa al 3,7 % de los jóvenes estudiantes europeos, la propuesta de la CE es duplicar tanto el presupuesto como los beneficiarios entre 2021 y 2027, alcanzando los 29.400 millones de euros y el 7,5 % de estudiantes europeos. Este esfuerzo comunitario debería ir

acompañado del incremento del gasto público en educación y, por consiguiente, en becas y ayudas al estudio por parte de los estados miembros a los que se les propuso alcanzar una inversión mínima en educación del 5 % del PIB.

Son muchas las razones, más en momentos de crisis, para no bajar la guardia ni reducir esfuerzos y recursos destinados a educación. No se trata solo de razones económicas, como podría parecer en determinados discursos, sino que existen también argumentos culturales y sociales. Bolonia y el EEES siguen siendo vigentes y necesarios.

BIBLIOGRAFIA

- Michavila, F. (2008). *La Universidad, corazón de Europa*. Madrid: Tecnos.
- Palma Muñoz, M. (2019). *Bolonia, 20 años después. El espacio europeo de educación superior en España: análisis de los debates parlamentarios*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional y Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- Palma Muñoz, M. (2019). *Movilidad y dimensión social: fundamentos del espacio europeo de educación superior y el proceso de Bolonia*. Revista ACE-Arquitectura, ciudad y entorno. Barcelona: Edicions UPC.
- Palma Muñoz, M. (2018) *¿What happened to Bologna and the technical teachings?* En Rosa Jiménez, C y García Moreno, A.E. (coord) *Educational Innovation in Architecture&Engineering. Advances in final projects and thesis*. Málaga: Recolectores Urbanos Books.
- Palma Muñoz, M. (2009) *Bolonia desde el Parlamento español: 10 años de Política Universitaria en La Cuestión Universitaria*, 5. 2009, pp. 206-217.
- Palma Muñoz, M. (2011). *El contrato de la Universidad con la sociedad*. En Michavila, F., Ripollés, M. y Esteve, F. (ed.), *El día después de Bolonia*. Madrid: Tecnos-Universitat Jaume I.
- Pérez Cabaní, M.L., Juandó, J. y Palma Muñoz, M. (2014) *La formación del profesorado universitario en los parámetros europeos: afrontar un cambio de estructura, cultura y de identidad profesional*. En Monereo, C (coord.) *Enseñando a enseñar en la Universidad. La formación del profesorado basada en incidentes críticos*, pp. 15-38. Barcelona: Octaedro i Servei de publicacions de la Universitat de Barcelona.
- Riesco, M. (2008) «El enfoque por competencias en el EEES y sus implicaciones en la enseñanza y el aprendizaje», *Tendencias pedagógicas*, 13, pp. 79-105.
- Suárez Arroyo, B. (2005) «La formación en competencias: un desafío para la educación superior del futuro», Barcelona, UPC.
- Virgos Bel, F. y Domingo Peña, J. (2011) *Los nuevos estudios de ingeniería industrial en el marco de Bolonia*, *Técnica industrial*, 293, pp. 26-34.

2 EL PROCESO DE BOLONIA. IMPACTO EN LA FORMACIÓN DE PROFESORADO ESPAÑOL

Javier M. Valle, María Matarranz y Alejandra Sola Corcuera¹

El Proceso de Bolonia² y su implantación en España

Según Valle (2006), el que ha sido denominado *Proceso de Bolonia* ha supuesto el punto de arranque para que se materializase una armonización en la educación superior europea. Para ese autor, se puede considerar que dicho proceso supone la culminación de las aspiraciones de la Unión Europea relativas a la educación superior que ya venían fraguándose desde tiempo atrás con programas, por ejemplo, como ERASMUS, universalmente conocido. En realidad, el *Proceso de Bolonia* nació con la *Declaración de la Sorbona*, en 1998, un año antes que la propia *Declaración de Bolonia* (1999) que le da nombre. Dichas declaraciones son el origen del *Espacio Europeo de Educación Superior (EES)*. El EES se orientaba al establecimiento de un marco armonizado que permitiera incrementar la competitividad del sistema europeo de educación superior, caracterizado por la internacionalización y la calidad.

El *Proceso de Bolonia* planteaba unos objetivos muy claros y concretos: (1) adoptar un sistema compatible y comparable de titulaciones; (2) adoptar un sistema educativo basado en tres ciclos (Grado, Posgrado - Máster- y Doctorado); (3) establecer un sistema internacional de cuantificar el peso académico de las asignaturas, el *European Credit Transfer System -Sistema Europeo de Transferencia de Créditos- (ECTS)*; (4) promover la movilidad de alumnado, profesorado y personal de administración; (5) promover la calidad en la educación superior y (6) promover la Dimensión Europea de la Educación.

Casi 25 años después, el *Proceso de Bolonia* ya es una realidad en los 49 países que forman parte del EES³, y esto ha sido, en gran medida, gracias a las reuniones periódicas y sistemáticas que los ministerios de educación superior han mantenido a lo largo de este tiempo. A través de los diferentes encuentros, normalmente bienales, se han ido definiendo las diferentes propuestas e implementando las acciones que han favorecido el desarrollo de esta iniciativa y su adecuación a los distintos contextos y las necesidades emergentes.

¹ Grupo de Investigación sobre “Políticas Educativas Supranacionales”. Universidad Autónoma de Madrid.

² Todos los documentos oficiales del seguimiento del denominado *Proceso de Bolonia* se pueden localizar en la Supranational Education Library (SEL) (<https://www.sel-gipes.com/>) del Grupo de Investigación sobre “Políticas Educativas Supranacionales” de la Universidad Autónoma de Madrid (GIPES) (gipes-uam.com). Están, concretamente, en el siguiente enlace:

Todos ellos se pueden localizar en [Ministerial Conferences - Supranational Education Library \(sel-gipes.com\)](http://Ministerial Conferences - Supranational Education Library (sel-gipes.com))

Por su parte, la página web oficial de la Unión Europea respecto del *Proceso de Bolonia* permite recabar numerosos documentos para entender tanto su historia como su alcance. Puede localizarse en:

[The Bologna Process and the European Higher Education Area | European Education Area \(europa.eu\)](http://The Bologna Process and the European Higher Education Area | European Education Area (europa.eu))

Y todo el seguimiento técnico del proceso está disponible digitalmente en

[European Higher Education Area and Bologna Process. \(eha.info\)](http://European Higher Education Area and Bologna Process. (eha.info))

³ Actualmente Rusia y Bielorrusia tienen suspendidos sus derechos de representación en los foros ejecutivos del EES.

A modo de resumen cronológico se señalan a continuación los años, ciudades y aspectos clave abordados en cada una de esas conferencias ministeriales, a partir de la síntesis realizada recientemente por Matarranz (2020):

- Praga, 2001: incorpora el paradigma de *Lifelong Learning*⁴ (LLL) como marco ineludible de todo el proceso y se insiste en las garantías de calidad, aportando instrumentos para evaluar y promocionar los sistemas de calidad de alcance internacional mediante programas de intercambio entre diferentes países.
- Berlín, 2003: se atribuye a las instituciones la responsabilidad de garantizar la calidad de la educación superior para preservar la riqueza cultural europea. Para promocionar un sistema europeo común se establecen sistemas de acreditación, evaluación, metodología y movilidad compartidos, que aseguren su calidad a través de las diferentes instituciones involucradas en dichos procesos. Esto implica una serie de medidas de armonización, como el establecimiento de un marco común europeo de cualificaciones y su evaluación por medio del sistema *ECTS* para facilitar su transferencia.
- Bergen, 2005: se fija el año 2010 como fecha límite para terminar de implementar el *EEES* en los países. La investigación se destaca como campo de trabajo para establecer un nivel doctoral acorde al *EEES*. Se insiste también en los sistemas nacionales para que todos desarrollen una estructura similar y compatible que, además, incluya estándares específicos para medir su calidad. Los factores socioeconómicos también se toman en cuenta, de manera que se pretende facilitar el acceso a la educación superior de aquellos estudiantes con menos posibilidades e incrementar las becas para la promoción de la movilidad.
- Londres, 2007: se abordan temas tales como la autonomía institucional, la libertad académica, la importancia de la igualdad de oportunidades, la necesidad de velar por el mantenimiento de instituciones de educación superior fuertes, autónomas, responsables y adecuadamente financiadas. Las líneas de trabajo siguen centradas en la movilidad, pretendiendo disminuir su burocracia y creando un nuevo sistema de becas para aumentar el número de participantes. Igualmente, se insiste en seguir promoviendo el Aprendizaje Permanente y garantizar la calidad educativa a través del Registro Europeo de Agencias Certificadores de Calidad de la Enseñanza Superior.
- Leuven, 2009: se hace una recapitulación de los objetivos cumplidos en la primera década y se plantean futuros retos que encaminan el desarrollo del *Proceso de Bolonia*, sintetizándolos en diez elementos clave:
 - Dimensión social: se sigue trabajando para garantizar el acceso a la educación superior, independientemente de las posibles dificultades que puedan enfrentarse.
 - Aprendizaje a lo largo de la vida: presente en todas las instituciones facilitando medios de aprendizaje gracias al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

⁴ El *Lifelong Learning (Aprendizaje Permanente)* (LLL) se define como un paradigma educativo centrado en el aprendizaje activo del alumno a lo largo de la vida. Apuesta por enfatizar, además de la transmisión de conocimientos, un “aprender a aprender”. Este paradigma se introduce en la agenda de la política educativa supranacional a través de la UNESCO, en 1970, con el denominado Informe Lengrand (UNESCO, 1970).

- Empleabilidad: considerándose la educación superior como un instrumento de preparación para la vida laboral. Para ello se propone establecer alianzas entre el gobierno, las universidades y las empresas.
 - Enseñanza centrada en el estudiante: se sitúa como el centro del proceso de aprendizaje, de manera que los enfoques de enseñanza adoptados y las futuras reformas curriculares estén basadas en este principio y, además, mantengan las máximas de garantía de calidad.
 - Investigación e innovación: el mayor objetivo es su impulso, para aumentar el número de personas con competencias de este tipo.
 - Cooperación internacional: para la que es fundamental la cooperación de todos los gobiernos de los Estados miembro enfocada a la apertura de la educación superior mediante acciones conjuntas de los mismos.
 - Movilidad: como uno de los principios que rige el EEES y persiguiendo siempre el objetivo de favorecerla entre todos los países de la UE.
 - Recogida de datos: para poder trazar una evolución del proceso y supervisar los logros alcanzados.
 - Mecanismos de transparencia: para ello el mayor instrumento son los sistemas de garantía de calidad, presentes durante todo el proceso y cuya evolución y mejora supone un avance clave.
 - Financiamiento de la educación superior: se sitúa la financiación pública como garante de capital para la educación superior animando a los países miembros a buscar otras formas adicionales de financiamiento.
- Budapest, 2010: con el comienzo de la nueva década se revisan los objetivos cumplidos anteriormente, a la par que se fijan nuevas medidas pendientes y se trata de dar respuesta a las demandas de personal y estudiantes de los diferentes países.
 - Bucarest, 2012: la crisis es uno de los temas más presentes en el encuentro de Bucarest por lo que las medidas adoptadas están, en su mayoría, encaminadas al aumento de la empleabilidad de la juventud y bajo la idea de que la educación puede constituir una de las soluciones a la misma. Se fija así un plan para las fechas 2012-2015 en el que también figura, por un lado, la incorporación de metodologías innovadoras que garantizan el aprendizaje y la finalización de los estudios superiores, a la par que se aumenta el grado de empleabilidad de los que los concluyen; y, por otro lado, seguir fortaleciendo la investigación a través de programas como el doctorado.
 - Yereván, 2015: se reconoce y celebra el EEES como un proyecto exitoso y asentado en cuarenta y siete países. En ella se hace hincapié en los anteriores objetivos.
 - París, 2018: se mencionó la desigualdad existente entre los diferentes países en cuanto a la implantación. Se presenta la base de datos DEQUAR en la que pueden encontrarse los informes externos de garantía de calidad para todos los países del EEES. Además, se fijan tres nuevos fines: (1) completar la implantación del sistema de tres ciclos compatible con los ECTS y las cualificaciones del EEES, (2) el cumplimiento del Convenio sobre Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior en la Región Europea y (3) cumplir lo indicado en el documento Normas y Directrices para la Garantía de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (ESG, 2015). A su vez, se sigue incidiendo en la cooperación, movilidad, Aprendizaje Permanente e innovación, tecnología y formación del profesorado,

fijándose un plan de trabajo desde ese mismo año hasta 2020 en el que ya se considera el EEES un proyecto consolidado por lo que se fijan nuevos objetivos para seguir progresando en él.

- Roma, 2020: es el último del que se tiene constancia y tuvo que ser celebrado de forma telemática debido a la pandemia por la COVID-19. Fue organizada por Roma, ya que era donde estaba previsto que se celebrase. Durante el mismo se produjo un acercamiento a la orientación que el EEES adoptaría durante la nueva década. En el comunicado emitido se remarcan los retos que la pandemia ha supuesto para las instituciones de educación superior y se subraya la importancia que tendrá combatir las desigualdades sociales para lograr un EEES totalmente inclusivo.

Además, se plantea el rumbo del EEES de cara a 2030, orientado por tres principios básicos: inclusión, innovación e interconectividad. Estos principios se apoyan además por las ideas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (UN)⁵. Como no podía ser de otra manera, la calidad continúa siendo el marco de referencia en el proceso. El siguiente encuentro se ha celebrado este mismo año 2024 en Tirana, Albania.

Como vemos, el *Proceso de Bolonia* se consolida gracias al trabajo continuo de los países implicados y a los encuentros que periódicamente han permitido dar forma y seguimiento al proceso. El *Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)*, desde su origen hasta la actualidad, ha ido progresivamente diseñando “propuestas que acerquen sus modelos universitarios de tal modo que Europa sea identificada como un espacio geopolítico competitivo y atractivo en lo referido al conocimiento y a la investigación científica y técnica” (Valle, 2006, p. 291).

Este y no otro es el motivo por el que la educación superior en Europa ha sufrido una verdadera ola reformadora, sin precedentes en el último siglo (Senent, 2005) y ha puesto en marcha iniciativas emblemáticas, tratando de adaptar las instituciones de educación superior a los nuevos contextos de sociedades globalizadas y tecnológicas, a los nuevos perfiles profesionales y a las demandas de la ciudadanía que exigen una formación permanente, de calidad y adaptada a la realidad de las aulas (Campuzano, 2010; Valle, 2006). Estas transformaciones se han podido observar claramente en los procesos organizativos, en las estructuras, en las certificaciones, en los contenidos y métodos de enseñanza y en un largo etcétera, buscando un modelo educativo armonizado, moderno y de calidad.

El aterrizaje del *Proceso de Bolonia* en España se produjo, fundamentalmente, entre los años 2000 y 2010, dado que la *Declaración de Bolonia* (1999) establecía como horizonte de implantación del Espacio Europeo de Educación Superior ese mismo año 2010. Sin embargo, no puede decirse que la política española al respecto fuese anticipatoria. Más bien al contrario, fue muy reactiva. La administración educativa tardó en reaccionar y las instituciones universitarias españolas crearon unidades para responder a esos desafíos tarde, de manera algo improvisada y con poca presencia de gente experta. No mostró la capacidad necesaria para gestionar el profundo cambio que debía enfrentarse. Según Arriazu (2013), este proceso estuvo “marcado por un alto grado de improvisación e indeterminación política durante los primeros años” (p. 11).

⁵ Toda la información sobre los ODS está disponible en

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

En efecto, la implantación del *EEES* en las universidades de nuestro país fue un proceso largo y complejo que ha implicado numerosos cambios en las universidades, pero sobre todo ha supuesto un cambio profundo en la concepción del papel de la Universidad en la sociedad actual (Merino, 2020).

El *Proceso de Bolonia* se empezó a implantar en las universidades españolas a partir de 2003, cuando el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte presentó el documento *La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior* (MECD, 2003) -cinco años después de la *Declaración de la Sorbona*-. Es entonces cuando se otorgó cierta libertad a las universidades para elaborar su propio sistema de adaptación, lo que se tradujo en una diferencia de velocidades entre las universidades más proclives al cambio y aquellas que esperaron una normativa específica de regulación de todo el proceso (Merino, 2020).

No fue hasta el Real Decreto 1393/2007 que se estableció que para el curso 2010-2011 ya no se podrían ofertar plazas de nuevo ingreso para las antiguas titulaciones (licenciaturas, diplomaturas...) debiendo estar los títulos para ese curso implantados ya bajo las nuevas estructuras de grado y posgrado. El Real Decreto regulaba también, el acceso y contenidos de los grados y posgrados adaptados al *EEES* en España.

La implantación del *EEES* se vislumbraba como un proceso complejo que afectaría de manera radical a la organización y funcionamiento del sistema de educación superior español. Por esa razón fue un proceso que generó incertidumbre y cierto debate tanto en el entorno académico como en el político sobre los beneficios que reportaría en la formación del alumnado universitario el nuevo formato de los planes de estudio. Sin embargo, ha pasado el tiempo, y bajo nuestro punto de vista la universidad española se ha reformado exitosamente, como también lo han hecho sus planes de estudios, adaptándose así a las necesidades que tiene la sociedad de hoy y haciendo de la universidad un espacio abierto, flexible y de más calidad, capaz de equipararse a otros sistemas de educación superior europeos.

Uno de los campos donde el cambio ha tenido mayor repercusión es en las titulaciones que dan acceso a la profesión docente. Tanto los planes de estudio para ser Maestro de Educación Primaria y de Educación Infantil, como los necesarios para ejercer como Profesor de Secundaria han sufrido cambios importantes... Tratar de describirlos desde un análisis crítico será el objeto del resto de este artículo...

El *EEES* y su impacto en la formación inicial del profesorado

En lo relativo a la formación inicial del profesorado cabe señalarse ciertos aspectos clave en los que los cambios introducidos por el *EEES* han sido notables. Adaptando los planteamientos de Torres (2010) podemos sintetizar los cambios más sustanciales en los siguientes:

1. La dignificación de la formación en Magisterio, con una extensión de la duración de sus titulaciones que pasaron de tres años (en la antigua titulación de Diplomatura) a los cuatro (de la nueva titulación de Grado), lo que suponía equiparar todas las titulaciones universitarias de primer nivel (esto es, Diplomaturas y Licenciaturas) a un mismo nivel de Grado.
2. La reducción del mapa de titulaciones por especialidades propias de la Diplomatura (7 especialidades diferentes) a solo dos titulaciones en el Grado (Grado de Maestro en Educación Infantil y Grado de Maestro en Educación Primaria).

3. La redefinición del perfil formativo y los planes de estudio de magisterio, que pasaban a definirse desde una perspectiva competencial, definido por un perfil egreso que marcaba los elementos básicos que debiera otorgar la formación inicial para poder ejercer la profesión.
4. La extensión temporal y mejora de la formación inicial del Profesorado de Secundaria y Bachillerato que pasaba de tener un Curso de Adaptación Pedagógica (CAP) a precisar un Master de un año, organizado por especialidades.

Para su análisis, Barba-Martín, *et al.* (2020) agrupa esos cambios en dos bloques: el primero vinculado a las reformas curriculares y la homologación de títulos; un segundo bloque se refiere al cambio en torno al aprendizaje permanente y las metodologías docentes. Nosotros tomaremos esos bloques para nuestro análisis, a los que añadiremos un tercero, referido a los marcos de competencias profesionales docentes, que consideramos de especial relevancia en un escenario renovado de la profesión docente.

Reformas curriculares y homologación de títulos

Si echamos la vista atrás podemos ver cómo han sido muchos los grandes cambios que, vinculados a los objetivos de partida que se formularon en la *Declaración de Bolonia*, han cristalizado en las universidades españolas. Uno de los más significativos ha sido la imposición de unos criterios compartidos de calidad, tanto de las instituciones, como de los títulos que imparten, sus programas, su profesorado o los procesos para acceder a la docencia universitaria. Ello implica múltiples desafíos, ya que se exigen encuestas de satisfacción docente, encuestas de satisfacción del alumnado, aumento de la burocracia, visitas institucionales...

El *EEES* ha traído a la universidad española la calidad como principio rector y su concreción se ha materializado por medio de la *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)*⁶ y de las Agencias de Calidad de las diferentes Comunidades Autónomas. Estas agencias han tomado un papel determinante en las lógicas y dinámicas de las instituciones universitarias. Para algunos, hablar de la ANECA o, en su caso, de las agencias de calidad autonómicas, no es tanto hablar de calidad, cuanto más bien de rendición de cuentas. Por ejemplo, señala Gimeno Sacristán (2010), que “un plan de estudios que en el pasado ocupaba no más de tres o cuatro páginas del BOE, ahora lo constituye un dossier que puede alcanzar las quinientas páginas” (p. 84), lo que demuestra un nivel de detalle mucho mayor a la hora de expresarle a la sociedad qué están haciendo las universidades. Añade, en tono claro de crítica, que “aunque a las agencias, que funcionan sin ningún control externo, se las considere neutrales, en realidad han impuesto una versión *sui generis* de cómo se ha de hacer un plan de estudios” (p. 84).

Uno de los principales objetivos del *Proceso de Bolonia* que pone en marcha el *EEES* es promover un sistema de títulos basado en dos niveles: Grado y Postgrado. Así, recordemos, el *EEES* propuso que los nuevos Grados tuvieran una duración de 3 o 4 cursos académicos, equivalentes a 180 o 240 créditos *ECTS*, y nuevos Posgrados de una duración de 1 o 2 cursos académicos, equivalentes a 60 o 120 créditos *ECTS*. Este sistema permite una más sencilla comparación entre las titulaciones de los diferentes países y los perfiles profesionales para los que se forma a los alumnos (Torres, 2010); y, al mismo tiempo, esta estructura integra un marco de cualificaciones para cada uno de los niveles académicos (Elías Méndez, 2012).

⁶ <https://www.aneca.es/>

En España la formación inicial de los profesionales de la educación, antes del *EEES*, estaba configurada con una variedad de niveles académicos y duración de los estudios en las titulaciones superiores, esto hacía que fuera difícilmente comparable con otras titulaciones de países europeos.

Así, en esa oferta formativa podíamos encontrar:

- Titulaciones de primer ciclo (Diplomaturas de 3 años de duración): como era el caso de las Diplomaturas de Magisterio que contaban con siete especialidades diferentes (audición y lenguaje, educación especial, educación física, educación infantil; educación musical; educación primaria y lengua extranjera).
- Titulaciones de primer y segundo ciclo (Licenciaturas de 5 años de Educación): como era el caso de la Licenciatura en Pedagogía. Estas licenciaturas eran necesarias también para ejercer la docencia en la enseñanza secundaria (en sus distintas asignaturas -Matemáticas, historia, filosofía...-).
- Titulaciones solo de segundo ciclo a las que se accedía sólo si se había superado una titulación de primer ciclo: como el caso de la Licenciatura en Psicopedagogía.

A estas tres opciones de formación inicial había que añadir una cuarta vía específica para la formación inicial del profesorado de educación secundaria y bachillerato:

- Se trataba del Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP) que, con una duración de 300 horas, que debían cursar los estudiantes egresados de Licenciaturas, Ingenierías o Arquitectura para acceder a la función docente

Estos planes de estudio fueron reformados mediante la elaboración de nuevos currículos, basados en el enfoque competencial. Para algunos, esas reformas no tuvieron la reflexión epistemológica y profesional que hubiera sido deseable, tal y como apunta Gimeno Sacristán en tono crítico: “Las personas que en las agencias evalúan las propuestas de las universidades, utilizan una pauta de 62 criterios para darles o no el ‘visto y bueno’, con la peculiaridad de que apenas entran a valorar la sustancialidad, actualidad y pertinencia de los contenidos del plan.”

Las Facultades de Educación se vieron obligadas a familiarizarse con los procesos de calidad que señalábamos, y aprendieron a superar los procesos de *verificación* de las nuevas titulaciones para poder implantarlas. A esos procesos después se sumarían los de *modificación, acreditación, seguimiento y renovación de la acreditación*. La adaptación de los planes de estudio al *EEES* supuso cambios estructurales y organizativos en la formación inicial docente.

En primer lugar, a partir del curso académico 2008-2009 las diplomaturas de magisterio, con sus 7 especialidades, comenzaron a extinguirse y, al mismo tiempo, comenzaron a implantarse dos únicos grados habilitantes para el magisterio: el Grado en Educación Primaria y Grado en Educación Infantil que, con una duración de 4 años equivalentes a 240 créditos *ECTS*, pasarían a configurar los nuevos planes de estudio para la formación docente inicial en las etapas de infantil y primaria. Los nuevos grados en educación establecen que el alumnado debe cursar 60 créditos *ECTS* por curso académico e incluyen menciones de especialidad por medio de asignaturas optativas.

El CAP también sufrió cambios con la implantación del *Proceso de Bolonia*. El curso 2008-2009 fue el último que se impartió y, a cambio, se implantó el Máster Universitario en Formación de Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, que pasó a ser un máster obligatorio y habilitante para el ejercicio de la profesión docente en las etapas de ESO y Bachillerato. El Máster, de 60 créditos *ECTS* y un año académico

de duración, está configurado por un bloque de contenidos pedagógicos y psicopedagógicos, un bloque de contenidos didácticos aplicado a las diferentes especialidades y un periodo de practicum en el que el alumnado realiza las prácticas externas en centros educativos.

Así, los cambios en la estructura y organización de la formación inicial docente en su adaptación al *Proceso de Bolonia* se caracterizan por dos grandes rasgos: el primero, como hemos podido observar es una extensión en la duración de los estudios incorporando una formación teórico-práctica más amplia y el Trabajo Fin de Grado y del Trabajo Fin de Máster. Este primer rasgo apunta, como señalan Bozu y Aránega (2017) a una optimización en la formación inicial del profesorado. El segundo, es la estructura de las nuevas titulaciones que permite una compatibilidad mucho mayor entre países europeos lo que nos acerca, como nunca antes, a otros sistemas de educación superior europeos (Coba Arango, 2011), fomenta la movilidad de estudiantes y facilita la homologación de titulaciones a nivel europeo.

Metodología de enseñanza en la formación inicial docente

Otro de los aspectos pedagógicos implícitos con el nuevo sistema de créditos *ECTS* tanto en grado como en posgrado, no solo en las titulaciones de educación sino a nivel general, fue un nuevo enfoque competencial aplicado también a las definiciones de los perfiles profesionales de egreso que cada titulación debía ofrecer. Al aparecer los *ECTS*, se genera una nueva medida de la carga académica de las asignaturas de una titulación. Ahora las asignaturas no miden su peso de trabajo en horas docentes presenciales (1 crédito antes del *EEES* eran 10 horas de clase directa y presencial con el profesor -y la carga de trabajo independiente del alumno no se contabilizaba-). Tras la implantación del *EEES* se miden las horas totales que el alumno debe trabajar en una asignatura, lo que incluye las clases presenciales con el profesor y su trabajo autónomo. El crédito actual *ECTS* son 25 horas totales de trabajo del alumno, de las que se recomienda que unos dos tercios sean de trabajo autónomo y un tercio de trabajo con el profesor. Así, el mayor protagonismo del estudiante en la adquisición activa de los aprendizajes es una característica determinante del enfoque metodológico competencial.

En efecto, en la nueva forma de contar los créditos *ECTS* se incluyen nuevos elementos clave para el desarrollo de la docencia y las metodologías docentes y no solo las clases presenciales obligatorias, sino una estimación del tiempo de dedicación fuera de las aulas, un énfasis en que las clases debían facilitar la participación del alumnado y promover el desarrollo de las competencias, una orientación de las clases y el currículum mucho más práctica, un seguimiento y acompañamiento individualizado del alumnado y una reducción de las ratios.

Esta nueva conceptualización del sistema de créditos ha supuesto una de las mayores innovaciones en la enseñanza universitaria de los últimos tiempos que consiste en traspasar el protagonismo al estudiante y que extiende el proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida (Bozu y Aránega, 2017).

Este sistema de docencia universitaria era novedoso en comparación con el modelo de formación que se venía desarrollando. Ya que *“la formación docente se orientaba a una concepción técnica del oficio docente. Sin embargo, la investigación educativa insistía en señalar que el carácter relacional del oficio docente exige trascender la formación técnica y orientarse a una formación reflexiva de la subjetividad de los docentes”*. (Martín-Alonso y Pañagua, 2022, p. 378).

Ello cambia también el modo de evaluar. Como señalan Barba-Marín *et al*, ahora es importante “el rol cercano y la retroalimentación que ha de existir entre docente y estudiante. Eso suponía un cambio respecto a sistemas evaluativos más tradicionales, basados en la impartición de clases magistrales por parte del docente y la memorización de unos apuntes por parte del estudiante” (2020, p.98). En efecto, el nuevo paradigma educativo basado en un aprendizaje activo del alumno y cuyo objetivo es el despliegue de competencias ha activado mecanismos de evaluación formativa muy poco usada antes de la llegada de *EEES* a nuestras aulas universitarias.

Peña *et al*. (2023) señalan ocho principios pedagógicos que sostienen la nueva formación inicial del profesorado con el *Proceso de Bolonia* y que sintetizan los aspectos que hemos venido desgranando en este epígrafe:

- 1º. priorizar la reconstrucción del conocimiento práctico como finalidad básica del currículum formativo para los futuros docentes;
- 2º. potenciar la estructura modular del currículum;
- 3º. estimular el desarrollo de la naturaleza tutorial, personalizada de la docencia universitaria;
- 4º. facilitar la convergencia entre docencia e investigación;
- 5º. establecer flexibilidad curricular como clave para el desarrollo permanente;
- 6º. potenciar la pluralidad metodológica y el diseño flexible;
- 7º. promover, estimular y potenciar el desarrollo de la autonomía del futuro docente; y,
- 8º. procurar la coherencia de todo el proceso formativo.

Como vemos, la docencia universitaria ha transitado de un modelo estático y tradicional a otro flexible y dinámico tras la implantación del *Proceso de Bolonia*. Esto ha afectado al proceso formativo y a las metodologías docentes en dos sentidos, uno vinculado al alumnado que debe implicarse y asumir un rol activo tanto en las clases como en su proceso de aprendizaje, y otro vinculado al profesorado universitario que, bajo el paradigma de las competencias, debe proporcionar al alumnado las herramientas necesarias para desarrollar las competencias docentes. De ahí que sea para nosotros muy importante detenernos en esta cuestión de los marcos de competencias docentes en el nuevo escenario del *Proceso de Bolonia*. A eso dedicaremos el próximo epígrafe

Marcos de competencias docentes

Finalmente, cabe destacar la adaptación de los estudios universitarios a la enseñanza y adquisición de competencias. En el marco universitario, para todas las carreras, pero muy especialmente en el marco de la formación inicial del profesado. Como señala AQU (2003), los planes de estudio “deben garantizar no únicamente el dominio cognitivo de las disciplinas, sino que deben potenciar también otros aspectos formativos como son las competencias básicas” (p.1, en Bozu y Aránega, 2017). Y ello especialmente en la formación de profesorado, porque todo el sistema educativo en el que van a impartir docencia los futuros profesores ya está también sometido a un enfoque de enseñanza competencial. Los futuros Maestros de Educación Infantil y Primaria, así como los futuros Profesores de Educación Secundaria Obligatoria,

Bachillerato y Formación Profesional ejercerán su docencia en un escenario en el que la nueva ley educativa (LOMLOE, 2020) y los Reales Decretos que desarrollan su currículo en las diferentes etapas se organizan teniendo como horizonte un perfil de salida basado en las 8 *Competencias Clave* propuestas por la Unión Europea en su recomendación de 2018 (European Union, 2018). Y eso es parte de un espacio europeo que ya no afecta solo a la Educación Superior como era el EEE, sino que ya ha descendido a la totalidad de las etapas del sistema, configurando el Espacio Europeo de Educación – 2025 (EEE-25) (Unión Europea, 2018).

Este enfoque competencial, que tanta relevancia ha tomado en ese *Espacio Europeo de Educación - 2025* en los últimos años, no está exento de voces críticas que lo sitúan en una lógica neoliberal de cuasi mercado como un elemento más que contribuye a que el mercado de la educación funcione (Cascante Fernández, 2005). No compartimos esa posición, ya que las competencias se proponen para el mejor desarrollo integral de las personas en un nuevo contexto globalizado, digital y multicultural. En efecto, como proponen Valle y Manso:

Entendidas así, las Competencias (...) [abarcan] tres áreas de realización para los educandos: personal (otorgan el ‘equipaje’ mínimo necesario para un desarrollo individual propio), social (dotan al individuo de las herramientas para integrarse y tomar parte en la sociedad contemporánea de una forma activa y creativa, de tal manera que pueda cooperar en el desarrollo conjunto de la sociedad) y profesional (le permiten adquirir cualificaciones laborales de partida y le impulsan a seguir permanentemente mejorando su proyección profesional).

Adquiridas en su conjunto, (...) representan el entramado fundamental en la formación de cualquier ciudadano para que pueda seguir aprendiendo a lo largo de su vida en la sociedad del conocimiento contemporánea; son, pues, las llaves que permiten abrir nuevos caminos para vivir plenamente en el siglo XXI (Valle, J.M. y Manso, J., 2013, pág. 26).

Sea como fuera, si los futuros maestros y profesores tienen que trabajar en sus aulas de modo competencial, deben ser enseñados en esa misma forma competencial durante su formación inicial. Así, la propia formación inicial debe ser repensada a la luz de un nuevo diseño de competencias profesionales docentes.

Recientemente, se han propuesto 20 competencias profesionales que serán necesarias en ese nuevo escenario y que pueden servir como referencia para el diseño de la nueva formación inicial que necesitarán nuestros Maestros y Profesores.

Se trata del *Modelo 9:20*, diseñado por Valle, Manso y Sánchez-Tarazaga (2023). Partiendo de un modo de trabajo “de abajo arriba”, con cientos de profesores, han dado lugar a la definición de 9 escenarios fundamentales donde los docentes ejercen sus desempeños y han tratado de expresar cuáles serían esos desempeños en cada uno de esos escenarios. Se trata de 9 escenarios para 20 desempeños, lo que da lugar al nombre del modelo (9:20).

Las 20 competencias organizadas en sus 9 escenarios pueden sintetizarse en la siguiente tabla:

Tabla 1. Escenarios y competencias en el Modelo 9:20 de Competencias Profesionales Docentes

9 ESCENARIOS	20 COMPETENCIAS INDIVIDUALES
E.1.- <i>Conmigo mismo</i>	C.1.-Compromiso ético personal/profesional
E.2.- <i>Conocimiento</i>	C.2.-Dominio de los saberes propios de mi(s) disciplina(s).
	C.3.-Dominio de los saberes pedagógicos.
	C.4.-Actualización y aprendizaje permanente.
E.3.- <i>Espacio virtual</i>	C.5.-Aprovechamiento tecnológico
E.4.- <i>Aula</i>	C.6.-Planificación docente (diseño, programación)
	C.7.-Gestión de experiencias de aprendizaje
	C.8.-Apreciación del progreso de los estudiantes (evaluación y calificación)
	C.9.-Cuidado del clima del aula
	C.10.-Acompañamiento (tutoría y orientación)
	C.11.-Inclusión de la diversidad
E.5.- <i>Centro</i>	C.12.-Trabajo en equipo
	C.13.-Liderazgo pedagógico
	C.14.-Participación institucional
	C.15.-Relación interpersonal
	C.16.-Optimización educativa
E.6.- <i>Familia</i>	C.17.-Relación familiar
E.7.- <i>Contexto próximo del centro</i>	C.18.-Integración contextual
E.8.- <i>Administración educativa</i>	C.19.-Responsabilidad administrativa
E.9.- <i>Sociedad</i>	C.20.-Implicación social

Fuente: Valle, Manso y Sánchez-Tarazaga, 2023, p.106

Estamos en un proceso, precisamente derivado de la implementación de la LOMLOE (2020) y del *EEE-25* en el que se están revisando los planes de estudio de la formación inicial del profesorado. Este marco de competencias bien pudiera servir como referencia para la elaboración de dichos planes. Es uno de los retos pendientes que quedan por abordar como resultado del *Proceso de Bolonia* y a ellos nos referiremos en el epígrafe siguiente.

Epílogo ¿Qué queda por hacer?

Gimeno Sacristán (2010) afirma que *“las cuestiones tecnocráticas han sustituido un debate de fondo en temas como el tiempo de formación, la selección de candidatos, el ajuste a las funciones docentes o el contenido de los planes”* (p.82). Por su parte Barba-Martín *et al.* (2020) señalan que, a pesar de los cambios introducidos con el *EEES*, los dispares resultados académicos y de aprendizaje entre diferentes países de la Comunidad Europea revelan que este sistema global no ha producido los resultados esperados.

En esta misma línea Martínez Bonafé (2013) señala el proceso de implantación del *EEES* en las facultades de educación españolas y en la formación inicial del profesorado como una oportunidad perdida, en tanto la expectativa de las reformas en la oferta formativa no se ha correspondido con los cambios implantados: *“las tendencias en el discurso hegemónico de la formación se centran en la formación inicial en la disciplina curricular y su didáctica específica, en detrimento de todo un complejo saber pedagógico y didáctico necesario para el ejercicio de la profesión”* (p. 93).

Estamos a tiempo de replantear esos elementos de reflexión de manera profunda, toda vez que el *EEE-25* tiene aún un tiempo de recorrido y hay que ponerlo en relación con el *EEES*. Debemos entender que la denominada *cuestión docente* (Valle y Manso, 2016) debe ser abordada de manera holística y que *ser docente* es un continuo que dura toda la vida (Valle y Manso, 2017). Por ello es necesario abordar de manera integral e integrada todas las cuestiones que afectan a los docentes diseñando una política sobre el profesorado con características propias y bien definidas, pensando incluso en la aprobación de una Ley del profesorado⁷.

A partir de esa consideración se desarrollan retos pendientes en diversos aspectos clave que jalonan los hitos de ese continuo *ser docente*⁸.

1. En el **acceso a la formación inicial** docente es necesario una mejor selección para atraer a los más capaces, estableciendo procesos de selección para quienes accedan a esa formación inicial que tengan carácter competencial. El mapa de competencias profesionales del docente para orientar dichas pruebas puede ser el Modelo 9:20.
2. Los **planes de estudio de la formación inicial** docente deben replantearse desde un enfoque competencial, con una revisión no tanto de asignaturas, que también, sino de metodologías y formas evaluación. En este sentido, sería deseable crear un Observatorio de la Formación Inicial del Profesorado

⁷ El *Estatuto Profesional Docente* sigue siendo una promesa de las diferentes administraciones educativas españolas desde hace décadas, de uno u otro signo político.

⁸ Tomamos como base el trabajo realizado para el Consejo General de Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, realizado en mayo de 2020 bajo el título *Posicionamientos pedagógicos en torno al docente* (no publicado).

(OFIP) que velase por unos niveles de formación bien adaptados a las necesidades reales del sistema educativo y que preparase a los docentes para la llegada del *EEE-25*.

3. Cuidar el desempeño de las **prácticas durante la formación inicial** docente, con una adecuada selección y acreditación de centros y tutores donde tienen lugar. Podría pensarse en establecer un sistema de acreditación de centros de prácticas, mediante el desarrollo de indicadores validados, referentes a criterios bien definidos. Ese sistema de acreditación podría tener lugar mediante una convocatoria pública competitiva. Su puesta en marcha podría dar lugar a un sistema de incentivos para los centros acreditados. Igualmente es preciso establecer planes específicos de formación para quienes vayan a ser los tutores en los centros de las prácticas de la formación inicial del profesorado y contar también con un sistema definido y amplio de posibles incentivos para estos tutores de prácticas.

En este mismo orden de cosas, habría que pensar un modelo de evaluación de tutores de las prácticas de formación inicial docente que incluya elementos cualitativos y realizar evaluaciones de manera sistémica y constructiva en los propios centros como unidades sistémicas, que permitan, periódicamente, detectar si siguen manteniendo los niveles adecuados de calidad que los hicieron identificables como centros de prácticas acreditados.

Por otra parte, se hace preciso arbitrar mecanismos para una mayor coordinación entre las facultades de formación inicial del profesorado y los centros donde sus alumnos, futuros docentes, reciben su formación práctica.

4. El **acceso a la profesión docente** y a la función pública docente requiere una profunda remodelación, en la que parece idóneo implantar un modelo basado en la inducción profesional de *Docentes Internos Residentes (DIR)* (Valle y Manso, 2018). Ello obligaría a revisar el actual marco de oposiciones, que no está adaptado a un modelo competencial. Como en el caso de las prácticas durante la formación inicial, para un buen desarrollo de un programa de inducción es necesario seleccionar adecuadamente, tras acreditación previa, los centros en los que se formarán los DIR y ofrecer formación *ad hoc* a quienes serán sus tutores. En línea con eso, debiera ponerse en funcionamiento un buen sistema de incentivos para centros y tutores de los DIR. Asimismo, habrían de establecerse sistemas de evaluación eficientes para los DIR, basados en rúbricas homologadas que valorasen las competencias profesionales docentes conforme al mapa de competencias profesionales docentes que se ha definido anteriormente.
5. Por último, es una reivindicación constante generar una **carrera profesional docente** para que el desarrollo de los profesores tenga un recorrido progresivo como es propio de otros países de nuestro entorno. En esa carrera docente, la formación permanente y la acreditación serían las palancas fundamentales para avanzar. En relación con esto surge de nuevo la necesidad de establecer un *Estatuto profesional docente* que incluso puede ser, sencillamente, parte o desarrollo de una Ley del Docente. La carrera profesional docente diseñada establecería escalones bien definidos en su progreso y le daría una estructura basada en la formación permanente recibida y acreditada. Por supuesto, si la formación permanente adquiere ese protagonismo en el desarrollo profesional docente se hace preciso dotar el sistema de formación permanente del profesorado de estructuras formativas muy flexibles, con mayor apoyo institucional de diversas instancias tales como la administración educativa, las universidades o los colegios profesionales de la educación.

Todos estos retos no son sencillos. Requieren reformas legislativas, cambios institucionales y, sobre todo, un profundo replanteamiento de la administración y de la sociedad sobre el papel de la educación y sobre

la importancia que adquiere en ésta sus agentes principales, los profesores. El EEES y el EEE-25 deben verse como oportunidades para ese replanteamiento y provocar debates que conduzcan a consensos nacionales sobre una cuestión tan determinante en el devenir futuro del conjunto de la sociedad española.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriazu, R. (2013). *La adaptación del Plan Bolonia en las aulas. Una perspectiva histórica y crítica para entender las claves y estrategias de las universidades españolas*. Octaedro.
- Barba-Martín, R. A; Hernando-Garijo, A.; Hortigüela-Alcalá, D. y González-Calvo G. (2020). Tras casi una década de Bolonia, ¿realmente hemos mejorado la calidad de la enseñanza? *Espiral. Cuadernos del profesorado*, 13(27), 97-108.
- Bozu, Z. y Aránega Español, S. (2017). La formación inicial de maestros y maestras a debate: ¿qué nos dicen sus protagonistas? *Profesorado, Revista De Currículum Y Formación Del Profesorado*, 21(1), 143-163.
- Campuzano, A. (2010). Los docentes apuestan por el nuevo modelo de formación inicial. *Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, n.213, 2-3
- Cascante Fernández, C. (2005). La reforma de los planes de estudio. Un análisis político de los discursos sobre la Formación Inicial de los Profesionales de la Educación. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 18(3), 145-167.
- Coba Arango, E. (2011). La formación inicial del profesorado en el Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista cuatrimestral del Consejo Escolar del Estado*, 16, 31-38.
- Elías Méndez, C. (2012). El proceso de Bolonia y su aplicación en España: consideraciones críticas. *Revista Universitaria Europa*, 17, 23-36.
- European Union. (2018, June 4). Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for Lifelong Learning (2018/C 189/01). *Official Journal of the European Union*, C(189), pp. 1-13.
- Gimeno Sacristán, J. (2010). Lo que se ha hecho en nombre de Bolonia en la formación del Profesorado. *Cuadernos de Pedagogía*, 398, 82-86.
- LOMLOE. (2020). Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial del Estado, 340, de 30 de diciembre de 2020.
- Tomado de <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/30/pdfs/BOE-A-2020>
- Martínez Bonafé, J. (2013). Las reformas en la formación inicial del profesorado. ¿Pero cuáles son los buenos saberes de las buenas maestras? *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 27(3), 89-102.

- Martín-Alonso, D. y Pañagua, L. (2022). El impacto del plan Bolonia en la formación docente. Estudio de caso en una universidad andaluza. *Profesorado, Revista De Currículum Y Formación Del Profesorado*, 26(3), 373–393.
- Tomado de: <https://doi.org/10.30827/profesorado.v26i3.17017>
- Matarranz, M. (2020). El Espacio Europeo de Educación Superior y su sello de calidad. *Revista Española de Educación Comparada*, 37, 153-173.
- Merino Merino, M.C. (2020). *Percepción del desarrollo de competencias profesionales en la formación inicial del profesorado en el marco del Proceso de Bolonia y de la responsabilidad social universitaria*. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2003). *La integración del Sistema Universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior*.
- Peña Trapero, N.; Pérez Granados, L. y Fernández García, I. M. (2023). *El desarrollo de competencias en la formación inicial de docentes en Andalucía después de Bolonia (EEES)*. Facultad de Ciencias de la Educación (Universidad de Córdoba).
- Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Boletín Oficial del Estado.
- Senent Sánchez, J.M. (2005). Los estudios de pedagogía en Europa en el contexto de la implantación del Proceso de Bolonia y la situación de la educación comparada. *Revista Española de Educación Comparada*, 11, 95-133.
- Torres, J. (2010). Bolonia y la formación inicial de los maestros en España. *Padres y Maestros*, 334, 15-18.
- UNESCO (1970). *An introduction to lifelong education*. Paris: UNESCO.
- Unión Europea. (2018). Sentando las bases del Espacio Europeo de Educación: En pos de una educación innovativa, inclusiva y basada en valores. Bruselas: Comisión Europea.
- Valle, J.M. (2006). *La Unión Europea y su política educativa*. CIDE.
- Valle, J.M. y Manso, J. (2018). *El acceso a la docencia basado en docentes internos residentes (DIR) Propuesta de un modelo a partir de tendencias internacionales*. Consejo General de los Ilustres Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias.
- Tomado de: https://www.consejogeneralcdl.es/archivos/fulleto_DIR_2018.pdf
- Valle, J. M. y Manso, J. (2017). *Lifelong Teacher Education. Ser docente a lo largo de la vida*. Madrid: Pigmalion.
- Valle, J.M y Manso, J. (Dirs) (2016). *La cuestión docente a debate. Nuevas perspectivas*. Madrid: Narcea. (ISBN: 978-842-7721-944)
- Valle, J.M. y Manso, J. (2013). Competencias Clave como tendencia de la política educativa supranacional de la Unión Europea. *Revista Española de Pedagogía (Extrordinario)*, 12-33. Sociedad Española de Pedagogía.

3 VEINTICINCO AÑOS DEL PLAN BOLONIA Y TRES LEYES DE UNIVERSIDADES: RETROSPECTIVA

Diego García Saiz y Rafael Granero Belinchón

Han pasado ya 25 años desde que se firmó la “Declaración de Bolonia”, en junio de 1999. Con esta firma, 29 países europeos establecieron un “plan de armonización” de sus grados universitarios. Si bien este documento es importante en la convergencia dentro de la Unión Europea, lo cierto es que en realidad hay muchos más países involucrados.

Resulta llamativo que, aunque el llamado “plan Bolonia” cambió radicalmente el tradicional sistema universitario español basado en Diplomaturas, Licenciaturas y Doctorados para implantar los actuales Grados, Másteres y Doctorados, y nadie parece particularmente contento con el cambio, ya nadie habla de él. ¿Cuáles han sido sus efectos en estos 25 años?

Cambios en los planes de estudios y la metodología docente⁹

Desde el punto de vista de la estructura de los planes de estudios, con el plan Bolonia se impuso el llamado crédito ECTS, común a todos los países, y un modelo de estudios basado en el Grado (entre 180 y 240 ECTS, lo que viene a ser 3 ó 4 años) y un Máster (entre 60 y 120 ECTS, lo que viene a ser 1 o 2 años).

Si bien en España, tras muchos esfuerzos, evitamos lo peor del encarecimiento educativo al contar nuestros grados con 240 ECTS, el resultado de todo esto es claro: si bien antes un Licenciado estudiaba el equivalente a 300 ECTS (5 años) pagando una cierta cantidad por sus matrículas, ahora un graduado estudia 240+60 ECTS pero paga una cantidad generalmente muy superior ya que los másteres son más caros¹⁰. Lamentablemente, no parece que dichos cambios hayan servido para aumentar los conocimientos de la mayoría de egresados¹¹.

Otro cambio sustancial está relacionado con los cimientos didácticos que sustentan la educación superior y sus finalidades dentro del marco europeo. De este modo, el fundamento pedagógico que se ha perfilado en los diferentes documentos del plan Bolonia pone el acento en el aprendizaje, en los procesos y en los resultados del alumnado, donde el perfil apropiado del aprendiz está ahora caracterizado por los siguientes elementos: la autonomía, la cooperación, la creatividad, la reflexión, la responsabilidad y la capacidad de aprender a lo largo de toda la vida. La empleabilidad, centrando el aprendizaje en aquello que es relevante

⁹ Agradecemos la ayuda de Ángela Saiz Linares en este apartado.

¹⁰ <https://elpais.com/educacion/2020-09-30/un-universitario-paga-hasta-nueve-veces-mas-por-un-master-publico-dentro-de-madrid-o-la-comunidad-valenciana.html>

¹¹ <https://theconversation.com/cada-vez-hay-mas-sobresalientes-es-buena-senal-194975>

para el mercado de trabajo es, sin lugar a dudas, la meta fundamental y el aprendizaje por competencias¹² se configura como el elemento vertebrador para conseguirlo.

En este sentido, los métodos tradicionales, como la clase magistral, dejan de ser la principal alternativa didáctica, dando paso a enfoques más activos y participativos que permiten al estudiantado desarrollar habilidades para construir y aplicar el conocimiento en contextos prácticos. De manera análoga, la evaluación ha experimentado cambios significativos, orientándose ahora por los postulados de la evaluación formativa. Esta nueva orientación ha demandado una diversificación patente en las estrategias metodológicas y de evaluación, incorporando un variado repertorio de herramientas, tales como rúbricas, portafolios, listas de control, etc., cuya complejidad, en ocasiones, puede resultar abrumadora; sin embargo, una selección meditada y equilibrada de estas herramientas posibilita la retroalimentación y el acompañamiento en el proceso de aprendizaje del alumno que la evaluación formativa promueve. Estas estrategias, junto con la implementación de prácticas que involucran a los estudiantes en la evaluación, como la autoevaluación y la coevaluación, brindan oportunidades para revisar y mejorar las prácticas existentes en la enseñanza universitaria y transitar hacia otros modelos pedagógicos que destacan y priorizan el proceso de aprendizaje del alumno.

Si bien tener alternativas a la clase magistral y una evaluación continua no parece algo negativo, lo cierto es que abundan las críticas hacia el aspecto pedagógico de Bolonia. Concretamente dichas críticas se sitúan en un plano ideológico, acusando a la convergencia de llevar a cabo modificaciones vinculadas a una finalidad económico-mercantil propia del discurso neoliberal. Por ejemplo, se cuestiona cada vez más la interpretación que se está realizando del término calidad como sinónimo de excelencia, el cual aparece fuertemente asociado a la tendencia emergente hacia los rankings, la privatización y las nuevas filosofías que consideran al alumnado como clientela. Por otro lado, el nuevo discurso de las competencias no hace sino dar una interpretación de la enseñanza universitaria en clave económica. Y es que, el concepto de competencia, de origen empresarial y vinculado con la gestión y la eficacia, viene impulsado, no conviene olvidar, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹³. Dicho concepto se relaciona con conocimientos y destrezas de muy diversa índole (cognitivas, emocionales, interpersonales, éticas, sociales, etc.) que, sin duda alguna, son indispensables para resolver tareas complejas y para preparar para un buen ejercicio profesional. Por otra parte, el aprendizaje por competencias se vincula eminentemente con el mundo profesional. Evidentemente, resulta imposible para la universidad no considerar su función en relación al empleo, pero subordinar su cometido únicamente al mercado laboral empobrece considerablemente sus posibilidades de formación crítica y de cambio social.

Al mismo tiempo el plan Bolonia “liberalizaba” la oferta: ahora las Universidades podían diseñar sus propios planes de estudios, si bien dichos planes de estudio deben recibir la aprobación de un organismo estatal llamado ANECA para poder ser ofertados. Si bien no parece algo estrictamente negativo, la ANECA¹⁴ y su

12 El informe DeSeCo (Proyecto de Definición y Selección de Competencias, de la OCDE) define el concepto de competencia como “la capacidad de responder a las demandas y llevar a cabo las tareas de forma adecuada.

13 <https://www.oecd.org/acerca>

14 <https://www.aneca.es/>

funcionamiento merecen un estudio detallado ya que la inmensa cantidad de burocracia que ha conllevado es abrumadora.

Cambios en la estructura del Sistema Universitario Español

Desde el punto de vista de la estructura de las Universidades el cambio ha sido radical. Si en el año 2000, un año después de la firma de la declaración, había 50 universidades públicas y 16 privadas, ahora hay 43 universidades privadas y las mismas 50 públicas. Obviamente, dada la coyuntura desde la pasada crisis desatada en el año 2008, nadie espera que ningún gobierno, nacional ni autonómico, aumente el número de universidades públicas cuando no son capaces ni de no recortar sus partidas presupuestarias, o de levantar la tasa de reposición dado el envejecimiento de la plantilla. Sin embargo, permitir el crecimiento desmesurado de Universidades privadas, la mayoría de ellas con pocos profesores doctores y ninguna o casi ninguna capacidad investigadora, no es la vía correcta.

Cambios en las plantillas de las Universidades públicas

Desde el punto de vista de la estructura de las plantillas de profesorado la situación es aún peor. La aprobación en el año 2000 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU)¹⁵ por el gobierno de Aznar (modificada luego por el gobierno de Zapatero en 2007 y finalmente derogada y reemplazada por la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario del gobierno de Sánchez), ha implicado que grandes capas de la plantilla de las universidades públicas tengan contratos temporales muy precarios con salarios muy por debajo del mercado laboral.

En efecto, la LOU creó figuras laborales de personal docente e investigador tanto con contratos de duración determinada (principalmente los llamados Profesores Ayudantes Doctores) o indefinidos (principalmente los Profesores Contratados Doctores). Esa parte de la plantilla de personal docente e investigador realiza las mismas tareas que la plantilla de los cuerpos docentes (Profesores Titulares y Catedráticos) que sí son funcionarios. Sin embargo, pese a desarrollar el mismo trabajo, la lucha por los diferentes derechos de estos colectivos no ha sido nada fácil. En particular, la disparidad salarial no podía ser mayor (ver Tabla 1).

Tabla 1: Diferencias salariales entre universidades en la figura de Profesor Ayudante Doctor

Universidad	Bruto Anual
UPNA	37.473,04
U. Autónoma Barcelona	37.204,16
U. Pompeu Fabra	37.199,82

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24515-consolidado.pdf>

U. Rovira i Virgili	37.191
U. Lleida	36.213,66
UPC	35.780,38
U. Girona	35.067,76
U. Gran Canaria	34.761,44
U. Pablo de Olavide	33.684,16
U. Jaén	33.683,71
U. Almeria	33.683,42
U. Huelva	33.683,28
U. Málaga	33.683,08
U. Granada	33.648,04
U. Cadiz	33.425,48
U. Córdoba	33.238,66
U. La Laguna	33.032,53
U. País Vasco	32.989,63
U. Sevilla	32.861,38
U. Politécnica de Cartagena	32.574,5
U. Murcia	32.574,36
U. La Rioja	30.979,06
U. da Coruña	30.732,24
U. Zaragoza	30.394
U. Salamanca	30.160,4
U. Valladolid	30.160,4
U. Alicante	30.016,54
U. Santiago de Compostela	29.995,56
UNED	29.839,88

U. Castilla La Mancha	29.774,92
U. Vigo	29.586,02
U. Politécnica de Madrid	29.559,46
U. Jaume I	29.410,47
U. León	28.944,58
U. Burgos	28.944,44
U. Autónoma de Madrid	28.556,76
U. Politécnica de Valencia	28.157,1
U. de Cantabria	27.568,8
U. Valencia	27.241,62
U. de Oviedo	27.196,26
U. Extremadura	27.112,68
U. Complutense de Madrid	26.776,68
U. Illes Balears	25.755,44
U. Miguel Hernández	25.657,26
U. Rey Juan Carlos	25.258,94
U. Alcalá de Henares	24.685,5
U. Carlos III de Madrid	24.285,66

Concretamente, la pelea, en muchos casos liderada por CCOO¹⁶, que ha habido que presentar para lograr el reconocimiento y el cobro de diversos complementos salariales por productividad investigadora (los llamados “sexenios”), docente (los llamados quinquenios) o por antigüedad (los archiconocidos trienios) ha sido dura. Por poner un ejemplo, si bien la figura contractual del profesor ayudante doctor se crea a principios de los años 2000, no es hasta 2019 cuando la Universidad de Cantabria les reconoce el derecho a cobrar trienios. De la misma forma, hubo que esperar a 2022 (¡veinte años después!) y a dos sentencias emitidas en

¹⁶ <https://www.europapress.es/cantabria/educafp-01324/noticia-gobierno-reconoce-quinquenios-sexenios-ayudantes-doctores-ayudantes-uc-20231023120749.html>

contra de la Universidad de Cantabria a que dicha universidad accediese a pagar los complementos salariales de productividad investigadora a los profesores ayudantes.

En el caso de las figuras temporales asociadas a ayudas o contratos competitivos como pueden ser las personas beneficiarias de un contrato Ramón y Cajal, Juan de la Cierva, Margarita Salas o María Zambrano, la situación es aún peor ya que en la mayoría de las universidades públicas dichos trabajadores están fuera de convenio. Haber sido excluidos, o al menos no haber sido contemplados, en los convenios en la práctica les hace perder el acceso a complementos salariales.

Si bien la LOU en un cierto sentido “desfuncionarizó” la plantilla de las universidades españolas, la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario no es menos. En concreto, dicha ley elimina la figura laboral del Profesor Contratado Doctor para reemplazarla por la figura idéntica del Profesor Permanente Laboral. Dicho cambio cosmético implantado por el extinto Ministerio de Subirats muy probablemente acabe no teniendo ningún efecto más allá de tener que cambiar todos los convenios laborales de las Universidades para adecuar la nueva nomenclatura, sin embargo, podría usarse para tener que volver a negociar todos y cada uno de los derechos ya conseguidos para las antiguas figuras de profesor contratado doctor.

De hecho, podemos observar esta “desfuncionalización” de las universidades públicas fijándonos en los datos de la Universidad de Cantabria. En la Ilustración 1, se ve claramente una drástica bajada en el número de profesores y profesoras funcionarios, PTU y CU, desde 2014 hasta 2023, del 16%¹⁷.

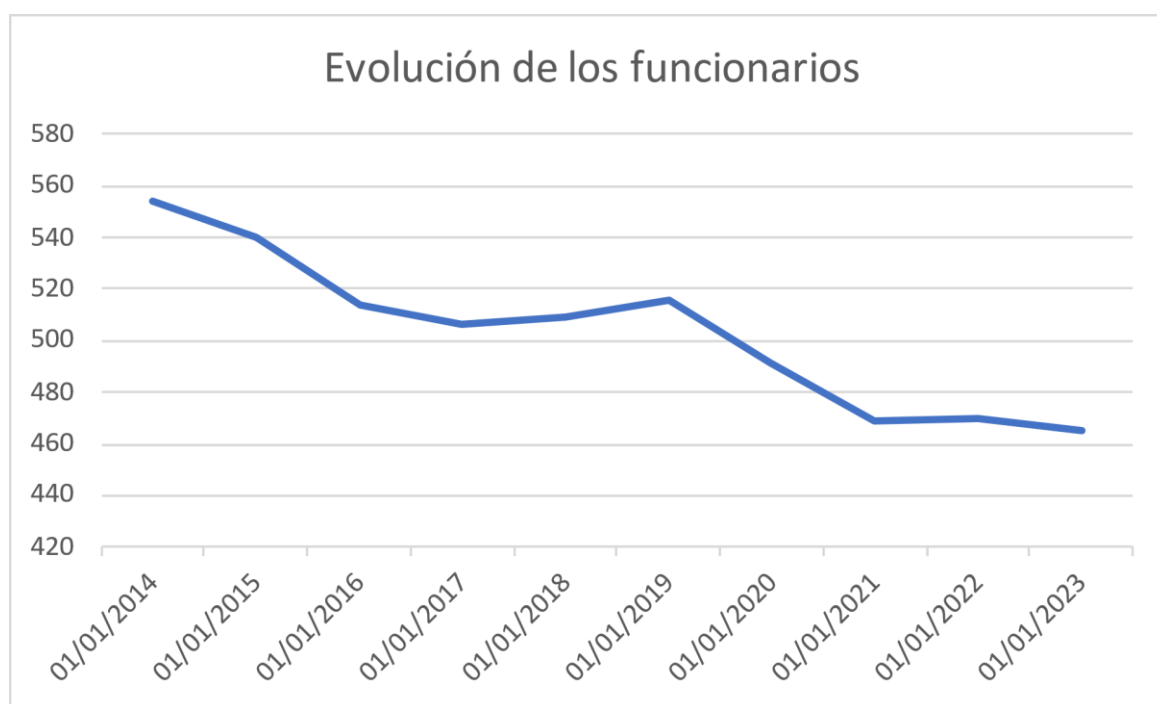


Ilustración 1 Evolución del número de PTUs y CUs en la UC

¹⁷ Datos extraídos de los informes del Vicerrectorado de Ordenación Académica y Profesorado de la Universidad de Cantabria

Más aún, este dato se torna más alarmante si se analiza junto a la evolución del número de profesores a tiempo completo en la misma universidad, con una baja del 6,66% en los 10 últimos años (ver Ilustración 2).



Ilustración 2 Evolución del PDI a tiempo completo en la UC

Si la inclusión de los Profesores Permanentes Laborales probablemente sea un cambio estético puramente, las modificaciones que implementa la nueva LOSU¹⁸ en relación a los profesores ayudantes doctores están lejos de ser inocuas. El principal cambio es que los nuevos profesores ayudantes doctores tendrán contratos temporales de una duración de 6 años (¡6 años!). Un período tan largo de temporalidad es absolutamente indefendible con argumentos racionales.

En la práctica, en términos sindicales, estas leyes (promulgadas por gobiernos tanto del PP, como del PSOE en solitario o en coalición con UP) han implantado sucesivamente y con mayor dureza desde 2011 una doble escala salarial donde el personal menos envejecido, ya que decir más joven es exagerar, tiene menores salarios y contratos temporales durante 5 (y gracias a la LOSU, 6) años. Esto, lejos de mejorar el problema de la temporalidad, no hará sino agravarlo. En la Ilustración 3, se muestra como la edad media del PDI temporal, Profesor Ayudante Doctor, de la UC, no ha hecho sino aumentar desde 2014 hasta 2023, pasando de 35 a los 39.3 años.

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-7500>

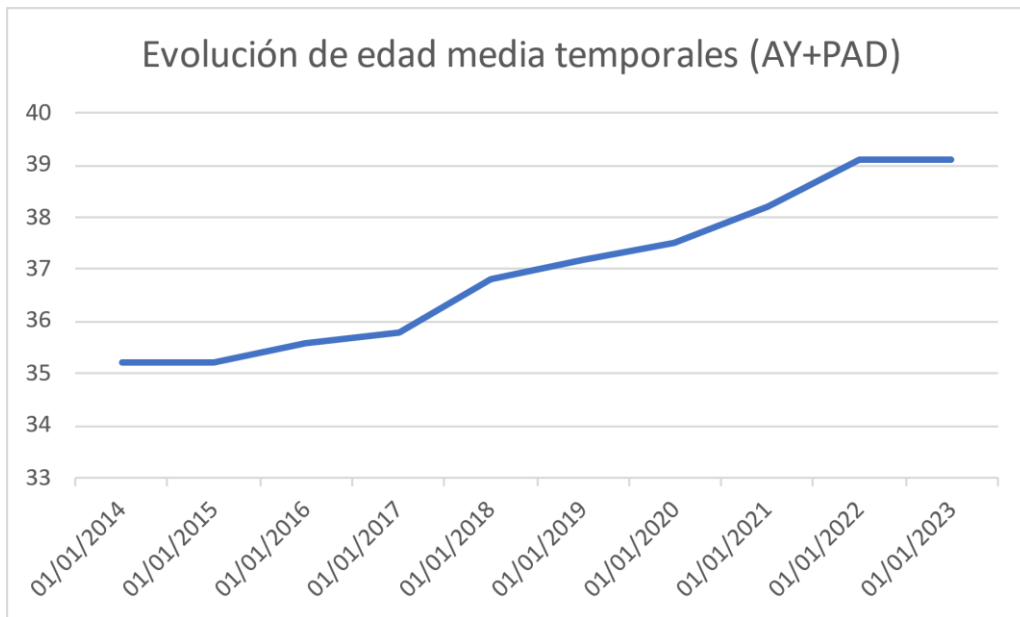


Ilustración 3 Evolución de la edad media del PDI temporal en la UC

Debido a ello, la edad a la que e PDI se estabiliza es cada vez más tardía, provocando un envejecimiento sostenido de la plantilla, como se muestra en la Ilustración 4.

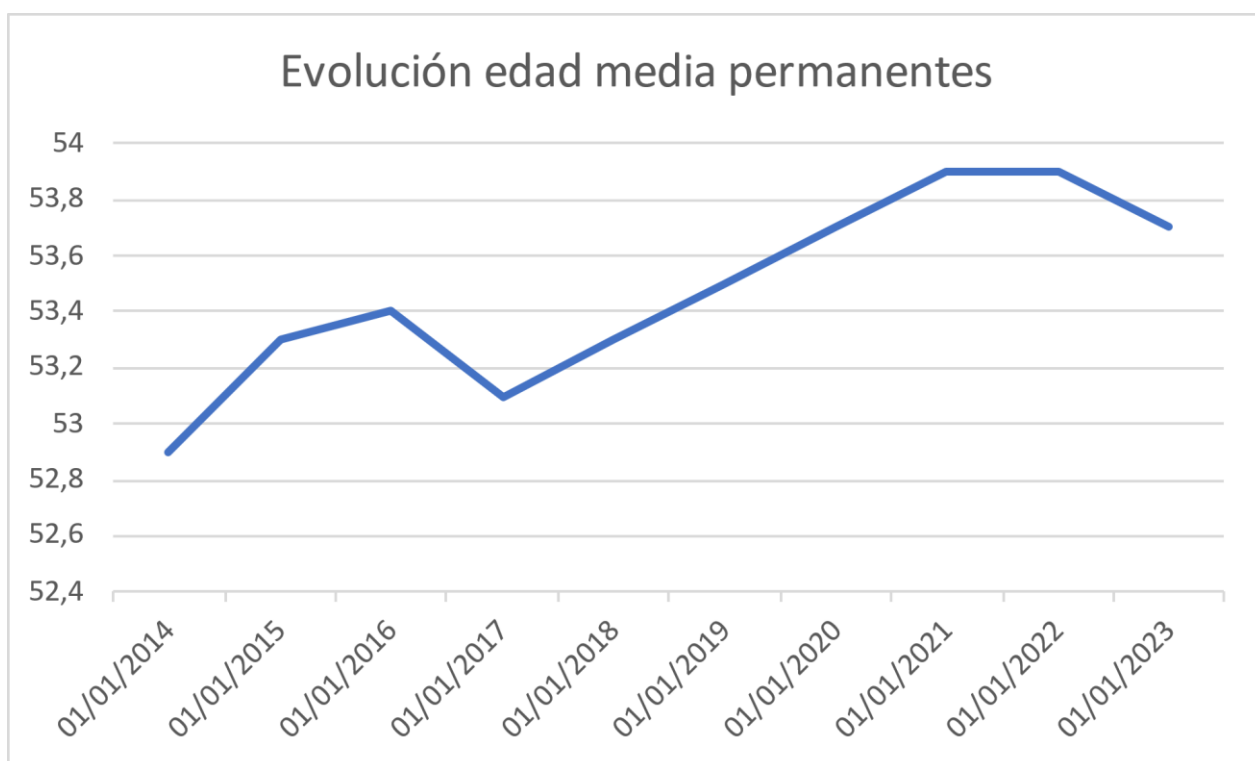


Ilustración 4 Evolución de la edad media del PDI permanente de la UC

Conclusiones

Por estas razones, desde nuestro punto de vista no podemos sino preguntarnos si el plan Bolonia ha redundado en beneficio de la Universidad Pública Española o, si como indican sus detractores, ha contribuido a la externalización y devaluación de la Educación Superior en nuestro país al facilitar, por ejemplo, la proliferación de instituciones privadas de calidad cuestionable. De manera similar, cabe preguntarse si las sucesivas leyes orgánicas que rigen el funcionamiento de la Universidad (LOU, LOMLOU y LOSU) no han tendido a cargar a nuestros profesores con tareas administrativas que podrían considerarse menos relevantes, al mismo tiempo que los someten a contratos temporales y remuneraciones insuficientes.

FUNDACIÓN 1º DE MAYO

Instituto de Estudios Educativos y Sindicales

www.1mayo.ccoo.es

