

LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA: FUNDAMENTOS, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PROPUESTA DE UN MODELO PARA SU ANÁLISIS CRÍTICO

Javier M. Valle *

INTRODUCCIÓN. ¿EXISTE POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA?

Aunque parezca ésta una pregunta trivial, es necesario iniciar con ella este artículo. Es un hecho cierto que la Unión Europea no tiene competencias sobre los sistemas educativos nacionales. La estructura, administración, financiación, organización y currículo de los mismos es, exclusivamente, potestad de los Estados Miembros. Pero eso no debe llevar al error de pensar que no existe una *política educativa de la Unión Europea*.

Puede afirmarse que desde el momento mismo en que se firma el Tratado de Roma de 1957 ha existido una *política educativa* desde las instituciones comunitarias. Por una parte, al hablar de política educativa no puede restringirse la educación al sistema nacional de enseñanza formal, al sistema educativo. Hay que entender dentro de ella también acciones en ámbitos tales como la homologación de titulaciones, la movilidad de estudiantes y profesores, el diseño de marcos para la cooperación educativa internacional, etc. Por otra, no cabe concebir la *política*, en el caso de la Unión Europea y la educación, como un entramado normativo de disposiciones jurídicas de carácter vinculante, diseñadas y ejecutadas desde las

* Universidad Autónoma de Madrid.

El contenido de este artículo tiene su origen básico en la tesis doctoral del autor (citada en la bibliografía).

instancias de la Unión Europea. La *política educativa de la Unión Europea* hay que entenderla como una serie de orientaciones que pretenden apoyar y complementar, siempre desde el principio de subsidiariedad, las acciones de los Estados Miembros para que éstas guarden una mayor coherencia entre sí. Esa coherencia favorecerá la creación de un espacio europeo único en materia de educación, objetivo último de la política educativa de la Unión. Además de esas orientaciones, la política educativa de la Unión se compone de una serie de programas concretos, con cargo al presupuesto comunitario, como los conocidos SÓCRATES o LEONARDO, que fomentan acciones de movilidad entre profesores y alumnos, de intercambio de información y experiencias educativas, de diseño de acciones educativas conjuntas entre centros educativos de varios Estados Miembros, etc. Todo ello compone, a mi entender sin ninguna duda, una determinada *política*.

Es obvio que debemos asumir el concepto del término «política» en un sentido amplio. Podemos hacernos eco aquí, del constructo conceptual empleado por Miller, según el cual, política se define como «un proceso por el que un grupo de personas, cuyas opiniones o intereses son en principio divergentes, toman decisiones colectivas que, por regla general, se consideran obligatorias para el grupo y se ejecutan de común acuerdo» (MILLER, 1989: 518). De acuerdo con esta conceptualización, para que exista *política* debe darse una negociación, fruto de la cual se van a adoptar unas decisiones de manera conjunta, de forma que éstas sean consideradas legítimas por el grupo en cuestión y que, por tanto, se traduzcan en una serie de acciones que deben llevarse a cabo con carácter imperativo. Estas acciones están encaminadas a alcanzar unos objetivos concretos, considerados como beneficiosos de acuerdo al esquema de valores sustentado por el grupo y que, según éste, sólo pueden alcanzarse mediante esas acciones colectivamente concertadas.

Veamos cómo esta forma de entender el concepto de *política* encaja con lo que emana de las disposiciones de la Unión Europea en materia de educación. Por un lado, la UE es una organización supranacional en torno a la cual se aglutina un grupo de estados que, siempre mediante negociación, desarrolla desde sus instituciones numerosas acciones, guiadas todas ellas por un conjunto de objetivos que reflejan algunos de los valores imperantes en la UE y entre los que podrían citarse, por ejemplo, la cooperación, la integración, la igualdad y la competitividad.

Esa *política educativa* de la Unión Europea ha existido, además, y como veremos en el epígrafe II de este artículo, desde los mismos tratados originarios. Este artículo repasa la evolución histórica de esa política educativa, atendiendo a una periodización relativamente novedosa, y procurando apuntar las características de las etapas señaladas y los factores que explican dichas características. Intenta, también, ofrecer un modelo de análisis de esa política que pueda servir como instrumento de interpretación crítica de la misma.

I. LOS FUNDAMENTOS QUE DAN SENTIDO A LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

La existencia hoy de una política educativa comunitaria tiene un sentido con firmes fundamentos que pueden abordarse desde múltiples planos: histórico, político, profesional... y, obviamente, desde el propio plano educativo... Todos estos fundamentos no sólo dan sentido a la política educativa de la Unión Europea, sino que suponen una clara justificación de la misma y refuerzan la necesidad de que esa política siga desarrollándose cada vez en mayor medida, cuantitativa y cualitativamente hablando.

I.1. Fundamentos históricos

a) Las raíces comunes

Los distintos pueblos de Europa, a pesar de sus actuales expresiones culturales diferenciadas, tienen todos ellos una raíz filosófica e ideológica de civilización común. Ahondando en la historia del *Viejo Continente* podemos apreciar que todos sus pueblos tienen un lecho compartido de civilización cuyo origen quizá más remoto hay que buscarlo en la filosofía griega. Los pensadores más representativos del pensamiento occidental no pueden renunciar a las categorías inauguradas por grandes padres de la filosofía como Sócrates, Platón, Aristóteles... y tantos otros. Incluso para algunos autores Grecia y Europa son realidades casi recíprocamente identificables entre sí (LAGUNA, 1991: 12; RODRÍGUEZ ADRAD, 2002: 3).

Más tarde, el mundo romano dejó una impronta invariable a lo largo y ancho de Europa. Su desarrollo administrativo, la jurisprudencia, la separación de poderes, el reconocimiento de unos derechos civiles que corresponden a una categoría de ciudadanía (la *civitas romana*¹)... son, entre otros, elementos heredados de Roma a los que ya no se renuncia en Europa. Y, además, legó la lengua latina, que constituyó durante toda la duración del Imperio Romano la *lingua franca* del continente, fue el origen de muchas de las lenguas actuales de numerosos pueblos que habitan Europa, y en sus manifestaciones escritas permitió la transmisión de un inmenso legado histórico, filosófico, literario, administrativo y cultural.

La tradición judeo-cristiana ocupa, por su parte, otro gran espacio en esas raíces comunes de Europa. Así de rotundo lo afirma José Ramón Garitagoitia: “Entre las fuentes culturales de Europa, el cristianismo tiene un papel principal” (2004: 57). En efecto, la larga tradición de una de las religiones monoteístas más relevantes de la historia configura nuestro entorno axiológico con unas características muy peculiares. El antiguo dios de Israel, reinterpretado por Jesucristo ha dado origen en Europa a una concepción lineal de la historia del hombre acompañado por su dios, que le dota de trascendencia. Esa tradición judeo-cristiana ha derivado en religiones diversas pero con unos valores compartidos.

Después de los siglos de la Edad Media, donde el cristianismo representa un referente de civilización común en Europa muy significativo, el Renacimiento y el Humanismo pueden también mencionarse seguidamente como componentes esenciales de lo que ha ido configurando la civilización común europea. Aunque con epicentro en Italia, su extensión con fuerza y rapidez por todo el continente permite considerarlos como fenómenos europeos globales. Las distintas manifestaciones que adoptan en puntos geográficos diferentes no son sino expresiones enriquecedoras de un fenómeno de sólida base cultural común.

Posteriormente, el Racionalismo, con la autonomía del pensamiento y la superación de lo supersticioso por lo racional es un triunfo que se puede atribuir a la cultura europea y al que no escapa ninguno de los pueblos que la habitan.

¹ El concepto de *civitas romana* tiene su origen en el «Edicto de Caracalla», del año 212, mediante el cual el emperador Marco Aurelio Basiano Antonino, «Caracalla», hijo del emperador Septimio Severo, concedió automáticamente la ciudadanía romana a todos los hombres libres que habitaran dentro de las fronteras de su imperio con independencia de su nacionalidad o pueblo de origen.

Por último, en nuestro pasado más reciente, los valores de la Revolución Francesa han configurado el mapa axiológico de todas las sociedades europeas actuales. Las ideas de «*Libertad, Igualdad y Fraternidad*» están presentes hoy en día, sin excepción, en todos los sistemas políticos de los pueblos de Europa, aunque puedan aparecer con otras denominaciones. La *Libertad*, por ejemplo, se materializa en el reconocimiento de la persona como sujeto jurídico de derecho y toma forma en los derechos y las libertades inalienables, expresado todo ello en una Constitución; la *Igualdad*, por su parte, se materializa en la concepción democrática de «una persona, un voto» y con la idea de que en democracia todas las personas deben ser tratadas ante la ley de la misma forma; por último, la *Fraternidad* se hace hoy real en los estados de Europa con el concepto actual de redistribución de la riqueza, mediante la cual los estados recaudan impuestos entre los que trabajan para hacer frente a las necesidades de aquellos que no disponen de recursos.

Como vemos, son muchas las raíces filosóficas e ideológicas comunes entre los distintos pueblos de Europa y por ello puede hablarse de un «tronco de civilización común», compartido, que aparece como denominador común de todos los pueblos europeos.

b) *Los intentos de unificación por la fuerza*

Al margen de las raíces ideológicas y filosóficas comunes, otro fundamento histórico esencial que justifica la necesidad de una política educativa de la Unión Europea es el gran número de intentos que han existido en la historia de Europa de configurar su unificación por la fuerza. Precisamente debido a la proximidad geográfica de sus distintos pueblos y a las raíces de civilización común, durante toda la historia del continente no ha faltado quienes intentaron una unión forzada.

El Imperio Romano en los primeros siglos de nuestra era, Carlo Magno con su reinado imperial desde el 768 al 814, Carlos I de España y V de Alemania en el siglo XVI, o Napoleón con sus conquistas de principios del siglo XIX... son sólo algunos destacados ejemplos de esos propósitos. Y ya en el siglo XX, Hitler, con su afán expansionista que dio origen a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), representa el más claro exponente de la barbarie a la que puede dar lugar la imposición de una unión cuyo único argumento son las armas.

Frente a estos intentos, la política educativa de la Unión Europea invita a las futuras generaciones de europeos, mediante los procesos educativos de la escuela, a apoyar el proceso de integración que actualmente está en curso en Europa porque, contrariamente a la tónica de los anteriores, es voluntario y pacífico. Estas dos notas características hacen del actual proceso un hito histórico nunca antes logrado en el devenir de los pueblos de Europa.

Todos los intentos de unificación anteriores han sido impuestos, mediante la fuerza, por unos pueblos sobre otros basándose en el poderío militar o económico. Ahora, por primera vez en la historia de Europa se afronta, con visos de un éxito que perdura ya durante más de medio siglo, un camino de colaboración entre todos los pueblos que la habitan basado en la paz y en la decisión soberana y voluntaria de sus participantes. Es extremadamente importante que se tome conciencia de esto, porque sólo así podremos valorar en su auténtica dimensión la importancia histórica de los acontecimientos que se están produciendo.

Este proceso está todavía inconcluso. Queda aún mucho camino por recorrer y la dirección que se tome en el mismo es algo que debe depender de todos los ciudadanos europeos. Por eso es esencial en las escuelas estimular el interés de las nuevas generaciones para sentirse partícipes de este proceso. Es un proyecto por el que merece la pena trabajar.

I.2. Fundamentos teleológico-educativos

Otro tipo de fundamentos que dan sentido a la política educativa de la Unión Europea tiene que ver con los *finés asignados para la educación*.

Si nos atenemos a los textos legales que configuran hoy el diseño de cualquier sistema educativo de los países de Europa, en casi todos ellos se menciona como fin básico de la educación el desarrollo integral de las personas. *Integral* implica en *todas* las esferas que configuran la persona. Y por eso no puede descuidarse hoy una parcela tan importante como es el contexto europeo en el que nos encontramos. Omitir una *Dimensión Europea* en la formación de los alumnos es darles una educación incompleta.

I.3. Fundamentos socio-políticos

La Unión Europea hoy no es un sueño utópico de unos cuantos locos europeístas. Es una realidad en marcha desde hace ya 50 años y un proceso político de profundas consecuencias sociales. El concepto de «ciudadanía europea», instaurado por el *Tratado de Maastricht* de 1992 crea un nuevo espacio político, la Unión Europea, en el que se dota a sus ciudadanos de un nuevo catálogo de derechos y libertades:

«Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado Miembro. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente tratado» (*Tratado Constitutivo de la Unión Europea*, versión consolidada, art. 17).

Ese nuevo *espacio político* representa para los ciudadanos unos beneficios que, a veces, o no son claramente percibidos por éstos o no son suficientemente valorados. Pueden ofrecerse dos ejemplos: el aumento de la solidaridad inter-territorial entre los distintos puntos geográficos de la Unión Europea gracias a los Fondos Estructurales de Cohesión, que potencian la creación de infraestructuras de los países más pobres de la UE; y los avances en las políticas de antiterrorismo o defensa desde que las estrategias de acción se diseñan en común. Y ello, a pesar de los desencuentros que a veces se producen en esta materia, como ha quedado patente en la *crisis de Irak* de 2003.

Los alumnos del siglo XXI de los países miembros de la Unión Europea tienen que estar preparados para vivir en la nueva realidad política supranacional a la que pertenecen. En primer lugar, tienen que conocer el proceso histórico mediante el cual se ha gestado y deben estar abiertos a participar en las instituciones de esa nueva realidad política, aprovecharse de las ventajas que les ofrece, reclamar los derechos que les confiere, hacerse responsables de los nuevos deberes, etc. Y ello no es posible si en las escuelas no introducimos en la enseñanza una dimensión europeísta que les prepare para ello.

I.4. Fundamentos económicos

La entrada en vigor del Euro como moneda única común para la mayoría los países de la Unión Europea (UE) y la creación de un Banco Central Europeo hacen

tomar clara conciencia de que toda la UE es un nuevo espacio económico y comercial común. La educación debe tener en cuenta ese hecho y preparar a los ciudadanos europeos para esa realidad nueva caracterizada por una competitividad mayor y una interdependencia monetaria en todos sus niveles.

I.5. Fundamentos socio-culturales

Al margen de las raíces de civilización común que antes se mencionaron, los diferentes pueblos de Europa son muestra de una gran heterogeneidad en sus expresiones culturales. En el continente se hallan muy variados grupos humanos, de etnias diversas, con lenguajes distintos y manifestaciones artísticas muy diferentes. La libre circulación de personas planteada por la UE multiplica las posibilidades de que esa heterogeneidad se haga presente en la vida cotidiana de todos los ciudadanos. La reciente incorporación de 10 nuevos países el día 1 de mayo de 2004 ha acrecentado aún más ese fenómeno.

A ello hay que añadir ahora nuevos elementos de variedad procedentes de los grupos humanos que se asientan cada vez en mayor número entre nosotros debido al fenómeno de la creciente inmigración. La visión que tienen de Europa los pueblos menos favorecidos que nos rodean hace que ésta aparezca ante ellos como una nueva «Tierra Prometida» en la cual gozarán de más posibilidades que en su propio país.

En un contexto tan claramente multicultural, la educación tiene que ofrecer respuestas que favorezcan la convivencia de los diferentes grupos humanos portadores de esas culturas diferentes y que permitan el enriquecimiento mutuo a partir de la diversidad y la construcción común desde la conjunción de aportes diferenciados.

Una política educativa desde la Unión Europea puede transmitir valores como la cooperación y la solidaridad internacionales, así como la tolerancia como pieza clave del pensamiento democrático, todo lo cual hace más fácil esa buena convivencia tan necesaria. Esa política, pues, se constituye así en facilitadora de una verdadera Educación Intercultural que sea capaz de dar respuesta al reto que plantea a la educación la composición multicultural contemporánea de la sociedad europea.

1.6. Fundamentos de tipo profesional

Éstos se evidencian a partir de uno de los pilares fundamentales de la UE: la libre circulación de profesionales por todo el territorio de la Unión.

El hecho de que cualquier ciudadano de la Unión pueda establecerse con plena libertad en cualquier Estado y ejercer su trabajo en él obliga a una preparación más esforzada. La libre movilidad de profesionales, para realizarse en condiciones de igualdad, exige una homologación de las cualificaciones profesionales que no será posible sin unos niveles formativos convergentes. Las escuelas europeas deben ya ponerse en marcha hacia esa armonización de formaciones lo antes posible. En ella, la enseñanza de idiomas y habituarse al empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación serán piezas esenciales.

1.7. Fundamentos propiamente educativos

Se han dejado éstos para el final, precisamente, por considerarlos los más importantes. Hoy por hoy, desde todas las instituciones de la Unión Europea se insta a considerar la educación como uno de los pilares fundamentales de la construcción de Europa². Si queremos que la Unión Europea siga siendo, como lo viene haciendo desde hace casi 50 años, una realidad política donde los países miembros viven democráticamente en paz y cooperan juntos por elevar el bienestar de sus ciudadanos, es preciso que las futuras generaciones de europeos sean conscientes, desde sus edades más jóvenes, de la importancia que esto tiene para un futuro de prosperidad en Europa. Europa no puede construirse sin la educación de sus generaciones jóvenes.

El concepto de ciudadanía europea que se instituye desde el *Tratado de Maastricht* (y que queda ratificado en el proyecto de Constitución) obliga, además, a que todos los ciudadanos europeos, con independencia del Estado del que sean nacionales, tengan igualdad de oportunidades. Y uno de los elementos que más igualdad de oportunidades ofrece es la educación. La mayoría de los gobiernos

² Buena muestra de ello es el libro publicado en 1997 por la Comisión Europea bajo el título *Construir Europa a través de la Educación y la Formación* (la cita completa de la versión original inglesa se encuentra en el epígrafe correspondiente de *Referencias*).

que extienden la educación básica o hacen reformas metodológicas o curriculares en ella apelan a la igualdad de oportunidades como uno de los motivos esencial para hacerlo. Una formación básica que sea convergente para todos los ciudadanos de la Unión es un elemento imprescindible para construir Europa sobre un pilar de igualdad sólido. Y esa formación básica convergente debe ofrecerla, en cada país, una educación de la máxima calidad posible.

Todos los estados de Europa deben volcarse en las próximas décadas en ofrecer a sus niños y jóvenes la mejor educación posible. En ello está la clave del éxito del proyecto europeo. La política educativa de la Unión Europea encuentra en estos argumentos razones indiscutibles que le dan el mayor de sus sentidos.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Con todos esos fundamentos, desde las instituciones de la Unión Europea emanan diversas disposiciones, algunas de carácter normativo y otras de carácter indicativo o intencional, de naturaleza diversa en cuanto a su rango jurídico, su alcance territorial, su grado de vinculación y su contenido... Todo lo cual permite decir que **desde el seno de la Unión Europea existe una «política educativa»**. Tal y como ya se indicó en la introducción a este artículo, el término “política” hay que entenderlo en su sentido más extenso.

Esa política educativa existe desde los tratados originarios. La Unión Europea, en su concepción actual, tiene sus orígenes en los tratados de París (CECA) y Roma (CEE y EURATOM) de 1951 y 1957 respectivamente. Pues bien, las disposiciones que van configurando su política educativa han existido desde 1957. El *Tratado de la Comunidad Económica Europea* deja constancia de la necesidad de coordinar acciones en el ámbito de la Formación Profesional (arts. 57, 118 y 128). Por otra parte, el *Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* establece la necesidad de crear una institución de carácter superior universitario (art. 9, apdo. 2º)³.

³ A partir de ese artículo del Tratado se hizo posible la creación el Instituto Universitario Europeo de Florencia, el 19 de abril de 1972 (Boletín de la Unión Europea, 6-1972).

Desde entonces, ha sufrido una evolución histórica muy sustantiva, derivada de factores exógenos y, principalmente, intracomunitarios. Así es, ya que el número de disposiciones que van componiendo esa política en cada momento, su carácter normativo o indicativo, su rango jurídico, sus objetivos, los principios que las rigen, los mecanismos por los que surgen y las acciones que desde ellas se diseñan presentan diferencias significativas con el paso del tiempo debido, lógicamente, a una doble evolución. Por un lado, la propia evolución histórica de Europa, donde factores sociales y económicos han condicionado la política general de sus estados y de la Unión Europea como entidad supranacional. La necesidad urgente de reconstruir la economía europea en los orígenes de la Unión, la crisis económica de los años 70 y la reconversión industrial, las evoluciones sociales derivadas del avance tecnológico a partir de los 80 y la globalización de finales del siglo XX, han sido factores externos que han influido en esa evolución y han ido señalando prioridades en esa política.

Pero aún más importante para entender la evolución de la política educativa de la Unión es el propio devenir histórico intra-comunitario, entendiendo por tal no ya la historia particular de cada Estado Miembro, sino la dinámica que van operando las instituciones de la Unión Europea y las transformaciones que ésta misma sufre a medida que reorienta su sentido mediante la firma de nuevos tratados, amplía sus fronteras mediante la incorporación de nuevos Estados Miembros o replantea sus prioridades en los sucesivos Consejos Europeos. Esos factores han resultado determinantes en el diseño de la política educativa.

Esa evolución permite establecer unas etapas definidas, con características propias que dibujan la evolución histórica de la política educativa de la Unión Europea. Veamos ahora, en los próximos sub-epígrafes, esas etapas.

II.1. Primera etapa (1957 – 1976): Etapa de «Creación de infraestructuras»

La primera etapa de esa evolución comienza con la firma de los *Tratados de Roma* de 1957. Como ya se ha dicho, tanto el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* (CEE) como el de EURATOM incluyen en diversos de sus artículos menciones a cuestiones relacionadas con la Formación Profesional y la Educación Superior respectivamente, aspectos ambos claramente constitutivos de «política educativa».

Las iniciativas de esta etapa son escasas en número y tímidas en materializaciones concretas. Ello se explica, principalmente, por la naturaleza de esos tratados originarios (fundamentalmente económica), urgidos por la imperiosa necesidad de reconstruir la economía europea, y la reticencia de los Estados a ceder soberanía en un terreno como el de la educación, tan ligado a la identidad cultural y al sentimiento de pertenencia a un Estado-nación.

Se centran, casi en exclusiva, en dos frentes. Por un lado, el reconocimiento mutuo de títulos. Por otro, el tema estrella de estos inicios: la Formación Profesional. Ello es lógico, porque ambos son terrenos importantes para el desarrollo de los objetivos generales de la CEE, ya que están muy vinculados con el mercado laboral y, por ende, con las cuestiones económicas que son las prioritariamente abordadas en los tratados originarios.

La Formación Profesional es el campo en el que más acciones concretas se producen y dentro de ellas cabe destacar que se diseñan ya desde 1963 unos principios generales para la Formación Profesional (con carácter normativo de *Decisión*)⁴ y que se crea el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional en 1975 (CEDEFOP)⁵.

Pero en el terreno de las disposiciones más intencionales, no se olvida la educación en general. Es una etapa en la que abundan los informes de grupos de expertos sobre las posibilidades de establecer una cooperación estrecha en materia educativa. De ellos son muy significativos los Informes de Spinelli⁶ y, sobre todo, el *Informe Janne* de 1973 (JANNE, 1973).

⁴ Decisión del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (63/266/CEE). *Diario Oficial*, número 63, de 20 de abril de 1963.

⁵ Reglamento del Consejo, de 10 de febrero de 1975, por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional (CEDEFOP) (337/75/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 39, de 13 de febrero de 1975.

⁶ Como Comisario Europeo, Altiero Spinelli era miembro del «Grupo Enseñanza y Educación» de la Comisión. Sobre los informes que elabora, que luego servirán de base a Janne para el suyo, debe consultarse la obra de GUI, F. (2000): *European Society, Culture and Mass-media. The EEC Comisioner Altiero Spinelli's Memorandum. Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea*, nº 6, pp. 29-58.

La necesidad de dotar de una dimensión europea a los sistemas educativos de los Estados Miembros y la idea de construirla mediante la movilidad y la enseñanza de idiomas son postulados recurrentes en estos orígenes de la política educativa que aún están muy presentes en las acciones actuales.

Las disposiciones meramente intencionales van cuajando en la *Resolución de 1974*⁷ (precedida por la *Resolución de 1971*⁸), que otorga naturaleza jurídica al Comité de Educación. Ello permite hablar de dos fases dentro de esta primera etapa. La inicial, hasta los años 70, donde las acciones materiales son casi exclusivamente de Formación Profesional y las acciones en el campo de la educación general son sólo intencionales; la segunda, desde 1971, cuando se ponen en marcha acciones concretas en ambos campos, entre las que destacan la creación del Comité de Educación en el ámbito de la educación en general y el CEDEFOP en el terreno de la Formación Profesional.

Con estas acciones, en lo intencional y en lo material, se ha creado la infraestructura institucional y reflexiva necesaria para que en 1976 surgiera el *Primer Programa de Acción en Materia de Educación de 1976*, gracias en gran medida, al trabajo de ese Comité que se había creado en 1974.

En este período largo de casi dos décadas, la Unión Europea ya vivió la primera de sus ampliaciones y tuvo que hacer frente a la grave crisis económica de 1973 provocada por la subida de los precios del petróleo. Este segundo hecho, sobre todo, obligó a un replanteamiento de la Formación Profesional en Europa. Para impulsar ese replanteamiento se debió pensar en la pertinencia del CEDEFOP.

⁷ Resolución de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa a la cooperación en el sector educativo. Diario Oficial, serie C, número 98, de 20 de agosto de 1974.

⁸ Resolución de los Ministros de Educación, de 16 de noviembre de 1971, relativa a la cooperación en el ámbito de la enseñanza.

II.2. Segunda etapa (1976 – 1992): Etapa de «Programas sectoriales»

Con las infraestructuras creadas en la etapa precedente, la segunda etapa arranca con el *Primer Programa de Acción de 1976*⁹, primer resultado visible de una de aquellas infraestructuras, ya que el Comité de Educación trabajó intensamente para que se aprobara. Con ese Primer Programa de Acción existe ya un marco normativo que define una serie de objetivos y de instrumentos para emprender acciones concretas.

A partir de aquí cabe distinguir dos fases en esta segunda etapa. La primera, en la que se crean «infraestructuras de segunda generación». Entre ellas están las redes de cooperación y las visitas de estudios por parte de administradores y gestores de la educación. Unas y otras van a servir de correa de transmisión entre los Estados Miembros y la Comisión en materia de educación.

Lo más prioritario era establecer una red de información y documentación. Ello podría ayudar a una mejor coordinación de las políticas nacionales, pero también, y sobre todo, podría ofrecer información muy valiosa que ayudase a articular ese nuevo marco de acciones. Surge así EURYDICE en 1980¹⁰, de trascendental importancia para el impulso de acciones posteriores por su papel inicial como servicio de apoyo documental pero también, y más importante, como gabinete de estudios comparados sobre los sistemas educativos de la Unión Europea, papel que fue asumiendo con el tiempo. Así, temas que han sido de gran interés para la Comisión se han abordado brillantemente en distintas publicaciones de EURYDICE.

Otra red clave es la red NARIC (1984)¹¹, que va a facilitar el trabajo esencial de informar sobre los reconocimientos de títulos, certificados o diplomas y de cooperar, de forma destacada, en la movilidad de profesionales en el territorio de la Unión.

⁹ Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976, sobre un programa de acción en materia de educación. Diario Oficial, serie C, número 38, de 19 de febrero de 1976.

¹⁰ Boletín de la Unión Europea, 9-1980.

¹¹ Una descripción de la misma se puede encontrar en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/agenar_es.html. Además, la página web oficial de la red está disponible en la siguiente dirección electrónica: www.enic-naric.net

Por su parte, las visitas de estudios de administradores y gestores de la educación, organizadas mediante la acción ARIÓN¹², van a suponer un rico intercambio de experiencias entre quienes tienen que tomar decisiones en materia educativa en cada Estado Miembro.

La segunda fase de esta etapa arranca a mediados los años 80, cuando ya el *Acta Única Europea* de 1986 está dibujando un horizonte para el continente marcado por el Mercado Único que llegaría en 1993. Esta fase es la que ve nacer a los programas más representativos de la etapa que la incluye, los «programas sectoriales», y por eso se bautiza con ese epígrafe el conjunto de esta etapa.

En efecto, lo principal de esta etapa, en términos de materializaciones reales, son los Programas Sectoriales. Se trata de iniciativas que procuran responder, cada una desde un ámbito diferente, a los objetivos del nuevo marco normativo. Surgen, por ejemplo, los programas ERASMUS¹³ de Educación Superior y PETRA¹⁴ de Formación Profesional (ambos de 1987), Juventud con Europa¹⁵ (de 1988) o LINGUA¹⁶ (de 1989), entre muchísimos otros...

Pero estos programas, con independencia de sus logros, adolecen de una coherencia global que les dote de sentido conjunto. Están muy diversificados y carecen de sinergia, solapando en ocasiones sus acciones sin una relación clara entre éstas y los objetivos que se proponen. No existió, en esa etapa, un desarrollo coherente

¹² Información sobre esta acción puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/arion/index_en.html

¹³ Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (*ERASMUS*) (87/327/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 166, de 25 de junio de 1987.

¹⁴ Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 1987, sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (*PETRA*) (87/569/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 346, de 10 de diciembre de 1987.

¹⁵ Decisión del Consejo, de 16 de junio de 1988, por la que se establece un programa de acción *La Juventud con Europa*, para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad (88/348/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 158, de 25 de junio de 1988.

¹⁶ Decisión del Consejo, de 28 de julio de 1989, por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (*LINGUA*) (89/489/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 239, de 16 de agosto de 1989.

que permitiera ir trabajando cada una de las áreas concretas del Programa de Acción de 1976. En efecto, algunas áreas eran abordadas por más de un programa sectorial; un sólo programa sectorial abordaba, a veces, áreas diferentes del Programa de Acción de 1976; y algunas áreas quedaron sin tener un programa propio y se limitaron a ser continuadas por disposiciones normativas dispersas e indefinidas.

II.3. Tercera etapa (1992 – Actualidad): Etapa de «Programas Globales Integrados»

La tercera y última etapa de la política educativa de la Unión Europea está todavía en curso. A partir de la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht* en 1993, se instaura la Ciudadanía Europea y el sentido entero de la Unión se acerca más a la Europa de los ciudadanos. Buena muestra de ello es que el propio tratado incluye un artículo específico destinado a educación¹⁷, siendo la primera vez en la historia de la Unión que la educación general forma parte del *Derecho Primario*.

Es éste un momento de inflexión. La educación se convierte en pilar fundamental de la construcción europea, al menos en las disposiciones de carácter intencional. En una primera fase (1992-1995) de esta etapa proliferan informes sobre la nueva orientación que la educación debe tomar. Entre ellos destacan el *Libro Verde sobre Dimensión Europea de la Enseñanza* (EUROPEAN COMMISSION, 1993) y el *Libro Blanco: enseñar y aprender en la sociedad cognitiva* (1995)¹⁸. Sobre todo el *Libro Blanco* dibuja certeramente el nuevo panorama social definido, entre otros factores, por la globalización, la multiculturalidad y las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Ambos informes orientan el futuro de la acción educativa de la Unión hacia los objetivos del *Tratado de Maastricht* de conseguir una mayor integración política.

Podría decirse que, tímidamente y al menos en el apartado de las disposiciones intencionales, la política educativa de la Unión, hasta ahora muy vincu-

¹⁷ Tratado de la Unión Europea Título VIII, Capítulo 3 «Educación, formación profesional y juventud» (Maastricht, 7 de febrero de 1992).

¹⁸ Report of the Commission, 29 November 1995, entitled The White Paper on education and training, *Teaching and Learning: Towards Learning Society* (COM (96), 471 end).

lada a lo económico y a lo laboral, compensa su inclinación equilibrándose algo más hacia lo social.

La segunda fase (1995-2000) de esta tercera etapa asiste al lanzamiento de los programas de «segunda generación», es decir, los que yo denomino *Programas Globales Integrados* (PGI): *LEONARDO I*¹⁹ y *SÓCRATES I*²⁰, a los que se uniría, en la siguiente fase, el programa *JUVENTUD*²¹. Estos programas suponen una reorganización de las acciones educativas, ya que integran a muchos programas y numerosas acciones de la etapa anterior tratando, precisamente, de darles «complementariedad y coherencia», expresión que se repite simétricamente en artículos respectivos de las tres disposiciones que los establecen.

Estos programas tienen una filosofía diferente a los de la etapa anterior. En primer lugar, porque son globales y no sectoriales: *SÓCRATES* se ocupa de la educación general y *LEONARDO* de la Formación Profesional, mientras que *JUVENTUD* se ocupa de jóvenes en el sector no-formal. Igualmente, porque son Integrados, es decir, los tres, de forma complementaria y sinérgica componen un cuerpo de objetivos y acciones que configura de forma organizada la política educativa actual de la Unión. Además, se establecen para un período de tiempo mucho más largo y una extensión territorial más amplia: los que se han denominado *Programa Sectoriales* tenían una duración entre dos y cuatro años y los *Programas Globales Integrados* tienen un primer período de 5 años (1995-1999) y un segundo período de siete años (2000-2006); aquellos se limitaban en un principio a los Estados Miembros de la Unión y los actuales se han ido abriendo hasta abarcar hoy a los países del Espacio Económico Europeo y a los futuros países de la Unión, incluyendo el caso de Turquía como país aspirante, sumando todos ellos un total de 31 países participantes en los Programas Globales Integrados.

¹⁹ Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (*LEONARDO DA VINCI*) (94/819/CEE). *Diario Oficial*, serie L, número 340, de 29 de diciembre de 1994.

²⁰ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995, por la que se crea el programa de acción comunitario *SÓCRATES* (95/819/CE). *Diario Oficial*, serie L, número 87, de 20 de abril de 1995.

²¹ Decisión (CEE) n° 1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000, por la que se establece el programa de acción comunitario *JUVENTUD*. *Diario Oficial*, serie L, número 117, de 18 de mayo de 2000.

La fase que pone fin a esta tercera etapa arranca en el año 2000. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, al señalar un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea en el horizonte de 2010, consistente en convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo²², vuelve a inclinar la balanza del sentido de la política educativa en la dirección del economicismo. Desde entonces, las iniciativas se perciben demasiado ligadas al concepto de empleabilidad y muy esclavas de los sectores económicos emergentes.

Otros cambios significativos dan entidad propia a esta fase. Por ejemplo, el sistema de trabajo que establece el *Método de Programa Continuo* supone un mayor grado de coordinación entre las políticas educativas nacionales a partir de un marco intencional consensuado por los Estados²³. Dicho marco, a su vez, es sólo orientativo y se ha construido a partir de la información que los Estados han ofrecido sobre la situación de sus sistemas educativos según unos indicadores y unos criterios lo más homogéneamente definidos posible. Este modelo da más peso al Consejo, y, por tanto, a los Estados, restándoselo a la Comisión, pero permite una definición más realista de los objetivos que quieren alcanzarse.

Ya utilizándose ese método se han diseñado los *Objetivos precisos*, logrando definir un programa de trabajo relativamente concreto para que los sistemas educativos procuren alcanzar una serie de medidas de referencia de aquí al año 2010²⁴.

²² Pueden consultarse en la página electrónica oficial del Parlamento Europeo:

http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_es.htm.

²³ El denominado *Método de Programa Continuo* o «rolling agenda», significa que determinados temas prioritarios se incluyen en el orden del día del Consejo a intervalos regulares lo que permite que un mismo tema dure varias presidencias y facilita un seguimiento de los logros en esa cuestión (Boletín de la Unión Europea, 11-1999).

²⁴ Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001, sobre los *futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación* (COM (2001) 59 final).

III. EL FUTURO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA: ¿UN ESPACIO EDUCATIVO ÚNICO BAJO UNA LEY MARCO EUROPEA?

A partir de la evolución histórica que se ha presentado en el epígrafe precedente se hará en éste una prospectiva para apuntar nuevas etapas en el futuro a medio y largo plazo. De nuevo, serán los acontecimientos intra-comunitarios los que mejor nos ayuden a intuir el futuro de la política educativa de la Unión.

El 1 de mayo de 2004 se han integrado en la UE diez nuevos países. Los actuales programas educativos de la UE finalizan dentro de dos años, tan sólo dos años después de esta inmensa ampliación. Teniendo en cuenta que todos los países aspirantes tienen unas cifras macroeconómicas por debajo de la media de la Unión, las aportaciones económicas necesarias para sufragar la adhesión serán elevadas²⁵ y puede que repercutan en los presupuestos destinados a partidas de carácter educativo. Es posible que los programas que se instauren después de 2006 acusen reducciones en su financiación. Además, siguiendo la tendencia de agrupación de acciones y de sinergia de las mismas, atendiendo el principio de complementariedad y coherencia, podría pensarse en una agrupación de los programas actuales *SÓCRATES* y *LEONARDO* en uno solo (¿tal vez *SOCLEO*?²⁶).

Por otra parte, el Consejo Europeo del 18 y 19 de junio de este mismo año ha aprobado el proyecto de Constitución Europea. **Respecto al nuevo marco que supondría esa Constitución Europea** para la política de la Unión en el ámbito educativo, si llegara a aprobarse y si lo hiciera con la redacción que hoy se proyecta, hay que señalar que el texto actual introduce algunos cambios respecto al marco que supone el vigente *Tratado de la Unión*. El futuro texto Constitucional²⁷

²⁵ El gasto de la Unión Europea para la ampliación pasará de suponer el 3 % del gasto total de la Unión en el año 2000 a suponer el 16% en el año 2006 (COMISIÓN EUROPEA, 2001: 21).

²⁶ La Agencia Nacional de Portugal para la gestión de los programas *SÓCRATES* y *LEONARDO* ya empieza a utilizar ese acrónimo para designar a ambos programas conjuntamente (<http://www.socleo.pt>) y es una expresión que ha podido ya oírse en algunos foros como, por ejemplo, los debates de algunas sesiones de las *III Jornadas del Día de Europa* celebradas en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid entre los días 6 y 7 de mayo de 2004.

²⁷ Se hace referencia aquí a la *Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una constitución para Europa* tal cual aparece en la página electrónica oficial de la Unión Europea, disponible en <http://ue.eu.int/igcpdf/es/04/cg00/cg00086.es04.pdf>

ha redactado una sección específica que incluye la «Educación, Juventud, Deportes y Formación Profesional». El epígrafe de la sección ya es, en sí mismo, un cambio respecto al artículo homólogo del *Tratado de Maastricht*. En el texto de la Constitución se incluyen la juventud y el deporte (que antes no figuraban) junto a la Educación y la Formación Profesional. Sin embargo, la Cultura se constituye en una sección por sí misma. El artículo III-182 abarca los aspectos de Educación, Juventud y Deporte, mientras que se reserva uno exclusivo, el III-183, para la Formación Profesional, lo que permite deducir que, como ha venido siendo constante, la Formación Profesional mantendrá su protagonismo en la política educativa de la Unión Europea.

Otro cambio radica en que ahora los artículos referidos a Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte se ubican dentro del capítulo V «Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo» de la parte III, dedicada a las “Políticas y funcionamiento de la Unión”. Ese capítulo V se refiere a ámbitos donde expresamente se excluye a la Unión de la pretensión de imponer normas homogeneizadoras.

No obstante, al cambiar la arquitectura normativa de la Unión, cambian los tipos de disposiciones y el modo de aprobarse en función de su rango y eso afectará a las disposiciones en materia educativa.

El artículo I-32 del texto del proyecto de Constitución Europea establece los nuevos tipos de disposiciones. Según ese artículo habría *Leyes Europeas*, *Leyes Marco Europeas*, *Reglamentos*, *Decisiones*, *Recomendaciones* y *Dictámenes*. Tanto la *Ley Europea* como la *Ley Marco Europea* se consideran actos legislativos y, por tanto, de obligado cumplimiento. La *Ley Europea* será obligatoria en todos sus términos y deberá aplicarse en los Estados Miembros tal cual sea aprobada por la Unión. La *Ley Marco*, sin embargo, obliga en cuanto al resultado, pero permite que los Estados Miembros decidan la forma y los medios para obtener dicho resultado. Los *Reglamentos* y las *Decisiones* son actos no legislativos pero de obligado cumplimiento. Los *Dictámenes* y las *Resoluciones* tienen un carácter meramente intencional.

En cuanto a su aprobación, y para los casos generales, los actos legislativos (*Leyes* y *Leyes Marco*) serán aprobados conjuntamente por el Consejo y el

Parlamento Europeo. Los actos no legislativos, pero vinculantes (*Reglamentos* y *Decisiones*) serán aprobados por la Comisión y el Consejo conjuntamente. Las *Recomendaciones* podrán ser emitidos por la Comisión y el Consejo y los *Dictámenes* por cualquier institución comunitaria.

Tabla 1. Nueva arquitectura normativa según el proyecto de constitución europea

VINCULANTES	ACTOS LEGISLATIVOS	LEY EUROPEA	Consejo + Parlamento
		LEY MARCO EUROPEA	Consejo + Parlamento
	ACTOS NO LEGISLATIVOS	REGLAMENTO	Comisión + Consejo
		DECISIÓN	Comisión + Consejo
NO VINCULANTES		RECOMENDACIONES	Consejo y Comisión
		DICTÁMENES	Cualquier Institución

Fuente: Diseño propio original

Con ese nuevo marco normativo presente, las posibilidades de legislar en materia de educación desde el nivel de la Unión Europea se recogen en el apartado 4 a) del artículo III-182, que permite la adopción de *Leyes* y *Leyes Marco*, es decir, el máximo rango legal posible de normas europeas. Recordemos que la inclusión de estos artículos entre los «Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo», hace que quede excluida cualquier posible armonización por parte de la Unión «de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros».

No debe llevarnos a engaño esa expresión. Significa que la Unión, por sí misma, no puede armonizar las legislaciones de los Estados Miembros. Pero no impide que los Estados, por sí mismos, inspirados desde *Leyes Europeas* o *Leyes Marco Europeas*, diseñen líneas convergentes para sus respectivas disposiciones legales. Eso sí, son los Estados los que se reservan el poder exclusivo de armonizarse entre sí en caso de considerarlo oportuno.

Respecto al contenido concreto de los artículos III-182 y III-183, lo esencial

es casi idéntico a lo que aparecía en sus homólogos del *Tratado de Maastricht* (artículos 126 y 127), con la salvedad hecha de la inclusión de apartados relativos a Deporte y a Juventud. Los objetivos son los mismos (calidad en el caso de la enseñanza general y adaptarse a las transformaciones en el caso de la Formación Profesional), se mantiene la fórmula que instrumenta esos objetivos (refuerzo, cooperación y complementación respecto de las acciones de los Estados Miembros) y se siguen incluyendo los mismos principios de subsidiariedad y respeto a las competencias nacionales.

Así pues, los cambios podrían venir inspirados desde la voluntad decidida de los Estados Miembros de crear un verdadero Espacio Europeo de Educación. Muestra obvia es el caso de la Educación Superior, iniciado en el *proceso de Bolonia* que es, en origen, un proceso desde los Estados dentro de un procedimiento de cooperación reforzada²⁸, y no de la Unión. Obviamente, los procesos de cooperación reforzada son animados desde la Unión y la arquitectura institucional de ésta sirve a los Estados para llevarlos a cabo.

No resulta extraño pensar que si tiene éxito el Espacio Europeo de Educación Superior y se consigue con él que Europa sea un referente universitario e investigador en el mundo, mejorando sus niveles científicos y técnicos a medio plazo, se pudiera pensar en medidas que aproximen los actuales sistemas educativos en otros niveles como el Bachillerato o la enseñanza secundaria.

Podría pensarse, pues, en una *Ley Marco Europea de Educación* (siguiendo la nueva nomenclatura de disposiciones que utiliza la futura Constitución), con grandes objetivos compartidos, con evaluaciones de los sistemas en el nivel europeo, con títulos perfectamente compatibles entre los distintos Estados, etc. En esa línea ha planteado ya interesantes cuestiones para el debate la obra de Octavi Fullat *et al* (2001) titulada *Cap una llei europea de d'educació* (*Hacia una Ley*

²⁸ El procedimiento de cooperación reforzada, permite que algunos Estados Miembros avancen en distintos aspectos de la integración europea mediante acuerdos particulares entre ellos que no obligan al resto de Estados Miembros a secundarlos. Información de referencia rápida puede encontrarse en URREA, M. (2002): La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico (Madrid, Colex) y en la página electrónica oficial de la Unión Europea: (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000c.htm#c33a>).

Europea de Educación).

En cualquier caso, en el año 2010 deberían haberse conseguido los *Objetivos precisos*, lo que obligará a un replanteamiento global de la política educativa. Para entonces, si la ampliación y la Constitución inician su andadura con éxito, funciona el *Espacio Europeo de Educación Superior* y los *Objetivos precisos* han demostrado convertirse en un proceso de acercamiento productivo para mejorar la calidad de la educación en los Estados Miembros, el diseño de la política educativa comunitaria podría dar un giro radical en el año 2010... pero no antes. Quizá ese giro condujera hacia el establecimiento de un período consensuado para la educación obligatoria, unos objetivos compartidos en dicho período, en el que los idiomas tendrían un papel importante, una determinación de certificaciones totalmente compatibles en los distintos niveles educativos, que podrían compartir los grandes objetivos, etc.

La tabla siguiente presenta un resumen de las etapas y las fases internas que se han presentado en los epígrafes II y III de este artículo.

Tabla 2. Etapas de la política educativa de la Unión Europea

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1957 – 1976 Creación de infraestructuras	Se emiten informes de grupos de reflexión y se ponen en marcha órganos decisivos para lanzar la política de la próxima etapa	1957	Preocupación casi exclusiva por la Formación Profesional y reconocimiento de títulos debido al imperativo de la libre circulación	Escuela Europea de Luxemburgo (1957) Decisión de 1963 sobre principios generales de política de FP	Tratados de París (1951) y Roma (1957) que dan origen a lo que es hoy la Unión Europea
		1971 – 1975	Iniciativas para conformar los primeros pasos de cooperación en materia de enseñanza en general.	Resolución de 1971 Informe Janne (1973) Resolución de 1974 Comité de Educación (1974) CEDEFOP (1975)	1ª ampliación (1972): Reino Unido, Dinamarca e Irlanda

<p>1976 – 1992</p> <p>Programas sectoriales</p>	<p>Se establece el Primer Programa de Acción Educativa (1976) y acciones sectoriales posteriores que desarrollan sus propuestas</p>	<p>1976 – 1985</p>	<p>Disposiciones dispersas tratan de atender a las indicaciones teleológicas del Programa de Acción de 1976, empezando por establecer redes de cooperación e información entre los responsables de los sistemas educativos</p>	<p>Red EURYDICE (1980)</p> <p>Red NARIC (1984)</p> <p>Visitas ARION (1987)</p>	<p>2ª ampliación (1981): Grecia</p>
		<p>1985 – 1992</p>	<p>Aparecen programas sectoriales de acción muy significativos, que atienden diversas áreas, en la perspectiva del Mercado Único de 1993. Interés por una evaluación constante de esos programas.</p>	<p>Programa PETRA (1987)</p> <p>Programa ERASMUS (1987)</p> <p>Programa Juventud con Europa (1988)</p> <p>Programa LINGUA (1989)</p>	<p>3ª ampliación (1986): España y Portugal</p> <p><i>Acta Única Europea</i> (1986)</p>
<p>desde sus orígenes a la actualidad</p> <p>1992 – Hoy</p> <p>Programas Globales Integrados</p>	<p>Se piensa en una política más global y se estructuran las acciones sectoriales en Grandes Programas Integrados</p>	<p>1992 – 1995</p>	<p>Con la aparición del artículo 126 en el <i>Tratado de Maastricht</i>, se incluye por primera vez en el Derecho Primario un artículo exclusivo para educación general.</p> <p>La Ciudadanía Europea instaurada por el <i>Tratado de Maastricht</i> promueve disposiciones y documentos de reflexión que plantean un nuevo enfoque.</p> <p>El paradigma de Aprendizaje Permanente se instaura en la doctrina de la política educativa de la Unión Europea.</p> <p>Redefinición de las destrezas básicas.</p>	<p><i>Libro Verde sobre Dimensión Europea</i> (1993)</p> <p><i>Libro Blanco: Enseñar y aprender en la sociedad cognitiva</i> (1995)</p>	<p><i>Tratado de Maastricht</i> (1992)</p>

<p>1992 – Hoy Programas Globales Integrados</p>	<p>Se piensa en una política más global y se estructuran las acciones sectoriales en Grandes Programas Integrados</p>	<p>1995 – 2000</p>	<p>El nuevo enfoque lleva al desarrollo de una nueva generación de programas que integran los fines y las acciones de anteriores programas en programas más amplios.</p> <p>Se busca la sinergia de los programas, incluyendo referencias explícitas a su coherencia y complementariedad.</p> <p>Se enfatiza la necesidad de evaluar los programas desarrollados desde la Unión.</p>	<p><i>SÓCRATES I (1995)</i> <i>LEONARDO I (1995)</i> <i>16 indicadores de calidad (2000)</i></p>	<p>4ª ampliación (1995): Austria, Finlandia y Suecia</p> <p><i>Tratado de Amsterdam (1997)</i></p>
		<p>2000 – 2006</p>	<p>El nuevo objetivo estratégico diseñado para la Unión en el Consejo Europeo de Lisboa pretende hacer de ésta la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.</p> <p>La educación y la formación pasan a ser prioridades políticas de la Unión, pero desde la perspectiva de que sirven para dotar a la ciudadanía de mayor <i>empleabilidad</i>.</p> <p>Las TIC cobran especial protagonismo.</p> <p>El Método de Programa Continuado asegura una mayor coherencia y persistencia en el tiempo de las políticas diseñadas por la Unión Europea.</p> <p>Se insiste en la necesidad de contar con medidas de referencia que hagan comparables la situación de los diferentes sistemas educativos.</p>	<p><i>SÓCRATES II (2000)</i> <i>LEONARDO II (2000)</i> <i>JUVENTUD (2000)</i> <i>Objetivos precisos para los sistemas educativos (2001)</i> <i>E-Learning (2001)</i></p>	<p>Consejo Europeo de Lisboa (2000)</p> <p>Tratado de Niza (2001)</p> <p>Entrada en circulación del Euro (2002)</p>

<p>(2004/2006) – 2010 Etapa de transición</p>	<p>La ampliación y la Constitución (2004), el inicio de la implantación del <i>Espacio Europeo de la Educación Superior</i> (2005) y el fin de la segunda fase de los Programas Globales Integrados (2010), harán mirar al horizonte de los <i>Objetivos precisos</i> (2010) de manera diferente.</p> <p>Se procurará una cooperación cada vez más estrecha y en más ámbitos</p>	<p>¿Programa único en materia educativa: <i>SOCLEO</i>?</p>	<p>5ª ampliación (2004): 10 países del Centro y Este de Europa</p> <p>¿Constitución Europea (2004)?</p> <p>6ª ampliación (2007): Rumania y Bulgaria</p>
<p>2010 – En adelante Espacio Educativo Común</p>	<p>El alcance de la fecha prevista para los <i>Objetivos precisos</i> y la puesta en marcha definitiva del <i>Espacio Europeo de Educación Superior</i> llevarán al replanteamiento de la política educativa donde quizá se establezca una Ley Europea o una Ley Marco Europea, siguiendo la nomenclatura de la futura Constitución</p>	<p>Títulos europeos en Educación Superior</p> <p>¿Ley marco para la educación en Europa?</p> <p>¿Certificados y Diplomas «intercambiables» entre los distintos países de la Unión Europea?</p> <p>¿Duración acordada para la educación obligatoria?</p> <p>¿Certificados terminales de etapa compatibles?</p> <p>¿Objetivos compartidos para cada nivel educativo?</p>	

Fuente: Diseño propio original

IV. LOS DOS PLANOS DE LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PLANO INTENCIONAL Y EL PLANO REAL

Las disposiciones de la Unión que se han considerado aquí constitutivas de la política educativa de la Unión no conforman un *corpus homogéneo*. Son, más

bien, un entramado diverso y muy complejo, como ocurre con la legislación de política educativa de cualquier Estado-nación, pero aún en mucha mayor medida debido a la intrínseca complejidad institucional y política de la Unión.

Por eso su análisis obliga a detenerse en varios aspectos de esas disposiciones. Por un lado, la institución emisora. Desde el Consejo se emiten una serie de disposiciones que tienen un carácter normativo y un contenido de muy distinta naturaleza respecto del carácter y del contenido de las disposiciones emanadas desde la Comisión, el Parlamento u otras instancias (como, por ejemplo, el Comité Económico y Social o el Comité de las Regiones). Por otro lado, el carácter vinculante o no de las disposiciones, además del tipo de materialización a que dan lugar.

Atendiendo a esos criterios, **en la política educativa de la Unión Europea se perciben dos planos, el intencional y el real, claramente distinguibles.** En el plano intencional cabría situar, por un lado, a las disposiciones que en este artículo se han calificado en diferentes ocasiones como de carácter intencional y los informes de reflexión. Las disposiciones emanadas por la Comisión son de carácter intencional, ya que quien toma las decisiones y quien puede establecer disposiciones de carácter normativo es el Consejo. Los informes de expertos y los de Grupos de Reflexión encargados por la Comisión pertenecen también a este plano intencional. Igualmente, aquellas disposiciones del Consejo que no tienen carácter normativo vinculante (Recomendaciones, Conclusiones, etc.). En el plano real, o de las materializaciones, cabe incluir, exclusivamente, las disposiciones de carácter normativo que emanan del Consejo y, por supuesto, lo que pertenece al Derecho Primario (tratados originarios, los tratados que los modifican o los tratados de adhesión).

Por poner ejemplos sencillos, entresacados de documentos ya mencionados en este artículo, el *Libro Verde* (1993) y el *Libro Blanco* (1995) de la Comisión o el *Accomplishing Europe...* (1997) del Grupo de Expertos son documentos de reflexión que pertenecen claramente al plano intencional. Igualmente, son de ese mismo plano los Informes y las Comunicaciones de la Comisión sobre determinadas cuestiones. Como ejemplos más paradigmáticos del plano real pueden señalarse disposiciones como la *Decisión de 1963* sobre los principios de política común de Formación Profesional, el Reglamento que crea el CEDEFOP o, más recientemente, las Decisiones que ponen en marcha los programas *SÓCRATES*, *LEONARDO* y *JUVENTUD*.

El plano real está prácticamente reservado en exclusiva al Consejo, mientras que en el plano intencional existen disposiciones de todas las instituciones, básicamente la Comisión, pero también el Consejo (cuando emite tan sólo Recomendaciones o Conclusiones, disposiciones sin carácter vinculante).

La diferenciación de estos planos pudiera parecer trivial en el análisis de cualquier política educativa nacional, pero no lo es en el caso de la política educativa de la Unión Europea, debido a las particularidades de su entramado institucional. ¿Quién hace el papel de “gobierno” en la Unión Europea? ¿Debe analizarse sólo el plano correspondiente al Consejo? ¿No es la Comisión la considerada representante de los intereses de la Unión? A la Comisión corresponde la iniciativa legislativa, pero del Consejo emana la legislación. La Comisión no puede emanar directamente “legislación” en sentido estricto, pero el Consejo debe aprobar la legislación a instancias de la Comisión. Así pues, las disposiciones de ambas instituciones deben ser analizadas y, al hacerlo, es cuando aparecen tanto un plano real como un plano intencional. Ambos son parte de la política educativa de la Unión y no sólo el plano real, como sucedería, tal vez, en el análisis de la política educativa de un Estado-nación.

Así pues, ese reparto de los poderes legislativo y ejecutivo, “compartido” por dos instituciones (en un Estado-nación, al Parlamento corresponde legislar y al Gobierno ejecutar), hace que esta distinción sea no sólo necesaria, sino fundamental, para entender la política educativa de la Unión Europea. Es apasionante ver las diferencias entre los distintos documentos a medida que avanzan en el juego Comisión-Consejo, hasta que finalmente se adoptan como una disposición normativa del Consejo.

El interés por el análisis de estos dos planos se agudiza cuando ambos presentan matices claramente diferenciables en su contenido. El plano intencional es siempre más ambicioso y, sobre todo, gusta de marcar más los objetivos sociales de la educación (igualdad de oportunidades, acceso de todos a la educación, posibilidades de alcanzar unas cotas mínimas de conocimiento, lucha por la integración y la cohesión social de todos los grupos, medidas para mejorar la situación de personas con desventaja social, cultural o con discapacidades físicas, sensoriales o psíquicas, etc...).

En el plano real, sin embargo, los objetivos economicistas tienen un marcado eco. El postulado central de estas posiciones sería la búsqueda de la competitividad para mejorar la economía europea, a través de una mayor empleabilidad de los ciudadanos de la Unión, alcanzada mediante las posibilidades de la educación. Aunque habría que profundizar más, parece concluirse que el sesgo economicista propio del plano real se debe fundamentalmente a la intervención del Consejo.

V. UN MODELO DE ANÁLISIS PARA UNA INTERPRETACIÓN CRÍTICA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

V.1. El Modelo de análisis

Se presenta a continuación un modelo de representación que muestre de forma simplificada los principales elementos que componen hoy en día la política educativa de la Unión Europea. Ésta ha sido considerada globalmente, esto es, aunando el plano real y el plano intencional y teniendo en cuenta el conjunto completo de disposiciones (educación en general y Formación Profesional). Es obvio que se trata de una representación simbólica y reducida, desde lo intelectual, de una realidad muy compleja, lo que podría hacer de este intento un paso arriesgado. No obstante, merece la pena el riesgo porque este modelo se ofrece como un marco que permita el análisis de esa política y desde él, una interpretación crítica del mismo.

En el momento actual, aunando sus planos real e intencional, la política educativa de la Unión Europea presenta los siguientes componentes:

- Teniendo presente la **meta** de que Europa sea *la economía del conocimiento más potente del mundo*, y con la **visión** de un *contexto social marcado por la globalización, las Tecnologías de la Comunicación y la Información y el multiculturalismo*, la política educativa de la Unión se orienta hacia la **misión** de *crear un Espacio Europeo de Educación, para una Europa de los ciudadanos, inmersos en una Sociedad del Conocimiento*.

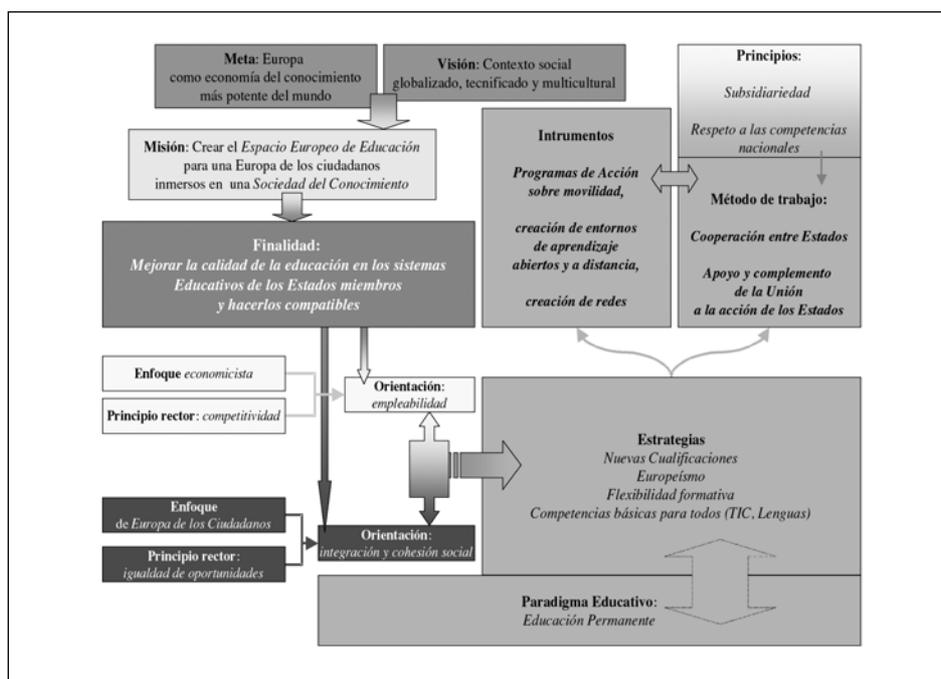
- Esa misión se desarrolla desde un **paradigma educativo**, el *Aprendizaje Permanente*, entendido como la posibilidad de disponer de herramientas de aprendizaje (destrezas y aptitudes) que permitan un constante «aprender a aprender». Se organiza en torno a una **finalidad**, *mejorar la calidad de los sistemas educativos de los Estados Miembros y hacerlos más compatibles entre sí*. Finalidad que se bifurca en dos **orientaciones**: *Empleabilidad e Integración y cohesión social*. Cada una de esas orientaciones provienen de distintos **principios rectores**: la empleabilidad está regida por el principio de la *competitividad* y la integración y cohesión social se rigen por el principio de la igualdad de oportunidades. Las orientaciones devienen de dos **enfoques** diferentes: la orientación de la empleabilidad responde al enfoque *economicista* de la Unión y la orientación de la integración y la cohesión social corresponde al enfoque de la *Europa de los Ciudadanos*. La orientación de la empleabilidad estaría más ligada al plano real de los dos que se mencionaron en el epígrafe IV de este artículo. La orientación de la integración y cohesión social lo estaría más al plano intencional. La primera vendría más defendida desde el Consejo y la segunda desde la Comisión.

- Las **estrategias** básicas consisten en diseñar y ofrecer nuevas cualificaciones, compatibles en todos los estados, introducir una Dimensión Europea de la Educación que pueda fomentar el europeísmo, crear un espacio de formación más flexible y abierto y ofrecer competencias básicas para todos, entre las que son imprescindibles las TIC y las lenguas, además de las competencias ya tradicionales. Esas estrategias se alcanzarán con unos **instrumentos** que son básicamente los *programas de acción*, centrados fundamentalmente en la movilidad, en la creación de entornos de aprendizaje abiertos y a distancia mediante redes de centros, en el fomento del aprendizaje de lenguas y en el aprovechamiento pedagógico de las TIC.

- El **método de trabajo** para conseguirlo será la *cooperación* entre los Estados Miembros y el apoyo a las acciones de éstos desde la Unión Europea, basado en dos principios irrenunciables: subsidiariedad y respeto a las competencias nacionales en materia educativa.

La expresión gráfica de este modelo descrito se presenta a continuación:

Gráfico 1. Modelo gráfico de representación de la política educativa de la Unión Europea



Fuente: Diseño propio original

V.2. Interpretación crítica de la política educativa de la Unión Europea a partir del modelo de análisis presentado

La **meta** de la política educativa actual, como no podría ser de otra forma, es fiel al postulado del párrafo 5 de las Conclusiones del Consejo de Lisboa de 2000 sobre el objetivo estratégico de la Unión Europea para el año 2010. Al fin y al cabo, una política educativa está en relación con la política general de la que surge. Es cierto que es una meta de índole economicista, pero no debe olvidarse que la inclusión de la expresión «del conocimiento» en esa meta, derivada de su inclusión en la estrategia general de la Unión Europea, da un protagonismo signifi-

vo a los procedimientos de adquisición del conocimiento, tales como la Formación Profesional y la Educación.

La **visión** de la que se parte representa la definición de algunas de las características más destacadas de la sociedad europea contemporánea que afectan a la educación. Las TIC suponen una “revolución global”, parafraseando el título del *Informe del Club de Roma* (KING y SCHNEIDER, 1991) y provocan cambios en todos los órdenes de la sociedad. Una sociedad que es cultural y lingüísticamente cada vez más plural debido al propio proceso interno de la libre movilidad dentro del territorio de la Unión Europea y al fenómeno creciente de la migración hacia la Unión Europea por la imagen que proyecta hacia el exterior de prosperidad y de bienestar social.

La **misión**, pues, de *crear un Espacio Europeo de Educación (EEE), para una Europa de los ciudadanos, inmersos en una Sociedad del Conocimiento* reúne de modo coherente esa meta y esa visión. El EEE supone la posibilidad de hacer compatibles los sistemas educativos para que Europa sea un área donde no sólo las personas, los servicios, los bienes y los capitales circulen libremente sino donde el conocimiento, creado desde la cooperación, circule también libremente y suponga el recurso más vital («economía del conocimiento») para el dinamismo de la Unión en su conjunto, de los Estados que la integran y de las personas que viven en ella.

El conocimiento interpretado como un eje posible en torno al que articular esa Europa ciudadana, que lo será más si comparte un espacio educativo común, es una misión posible y acertada.

Aún con todo, hay que estar alerta para no identificar conocimiento con conocimiento exclusivamente técnico ni ciencia con ciencias exactas. La constante alusión a la necesidad de mejorar el rendimiento en áreas «científicas» y técnicas y en matemáticas y las escasas alusiones a las áreas más directamente relacionadas con lo social hacen pensar que Europa pueda alcanzar unos elevados niveles científicos y técnicos sin un sustrato humano desde el que interpretarlos correctamente. El constante debate ético de muchos descubrimientos científicos plantea esta cuestión, como lo plantean las lagunas jurídicas que van surgiendo a medida que la posibilidades de la ciencia abren las puertas a experimentos hasta ahora inimaginables. La ciencia, sin una moral desde la que interpretarla y sin una ética desde

la que aplicarla, puede suponer grandes riesgos. El debate ético debe ir parejo al avance científico.

Igualmente puede ser arriesgado confundir conocimiento con información. Los intentos de la Unión por que sus centros educativos estén dotados de herramientas informáticas para acceder a la información no son suficientes si se quiere construir una *Sociedad del Conocimiento*. Ese, el del acceso a la información, es el primer paso. Pero hay otros dos: interpretar esa información correctamente e integrarla como conocimiento propio. Identificar acceso a los instrumentos donde viaja la información con acceso al conocimiento puede resultar una visión muy simplista de la complejidad real de la *Sociedad del Conocimiento*.

El **paradigma educativo** propuesto para toda la política educativa parece coherente con las demandas educativas de una sociedad tal y como es vista en este modelo. Es obvio que vivir en la *Sociedad del Conocimiento* supone vivir estando preparado para adaptarse constantemente a los cambios que en él se produzcan. Y eso sólo es posible desde un concepto de «aprender a aprender» a lo largo de toda la vida. La enseñanza no formal cobra gran relieve y es muy valioso el esfuerzo por romper el esquema clásico de escuela sujeta a un tiempo (el horario) y un espacio (el aula).

Descendiendo ya a la **finalidad** planteada, parece menos claro que pueda definirse qué es calidad. A pesar de los esfuerzos por obtener indicadores en un nivel europeo, los resultados, como el documento *16 indicadores de calidad*²⁹, no acaban de representar un modelo completo y coherente para entender la calidad educativa. Los indicadores propuestos, por ejemplo, siguen otorgando énfasis en resultados y no en procesos y, sobre todo, siguen siendo tenidas demasiado en cuenta las mediciones cuantitativas. Las *medidas de referencia (benchmarks)*, por ejemplo, suponen un interesante margen a la diversidad y el camino emprendido con la metodología de compartir «buenas prácticas» lleva hacia una dirección probablemente más próspera en el futuro. Las buenas prácticas sí analizan casos concretos desde una perspectiva más cualitativa.

²⁹ Informe de la Comisión, de mayo de 2000, sobre la calidad en la educación escolar en Europa: Dieciséis indicadores de calidad (COM (2001) 59 final).

Las **orientaciones** derivadas de esa finalidad, lejos de ser incompatibles entre sí, se complementan de manera coherente. Tanto la empleabilidad como la integración y cohesión social son deseables para cualquier sociedad. Ambas, además, se alimentan recíprocamente. No obstante, se ocupan de dos planos de la persona humana, el laboral (Ser Humano como trabajador) y el Social (Ser Humano como miembro de un grupo organizado al que pertenece). Sin embargo, descuida otros planos constitutivos de lo humano que también debieran estar presentes, tales como el familiar, el afectivo, el personal o el espiritual. La educación no puede ser orientada sólo desde finalidades laborales o sociales. El desarrollo integral de la persona ha sido designado como fin de la educación en numerosos documentos internacionales como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* que, en su artículo 26, señala que «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana»³⁰ [subrayado nuestro], y no parece que lo laboral y lo social, por sí solos, sean constitutivos de un desarrollo pleno.

Esta parquedad en las orientaciones de la finalidad puede explicarse desde el carácter subsidiario de la política educativa de la Unión Europea. No obstante, como referente para el resto de las políticas nacionales y, al menos sólo desde el plano intencional, la presencia de aspectos más personales debiera ser más significativa. El riesgo de caer en una sociedad que se mueve exclusivamente por criterios economicistas y basando todo el reconocimiento personal y de la dignidad en la esfera laboral y la empleabilidad corre grave riesgo de cercenar parte de la esencia de lo humano.

Es cierto que se promueven acciones que estimulan el voluntariado, como por ejemplo desde el programa JUVENTUD, pero son acciones de relevancia presupuestaria menor, lo que deja al descubierto dónde se encuentran las prioridades³¹.

³⁰ Puede encontrarse íntegra en la siguiente dirección digital de la página electrónica oficial de Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

³¹ Mientras que el programa LEONARDO II de Formación Profesional cuenta para el período 2000-2006 con un presupuesto de 1.150 millones de euros, el programa JUVENTUD cuenta tan sólo con 520 millones de euros. Los datos están tomados de las disposiciones oficiales que dan origen a estos dos programas y que se mencionaron en las notas correspondientes a estos programas, en el epígrafe II.3 de este artículo.

Poco cabe decir de los **principios rectores** de las orientaciones. Guardan íntima coherencia unos y otros. La empleabilidad se pone al servicio de la competitividad, para fortalecer la economía; por su parte, la integración social sirve al propósito de construir una Europa de los ciudadanos. Al fin y al cabo, una economía próspera puede repercutir, si existen mecanismos fiables de redistribución de la riqueza nacional, en mayores y mejores servicios sociales, lo que aumenta la integración y la cohesión social.

A partir de aquí, las **estrategias** diseñadas responden de forma coherente a las orientaciones planteadas. En lo que se refiere a *las nuevas cualificaciones*, es una estrategia coherente para responder a la orientación de la empleabilidad y la mayor compatibilidad de estas cualificaciones entre sí, un hecho inexcusable para crear un espacio educativo realmente abierto. Precisamente la *flexibilización de los espacios educativos* mediante la *creación de entornos abiertos de aprendizaje* es otra de las estrategias que resultan coherentes con una sociedad globalizada. Por su parte, la *adquisición, por parte de todos, de todas las competencias básicas* necesarias para participar activamente en la sociedad del conocimiento es la consecuencia lógica de la orientación de integración y cohesión social.

Entre esas competencias, dos se hacen hoy ineludibles al margen de las tradicionales (lectura, escritura y cálculo): TIC e idiomas. Las TIC, ya se ha dicho, son vitales para acceder a la información, puerta, por tanto, del conocimiento. Los idiomas, resultan decisivos en una Europa plurilingüe.

La política de la Unión Europea, en el plano intencional, propone que todos los europeos hablen tres lenguas de la Unión. El problema de las lenguas necesitará una especial atención si no se quiere correr el riesgo de que una *lingua franca* acabe predominando sobre el resto de las lenguas de la Unión.

Para terminar con las estrategias, la *Dimensión Europea de la Educación*, que pretende *fomentar el europeísmo*, es clave para definir la Europa de los ciudadanos dentro de la Unión Europea. Se han hecho escasas reflexiones, desde el seno de la Unión, sobre qué es Europa. Apenas tímidos apuntes como los señalados en el documento *Accomplishing Europe through Education and Training* (EUROPEAN COMMISSION, 1997) se han atrevido a definir el acervo axiológico de Europa. Se han producido lúcidas reflexiones en el terreno académico, como el

seminario *Formar Europeos* celebrado en Barcelona en marzo del 2002 (GARCÍA GARRIDO *et al.*, 2003), pero su repercusión real sobre las acciones de política educativa, sobre todo en el plano real, son escasas. Es muy importante entrar a fondo en esa reflexión, como lo es apostar más decididamente por el papel de las escuelas en el fomento del europeísmo. Así como la apuesta por las TIC y los idiomas es manifiesta, y loable, se percibe una anemia europeísta difícil de entender. Ciertamente que hay que atender a las tensiones entre Europa, los Estados y las regiones, pero un mayor contenido sobre Europa en las escuelas debiera ser una estrategia ineludible. De nuevo la estrecha relación entre educación, cultura propia e identidad nacional ponen el freno a contenidos de tinte no estrictamente neutros en lo axiológico. ¿Por qué no apostar, decididamente, por una asignatura en los centros sobre cultura y civilización europea? ¿Por qué no articular esa asignatura a partir del tronco de civilización común, acrisolado a partir de unas raíces filosóficas e ideológicas comunes y por una historia compartida? ¿Por qué no enlazar ese tronco de civilización común con el devenir de la historia del continente y con el logro que supone la existencia hoy día de la Unión Europea?

Los **instrumentos** fundamentales para alcanzar esas estrategias son básicamente los *programas de acción*, centrados fundamentalmente en la movilidad, la creación de entornos de aprendizaje abiertos y a distancia mediante redes de centros y el fomento del aprendizaje de lenguas y del aprovechamiento pedagógico de las TIC.

Los programas de acción han sido evaluados y de ellos se han puesto de manifiesto tanto sus virtudes como sus defectos. Las oportunidades que se brindan con estos programas para muchos alumnos, estudiantes y profesores de tener una experiencia académicamente útil y experiencialmente enriquecedora desde el punto de vista personal son evidentes. Pero dos aspectos sobre todos destacan en lo mejorable: la burocracia y la financiación. Es cierto que son programas muy complejos y que requieren, por tanto, largos proyectos y formularios tediosos. Y cierto es también que la cuantía de la ayuda es insuficiente y hace que muchas personas e instituciones no puedan acceder a ellas al no disponer de los fondos para complementar la parte financiera que no cubre la Unión. Este último problema guarda peligrosa relación inversa con el principio de igualdad de oportunidades del que se pretende hacer gala en la orientación de integración y cohesión social, por lo que también habrá que revisar esa cuestión.

La cuestión de la movilidad hay también que revisarla si se le quiere dotar de mayor sentido pedagógico. El aporte experiencial es valioso. Como parece serlo también su aporte a la construcción del europeísmo que reclama la Europa de los ciudadanos. Pero se desconoce el alcance real de ese aporte, por lo que debiera valorarse, de forma sistemática, mediante cuestionarios quizá, el impacto de la movilidad en el europeísmo de quienes toman parte en ella. Igualmente, deberían establecerse mecanismos para valorar de forma más sistemática y profunda el aprovechamiento académico real de los alumnos, que en muchas ocasiones deja bastante que desear.

Por último, es difícil pensar en otro **método de trabajo** que no sea la *cooperación* entre los Estados Miembros para diseñar la política educativa. El marco normativo no permite ir más lejos. Los Estados no quieren ceder más competencias en materia de educación. Sin embargo, el verdadero espacio único requeriría una acción aun más concertada y ese concierto sólo cabe desde el plano de la Unión Europea. En este sentido, hay que esperar las posibilidades de la nueva Constitución para ver si las Leyes Marco y las Leyes Marco Europeas estimulan la propia cooperación entre los Estados para que los avances sean más decididos.

Los principios que rigen ese método de trabajo no hacen sino confirmar estas argumentaciones. La subsidiariedad y el respeto a las competencias nacionales en materia de educación no dejan, por el momento, otro camino para el diseño y la ejecución de esa política que la cooperación entre los Estados.

Una cooperación que, confiemos, sea lo suficientemente fructífera para que la política educativa de la Unión Europea tome el rumbo adecuado en la próxima década y pueda afrontar con éxito los difíciles retos a los que se enfrentan los ciudadanos de esta «Nueva Europa» que, con la ampliación y la constitución, ha nacido en este año de 2004.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAINBRIDGE, S. y MURRAY, J. (2000): Las disposiciones políticas y legales que han desarrollado la política de formación en la Unión Europea, *Formación Profesional*, 20 (mayo-agosto) y 21 (septiembre-diciembre) (Tesalónica, CEDEFOP).
- BALODINOS, A. y BEKEMANS, L. (1992): *Modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea en los ámbitos de la educación, la formación profesional y la cultura*. Serie: la Europa de los ciudadanos (Parlamento Europeo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- COMISIÓN DE LA COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Guía de los programas y acciones comunitarios en los campos de la educación, la formación y la juventud* (20 ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- COMISIÓN EUROPA (1995): *La cooperación en educación en la Unión Europea: 1976-1994* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- COMISIÓN EUROPA (2001): *La Unión Europea sigue creciendo* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- COMISIÓN EUROPA (2003): *Hacia la Europa basada en el conocimiento. La Unión Europea y la sociedad de la información* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *Textos sobre la Política Educativa Europea* (3ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *Textos relativos a la Política Europea de Educación (1987-1989)* (suplemento a la 3ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Textos sobre la Política Educativa Europea (1990-1992)*(suplemento nº 2 de la 3ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1993-1997)* (suplemento nº 3 a la 3ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1998-2001)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

ETXEBERRÍA, F. (2000): *Política educativa en la Unión Europea* (Barcelona, Ariel).

EUROPEAN COMMISSION (1993): *Green Paper on the European Dimension of Education* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EUROPEAN COMMISSION (1997): *Accomplishing Europe through education and training. Report from the study group on education and training* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

FERNÁNDEZ, J.A. (1993): Europa: La hora de la educación y de la cultura, *Cuadernos de pedagogía*, 211 (febrero de 1993), pp.8-15.

FERNÁNDEZ, J.M. (1991): El gran mercado europeo y la educación: La perspectiva española, *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, 29, pp.17 (Madrid, Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias).

FULLAT, O. ; SARRAMONA, J.; MARTÍNEZ, M.; y PUYOL, A. (2001): *Cap a una llei europea d'educació* (Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona).

GARCÍA GARRIDO, J.L. (Coord.), GARCÍA, M.J. y VALLE, J.M. (2003): *Formar Europeos* (Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes).

GARCÍA SUÁREZ, J. A. (1991): *Política educativa comunitaria. Educación e integración europea* (Barcelona, Boixareu).

GARITAGOITIA, J.R. (2004): *Juan Pablo II y Europa* (Madrid, Rialp).

HOPKINS, M. (1981): *Policy formation in the European Communities. A bibliographical guide to community documentation (1958 – 1978)* (London, Mansell).

JANNE, H. (1973): *Pour une politique communautaire de l'éducation*. Informe presentado a la Comisión Europea el 27 de febrero de 1973 (Comisión Europea, Boletín de las Comunidades Europeas, S 10 /1973).

KING, A. y SCHNEIDER, B. (1991): *La primera revolución global*. Informe del Club de Roma. Traducción del inglés de Adolfo Martín (Barcelona, Plaza & Janés / Círculo de Lectores).

LAGUNA, J.M.(1991): *Historia de la Comunidad Europea* (Bilbao, Mensajero).

LÓPEZ BARAJAS, E. (Coord.) (2000): *La educación y la construcción de la Unión Europea* (Madrid, UNED).

LÓPEZ MEDEL, J. (1995): *Hacia un nuevo derecho a la educación: principios filosófico-jurídicos y comunitarios en la política educativa de la Unión Europea*. Discurso de ingreso leído en la Real Academia de Doctores (Madrid, Real Academia de Doctores).

LOWE, J. (1992): Education and European Integration, *International Review of Education*, vol 38, 6 (November), pp. 579-590.

MILLER, D. (Dir.) (1989): *Enciclopedia del pensamiento político* (Madrid, Alianza Editorial).

MUOSSIS, N. (2000): *Guide to European Policies* (6th ed.) (Rixensart, Belgium, European Study Service).

Report of the Commission, 29 November 1995, entitled *The White Paper on education and training, Teaching and Learning: Towards Learning Society* (COM (96), 471 end)

Report of the Commission, May 2000, on *Quality in school education in Europe. Sixteen indicators of quality.*

Report of the Commission, January 31 2001, on *The concrete future objectives for education and training systems* (COM (2001), 59-end).

Resolution of the Council and the Ministers of Education, within the Council, February 9, 1976, about *An action program for education. Official Diary, C series, number 38, 16 February 1976.*

RODRÍGUEZ, V. M. (1993): De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación, *Revista de Educación*, nº 301 (mayo-agosto), pp. 7-24 (Madrid, MEC).

RODRÍGUEZ ADRAD, F. (2002): ¿Qué es Europa?, *ABC*, 12 de marzo de 2002, pp.3 (Madrid, Prensa Española).

RODRÍGUEZ CARRAJO, M. (1996): *Política Educativa de la Unión Europea* (Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca).

SANTOS REGO M. A. (1997): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht* (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

Treaty Establishing the European Community (EC), signed in Rome, March 25, 1957 (Articles 57, 118 and 128). Consolidated version after the Treaty of Nice. *Official Diary, C series, number 325, 24 December 2002.*

Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM), signed in Rome in March 25, 1957 (Article 9).

Treaty of the European Union, Title VIII, Chapter 3. "Education, vocational training and youth", (Maastricht, 7 February 1992).

VALLE, J.M. (2003): La Dimensión Europea de la enseñanza: El reto educativo de la Europa Unida, en AA.VV., *Perspectivas teóricas y metodológicas: lengua de acogida, educación intercultural y contextos inclusivos* (Madrid, Dirección General de Promoción Educativa de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid).

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

VALLE, J.M. y VILLALAÍN, J.L. (1993): Acciones y programas de la Comunidad Europea, *Cuadernos de Pedagogía*, 211, pp. 16-23 (Barcelona, Fontalba).

RESUMEN

En este artículo se defiende la idea de que puede hablarse claramente de *política educativa* de la Unión Europea desde los mismos orígenes de esta entidad supranacional. El autor se detiene en presentar los fundamentos históricos que dan sentido a esa política, su evolución, organizada en una serie de etapas de las que nos presenta sus características y sus factores explicativos y, por último, ofrece un novedoso modelo de análisis que permitiría una interpretación crítica de esa política educativa.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. Política educativa. Dimensión Europea de la Educación. Programas educativos comunitarios.

ABSTRACT

This article stands the idea of that the European Union policy in educational matters is a real fact. Firstly, it shows the roots of the educational policy of the European Union. Then, it tries to organize the History of that policy in periods. At the end, the author shows a proposal of model to be useful as an instrument to analyse that policy from a critical sense.

KEY WORDS: European Union. Educational Policy. European Dimension in Education. European educational programmes.