

LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA AL SERVICIO DEL DESARROLLO ECONÓMICO CON COHESIÓN SOCIAL

*Juana María Madrid Izquierdo**

I. LÍNEAS PROGRAMÁTICAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Hace tan sólo unas décadas, cuando el acceso a la educación no era un derecho constitucional, existía una selección natural del alumnado atendiendo a su sexo y/o a su origen social y económico que, a su vez, justificaba una orientación elitista, discriminadora y academicista del sistema educativo. Un ejemplo muy evidente de ello lo observamos en el colectivo de las alumnas, las cuales quedaban prácticamente excluidas de los niveles medios y superiores de enseñanza, por ser mujeres¹. Pero, hoy día, después de la democratización del sistema educativo, asistimos a un cambio cualitativo de su discurso ideológico: en el siglo XXI, el principio político que se defiende es el de una *educación para toda la vida*, —en tanto que es considerada como un bien en sí misma—, y muy en relación con la teoría del capital humano²:

«El capital humano es un recurso estratégico para el desarrollo integral de Europa y las políticas educativas y formativas de los Estados miembros deberán orientarse a potenciar la personalidad de cada individuo a lo largo de toda su vida y a lograr una mayor participación del ciudadano en la cohesión social y el desarrollo económico

* Universidad de Murcia.

¹ Véase, MADRID, J. M. (2005): El acceso de las mujeres españolas a la educación, una cuestión histórica e ideológica, en VV. AA., *Homenaje al profesor Alfonso Capitán*, pp. 283-303 (Murcia, Universidad de Murcia).

² Resolución del Consejo sobre «El desarrollo del capital humano para la cohesión social y la competitividad en la sociedad del conocimiento», (2003/C 295/05), (DO C 5.12.2003).

(...) Los objetivos definidos en las políticas en materia de educación y formación, al tiempo que toman en consideración como uno de sus principales fines el desarrollo armonioso de los jóvenes para convertirse en ciudadanos seguros de sí, responsables y cultivados, se complementan cada vez más con los relativos a las políticas económicas y laborales con objeto de conjugar cohesión social y competitividad.

(...) Deberían promoverse aún más la coherencia y la complementariedad entre las políticas de educación y formación y las políticas sociales y laborales para realizar la educación permanente».

«Los recursos humanos son el principal activo de la Unión Europea. Son fundamentales para la creación y transmisión del conocimiento y un factor determinante del potencial de innovación de cada una de las sociedades. La inversión en educación y formación es un factor clave de la competitividad, el crecimiento sostenible y el empleo de la Unión, y por ende, una condición previa del logro de los objetivos económicos, sociales y medioambientales fijados en Lisboa para la Unión Europea. De igual modo, es fundamental reforzar la sinergia y la complementariedad entre la educación y otros ámbitos políticos, como pueden ser el empleo, la investigación y la innovación, y la política macroeconómica»³.

En este sentido, necesariamente hay que cambiar el planteamiento tradicional y academicista del currículum escolar para orientarlo hacia algunos cambios que impone el desarrollo económico y social, como son la flexibilización del mercado laboral, la necesidad de titulados en nuevas profesiones, la introducción de cambios en la organización laboral, la reducción de los altos índices de paro, la redistribución del elevado número de titulados superiores, la necesidad de ampliar los índices de consumo, (...). Asimismo, las dos funciones de los sistemas educativos contemporáneos, —adaptación al nuevo desarrollo económico y legitimación social del mismo, desde la aplicación de medidas correctoras que eliminan los efectos desigualitarios de una economía capitalista—, ponen de relieve que los factores económicos están presionando y reorientando la configuración de los actuales sistemas educativos, a los que se les pide eficacia y rentabilidad económica (y, al menos en el discurso oficial, también cohesión social). La dialéctica entre una lógica del mercado y la lógica de lo social (educación

³ Comunicación del Consejo «Educación y Formación 2010». Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa, DO C 104/01, de 30 de abril de 2004.

para la productividad/ educación del ciudadano) y el consenso de la misma, constituyen el marco fundamental para explicar el enfoque de otros principios ideológicos que contribuyen a su legitimidad política —libertad, igualdad, democratización, participación— a partir de sus intentos por concretarse en discursos y prácticas pedagógicas democráticas (REQUEJO y DEL DUJO, 1994).

Como ya ha quedado señalado, el sistema de enseñanza tiene como una de sus funciones la de educar al ciudadano, es decir, formar, socializar, cultivar, instruir (...) al alumnado que ha nacido en esa sociedad concreta; adaptarlo a sus costumbres, cultura, valores, normas de vida, (...). Ahora bien, nuestra sociedad compleja y dividida en grupos de poder desigual presenta una contradicción difícil de eliminar, porque no se atacan las causas de la desigualdad social real entre las personas, sino más bien sus manifestaciones. Esto es un hecho: la igualdad jurídica formal no garantiza los derechos de ciudadanía porque sigue existiendo una desigualdad real de las personas ante los derechos de propiedad. Compatibilizar la economía de libre mercado con la igualdad social no es tarea fácil⁴: el sistema de enseñanza es el encargado de justificar que existe la posibilidad de medir los talentos individualmente de forma neutra y objetiva, de seleccionar, clasificar y distribuir al alumnado según el mérito y la capacidad personales (...); ejerce de juez y selecciona, discrimina, jerarquiza, valora la sumisión y la competitividad, (...). Y todo ello, al mismo tiempo que enseña los valores de la tolerancia, del respeto, de la cooperación, de la solidaridad, de la igualdad, de las libertades, (...). Evidentemente, los sistemas educativos han de ocuparse de estos aspectos, aparentemente irreconciliables, pero que le son inherentes. El conflicto forma parte de nuestra cotidianeidad y hemos de aprender cuanto antes a ir tomando decisiones que lo resuelvan: ahí se encuentra una de las verdaderas potencialidades de los centros escolares, cuando son capaces, —además de formar para la competencia profesional—, de educar en el sentido crítico, en el respeto y la responsabilidad. Ahora bien, esta formación técnica y humana es posible. Ejemplos tenemos de ello. Son las llamadas buenas prácticas educativas que tanto empeño tiene la UE en identificar y difundir entre sus Estados miembros.

⁴ Véase, GONZÁLEZ, A. y MADRID, J. M. (1997): Dimensión socioeconómica de la Política Educativa en los países de la UE, *Revista Organización y Gestión Educativa del Forum Europeo de Administradores de la Educación*, 4, pp. 13-18.

I.1. Las directrices de la Política Educativa de la UE influyen en las reformas educativas de los países miembros

Nadie pone en duda que la educación, como fenómeno social, constituye una preocupación relevante para los gobiernos de todos los países europeos. Coexisten intereses económicos, políticos, culturales, ideológicos, (...), y no es fácil establecer relaciones de concordancia entre ellos: «(...) nunca ha sido tan evidente que calidad y equidad, desarrollo económico y cohesión social, no son elementos contrapuestos, sino objetivos ineludibles, a la vez que complementarios, del avance de nuestras sociedades»⁵.

Entre los países de la UE existe gran diversidad de responsabilidades en la financiación, gestión y evaluación de la educación y formación, por lo que no resulta sencillo crear un espacio europeo de educación y formación, en el que todos los países participen de unas directrices políticas comunes. En efecto, como ya sabemos, la UE no puede tener una política común de educación, —en tanto que las competencias educativas sobre organización y contenidos de los sistemas de enseñanza corresponden a los Estados miembros—, por lo que se ha convertido para ellos, de hecho, en un foro de intercambio de ideas, de difusión de buenas prácticas y en un espacio de financiación de determinadas líneas programáticas que, al final, sí que afectan muy directamente a la dinámica interna de los sistemas educativos. Así, la Política Educativa de la UE se orienta, fundamentalmente, hacia la cooperación transnacional en las políticas de la educación, formación y juventud; hacia la potenciación de los sistemas de intercambio de estudiantes y profesores entre los Estados miembros y el fomento del uso de otras lenguas; a la promoción de los proyectos innovadores de enseñanza-aprendizaje; la creación de redes de competencias académicas y profesionales; convertirse en una plataforma para introducir las TIC en la educación y para la creación de un sistema de reconocimiento mutuo de cualificaciones.

Por todo ello, el análisis de las últimas reformas educativas en los países de la Unión Europea requiere el conocimiento previo de las directrices y líneas programáticas prioritarias que, desde la Comisión Europea, se dictan a los países miembros en materia educativa (calidad de la enseñanza obligatoria; innovación en la enseñanza secundaria; enseñanza de idiomas y de nue-

⁵ Preámbulo de la LOCE (BOE 24-12-02).

vas tecnologías de la información; y formación de la mano de obra). En efecto, un ejemplo directo y próximo lo constituyen las reformas de nuestro sistema educativo a partir de 1990, cuando ya la España democrática formaba parte de la UE. Así, en el preámbulo de la ya derogada LOGSE se expone⁶:

«La nuestra es una sociedad en acelerado proceso de modernización que camina, cada vez más nítidamente, hacia un horizonte común para Europa. (...) los países con los que tratamos de construir el proyecto europeo (...) conceden una gran relevancia a la educación y a la formación (...). Poniendo en marcha, por tanto, procesos de reforma de sus respectivos sistemas (...).

La progresiva integración de nuestra sociedad en el marco comunitario nos sitúa ante un horizonte de competitividad, movilidad y libre circulación, en una dimensión formativa, que requiere que nuestros estudios y titulaciones se atengan a referencias compartidas y sean homologables en el ámbito de la Comunidad Europea, a fin de no comprometer las posibilidades de nuestros ciudadanos actuales y futuros».

También, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002) insiste, doce años después, en esta interrelación e influencia⁷:

«(...) la plena integración de España en el contexto europeo comporta una mayor apertura y exige un mayor grado de homologación y flexibilidad del sistema educativo. Exige también que los alumnos puedan adquirir destrezas que, como la capacidad de comunicarse —también en otras lenguas—, la de trabajar en equipo, la de identificar y resolver problemas, o la de aprovechar las nuevas tecnologías para todo ello, resultan hoy irrenunciables. Estas competencias les permitirán sacar el máximo provecho posible, en términos de formación, de cualificación y de experiencia personal, del nuevo espacio educativo europeo. Los compromisos adoptados en el marco de la Unión Europea con respecto a los sistemas de educación y formación de los países miembros requieren, además, la efectiva adaptación de la realidad educativa de cada país a las nuevas exigencias, de conformidad con los procedimientos de cooperación existentes».

⁶ Véase, Preámbulo de la Ley Orgánica, 1/1990, de 3 de octubre, de Organización General del Sistema Educativo (LOGSE) (BOE 4-10-1990).

⁷ Véase, Preámbulo de la Ley Orgánica, 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) (BOE 24-12-02).

Y la actual LOE (2006), vuelve a insistir en la pertinencia de que la orientación política de la reforma de nuestro sistema educativo guarde estrecha relación con las directrices de la política educativa de la UE⁸:

«El tercer principio que inspira esta Ley consiste en un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años. El proceso de construcción europea está llevando a una cierta convergencia de los sistemas de educación y formación, que se ha traducido en el establecimiento de unos objetivos comunes para este inicio del siglo XXI.

La pretensión de convertirse en la próxima década en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de lograr un crecimiento económico sostenido, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social, se ha plasmado en la formulación de unos objetivos educativos comunes. (...) la Unión Europea y la UNESCO se han propuesto mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas de educación y de formación (...); se ha planteado facilitar el acceso generalizado a los sistemas de educación y formación (...); se ha marcado el objetivo de abrir estos sistemas al mundo exterior (...).

Asimismo, la apuesta actual de la UE por potenciar el aprendizaje a lo largo de la vida lleva implícita la interrelación de los sistemas de educación y formación⁹, y se insiste en la necesidad de arbitrar fórmulas que flexibilicen el tránsito de un modelo formativo a otro: «desde 2000 hasta la actualidad el Consejo Europeo ha venido afirmando que la cooperación en materia de educación y formación constituye el presupuesto para construir una economía competitiva basada en el conocimiento».

I.2. Los inicios de la Política Educativa de la UE

Dentro de este proceso de construcción de una Política Educativa de la UE, hemos de considerar, como un primer eslabón los *artículos* 118 y 128

⁸ Véase, Preámbulo de la Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) (BOE 4-5-06).

⁹ Resolución del Consejo sobre «El desarrollo del capital humano para la cohesión social y la competitividad en la sociedad del conocimiento» (2003/C 295/05). También, véase, MADRID, J. M. (2003): La Política Educativa de la Unión Europea, en MADRID, J. M., *Política y Legislación Educativas*, pp. 96-169 (Murcia, DM-ICE Universidad de Murcia).

del Tratado de Roma que hacen referencia explícita a la necesidad de desarrollar políticas comunes de formación profesional que contribuyan a la configuración política, económica y social de la nueva Europa. Ahora bien, la política educativa o «cooperación en la educación general», no se contempla como una cuestión prioritaria de interés comunitario: habrá que esperar a la reunión del Consejo de Ministros de Educación (noviembre, 1971) para encontrar un reconocimiento formal sobre la necesidad de establecer la cooperación en este ámbito. También, la Resolución del Consejo de Ministros de Educación (junio de 1974) recoge los principios, sobre los que se basa la mutua cooperación en política educativa, —el reconocimiento del derecho de todo ciudadano a la enseñanza; el respeto a la diversidad y al carácter particular de los sistemas educativos de los Estados miembros; la cooperación afecta a la declaración de objetivos y la forma de conseguirlos será responsabilidad de cada Estado miembro—, y establece las líneas básicas para la cooperación en materia de enseñanza que se concretan en¹⁰:

1. Mejorar infraestructuras para la educación y formación de los ciudadanos comunitarios y de otros países que residen en la Comunidad Europea.
2. Conocimiento e interrelación de centros educativos europeos.
3. Actualización estadística de los sistemas educativos europeos.
4. Mejorar el reconocimiento académico de diplomas y formación.
5. Fomentar la libre circulación de profesorado, estudiantes, investigadores.
6. Mejorar la enseñanza de idiomas extranjeros.
7. Fomentar la igualdad de oportunidades para el libre acceso a todas las formas de educación.

Por último, dentro de esta primera etapa de la Política Educativa de la UE, hay que mencionar la Resolución del Consejo de Ministros de Educación de 9 de febrero de 1976, donde se aprueba el Primer Programa de Acción en Educación de la Comunidad Europea que establece las áreas de cooperación y reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y la

¹⁰ (DO C/98/2, 20 de agosto de 1974).

acción comunitaria (dimensión europea de la educación; integración escolar; política lingüística; igualdad de oportunidades en educación; formación profesional; política universitaria) que dan lugar a los diferentes programas educacionales comunitarios. Ahora bien, como ya sabemos, el Tratado de Maastricht reconoce unos objetivos comunes a los sistemas educativos (calidad de la educación, fomento de la cooperación) e insiste en la plena responsabilidad de los Estados miembros en relación a los contenidos de la enseñanza, a la organización del sistema, la diversidad cultural y lingüística. En este sentido, se pone de manifiesto que la Unión Europea no puede, legalmente, imponer una política educativa común, única, general y global para todos los países miembros (los artículos 126 y 127 del Tratado de Maastricht reservan la política educativa de forma exclusiva a los gobiernos nacionales). No obstante, lo que la UE sí viene realizando, promocionando y financiando son diversas líneas programáticas que apoyan y complementan las actuaciones de los Estados miembros en política educativa y que se concretan en actuaciones transnacionales de cooperación e intercambio. He aquí algunas de ellas que han desarrollado el «Programa de Acción» de 1976 hasta 1999 (y que aquí presentamos como una primera etapa de la política educativa de la UE). Estas líneas de actuación se mantienen en el tiempo y profundizan cada vez más en aspectos concretos de las mismas, mejorando los programas de intervención comunitarios en una segunda fase (2000-2006).

En primer lugar hemos de mencionar la *dimensión europea de la educación* para que los alumnos tomen conciencia de la realidad de Europa, desarrollen el espíritu cívico y los valores de pluralismo y tolerancia, de que todos somos miembros en igualdad de la Unión Europea. Para conseguir este objetivo, se introducen algunas modificaciones curriculares como la integración del contenido sobre Europa en las materias de estudio, elaboración de materiales pedagógicos y de métodos didácticos idóneos; difusión de experiencias sobre la enseñanza de la dimensión europea; incluir estos aspectos en la formación del profesorado, organizar visitas de intercambio cultural en el extranjero, (...) ¹¹.

En segundo lugar, podemos referirnos al fenómeno de la *integración social* que evite el analfabetismo, la marginación, el racismo y la xenofobia, y que

¹¹ Véase DO C117, de 6-7-1988; Programa de JUVENTUD POR EUROPA. Actualmente, LA JUVENTUD CON EUROPA III desde 1995 hasta 1999 (DO L87 de 20-4-1995; Decisión 818/95/CE de 14 de marzo).

mejore las condiciones de la acogida de los trabajadores emigrantes y de sus familias para facilitarles una adaptación al sistema educativo del país de acogida. Las adaptaciones curriculares habrán de orientarse hacia un aprendizaje acelerado de la lengua del país de acogida y a facilitarles una enseñanza de su lengua y cultura del país de origen; también es fundamental especializar al profesorado y difundir experiencias educativas específicas de buenas prácticas.

En tercer lugar, y muy relacionado con todo el funcionamiento del sistema de enseñanza, es la *enseñanza de lenguas extranjeras* como instrumento eficaz para una movilidad de los ciudadanos (trabajo, turismo, formación) por todos los Estados miembros. En este sentido, parece necesario que los alumnos de primaria dominen al menos dos lenguas extranjeras, además de la lengua materna¹².

En cuarto lugar, nos encontramos con la preocupación comunitaria de *extender el principio de igualdad de oportunidades en educación*. Para ello, se propone la necesidad de que todos los ciudadanos puedan tener los medios suficientes para acceder a todos los niveles y modalidades de enseñanza de los sistemas educativos; entendiéndose que esta medida, junto con otras políticas, económicas y sociales, hacen posible la igualdad de oportunidades en la sociedad. Se ha de atender, muy especialmente, la enseñanza preescolar y secundaria obligatoria; y también, es prioritario introducir medidas que faciliten a los jóvenes el paso de la vida escolar a la vida adulta y activa, mejorando la formación de aquéllos que se encuentran en fase de integración laboral, por medio de enseñanzas complementarias y de una formación permanente (en este sentido, sí es fácilmente identificable la orientación de la LOGSE con estas líneas programáticas de la Unión Europea en materia educativa). También la igualdad de oportunidades en educación hace referencia a la *coeducación*, en el sentido de que hay que eliminar los estereotipos sexistas que permanecen en los libros de texto, en el material pedagógico, en las pruebas e instrumentos de orientación escolar, (...); y promover que las mujeres accedan a estudios de todo tipo. Pero el tema más novedoso lo representa la *integración escolar/social de los discapacitados*: esta cuestión también tiene mucho que ver con la calidad de la enseñanza y de las adaptaciones curriculares. A partir de este momento, se trata de facilitar la accesi-

¹² Consúltense los Programas LINGUA, ERASMUS y, el actual y continuador de ambos, SOCRATES (1995-1999) (DO L87 de 20-4-1995; Decisión 819/95/CE de 14-3-1995).

bilidad a los centros escolares y el transporte para estas personas; de emplear a personal especializado, de elaborar programas y materiales didácticos, y aplicar métodos pedagógicos idóneos (nuevo enfoque de la formación del profesorado, así como de la introducción de las nuevas tecnologías en el campo específico de la educación especial); igualmente, sensibilizar a todos los miembros de la comunidad educativa de la necesidad de la integración de los discapacitados.

El quinto aspecto es el relativo al derecho de toda persona a una *formación profesional* adecuada que le capacite técnicamente para desarrollar una actividad profesional. Esta formación debe estar relacionada con los sectores económicos y fomentada por una correcta orientación profesional¹³.

El sexto aspecto de la educación comunitaria se refiere a la *política universitaria y la formación del profesorado*. Se trata, fundamentalmente, del intercambio de profesores y alumnos entre los Estados miembros (ERASMUS), del reconocimiento de títulos universitarios y del fomento de la cooperación entre las empresas y las instituciones universitarias (anteriores COMETT I y II); también los Programas TEMPUS II y ARION. Asimismo, la *formación continua del profesorado* se considera un medio imprescindible para lograr los objetivos previstos en las líneas de actuación /investigación de la UE. Para ello, se considera fundamental realizar análisis cuantitativos y cualitativos de las necesidades de formación continua del profesorado y establecer sistemas de evaluación de los programas de formación, así como que sean los mismos profesores quienes participen en la elaboración de los proyectos de formación con el fin de que respondan a sus necesidades concretas.

Estas eran las principales tareas y funciones que desarrollaba la antigua Comunidad Económica Europea en esta primera etapa delimitada de su Política Educativa. Es el inicio de una serie de proyectos que se van ampliando y profundizando con el tiempo, y con los cambios socioeconómicos. Sin embargo, y como iremos descubriendo, resulta muy complejo diseñar y aplicar una política común de educación y formación para los Estados miembros de la UE, dadas las singularidades y diferencias existentes, así como el hecho de que las competencias fundamentales sobre la educación corresponden a cada Estado y la UE tiene un papel subsidiario en este ámbito.

¹³ Es decir, los anteriores Programas PETRA, FORCE, EUROTENET Y COMETT; y LEONARDO (1995-1999) (DO L340 de 29-12-1994; Decisión 819/94/CE de 6-12-1994).

I.3. La elaboración de indicadores comunes de calidad del sistema escolar para facilitar la evaluación de los sistemas educativos de los Estados miembros de la UE

En efecto, una de las preocupaciones actuales de la UE, en el ámbito de su Política Educativa es, sin duda alguna, crear un sistema eficaz de evaluación de las prácticas escolares de calidad, que permita su demostración tangible y su legitimación, para ser propuestas como merecedoras de generalizarse, en tanto que buenas prácticas confirmadas. Evidentemente, se trata de un tema espinoso por muchos motivos (singularidad de cada sistema educativo, autonomía pedagógica de los centros, libertad de cátedra del profesorado, reformas educativas de corte neoliberal o social, contexto de desarrollo económico y social reales de cada Estado miembro,...). En mayo de 2000, el grupo de expertos nacionales de indicadores de calidad de los sistemas educativos elaboró un Informe¹⁴, donde se recogen los retos que tienen planteados los países de la UE, en relación a la calidad de la educación:

1. El *reto del conocimiento*: en una sociedad basada en el conocimiento, la organización de los sistemas educativos debe poder reestructurarse en función de los cambios que han acontecido en el mundo del trabajo y en la vida social mediante el aprendizaje permanente.
2. El *reto de la descentralización*: en un contexto educativo europeo que otorga cada vez más autonomía y responsabilidad a la escuela, el reto político consiste en reconocer la existencia de estas diferencias y velar por que se transformen en oportunidades educativas para todos.
3. El *reto de los recursos*: en una sociedad en constante cambio, los sistemas educativos deben ser capaces de proporcionar a los alumnos herramientas modernas sin que esto suponga una carga para el presupuesto de los Estados.

El *reto de la integración social*: se trata, probablemente, del principal reto al que deben hacer frente los sistemas educativos que deben permitir la integración de los jóvenes en el mundo del trabajo y en la vida social activa.

¹⁴ Este Informe se inscribe en el contexto del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000 y constituye la primera respuesta concreta de la Comisión con respecto al objetivo estratégico de convertir la economía europea en la más competitiva del mundo.

El reto de los datos y de la comparabilidad: en un entorno educativo sumamente variado, es fundamental conseguir datos fiables y comparables, que permitan orientar las decisiones políticas en el ámbito educativo.

Igualmente, en este Informe¹⁵, con el fin de proporcionar a todos los europeos un nivel elevado de educación escolar, también se proponen dieciséis indicadores sobre:

1. *El nivel de los alumnos en las materias básicas:* las matemáticas, la lectura, las ciencias, las tecnologías de la información y de la comunicación, las lenguas extranjeras, la capacidad de «aprender a aprender» y la educación cívica.
2. *El éxito y la transición:* capacidad de los alumnos de tener éxito en sus estudios, comprobando el índice de abandono, la finalización de la enseñanza secundaria superior y el índice de escolarización en la enseñanza superior.
3. *La supervisión de la educación escolar y la evaluación de la participación de los padres y madres.*
4. *Los recursos y las estructuras,* desde el análisis de los gastos reales que se tienen por estudiante, en la educación y la formación del personal docente, en el índice de asistencia a los centros de enseñanza infantil y en el número de estudiantes por ordenador.

En efecto, de lo que se trata es de analizar los datos disponibles para cada uno de los indicadores, de identificar los elementos comunes a los distintos Estados miembros y de difundir ejemplos de buenas prácticas educativas.

¹⁵ Los dieciséis indicadores destinados a evaluar los sistemas educativos escolares de Europa son: los niveles de rendimiento en matemáticas, lectura, ciencias, TIC, lenguas extranjeras; la capacidad de «aprender a aprender»; el tratamiento de la educación cívica; el índice de abandono escolar; la finalización de la enseñanza secundaria superior; los índices de escolarización en la enseñanza superior; la evaluación y supervisión de la educación escolar; la participación de los padres; la educación y formación del personal docente; el índice de asistencia a los centros de enseñanza infantil; el número de estudiantes por ordenador; los gastos realizados en materia de educación por estudiante.

II. DIRECTRICES ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

La extensión de las nuevas tecnologías, el fomento de la libre circulación de trabajadores, capitales, bienes y servicios, la mundialización del consumo, la globalización económica, (...), son elementos ya estructurales de nuestra sociedad actual del siglo XXI, en la que la cultura y la formación se convierten en una forma importante de poder, de presencia en la sociedad¹⁶: aprender a pensar, tener iniciativa y capacidad de análisis de la realidad, intuición para la innovación, capacidad de adquirir nuevos conocimientos diversos, dominar varios idiomas y las nuevas tecnologías de la información de la comunicación. En este sentido, la política de formación de la UE tiende a establecer un sistema de educación-formación profesionalizadora que sea, completo y que desarrolle competencias múltiples; flexible y que esté pendiente de la evolución mercado; motivador y que estimule la formación permanente; integrador y que permita la complementariedad de las formaciones.

Un buen ejemplo de la orientación actual y futura de la Política Educativa de la Unión Europea lo constituye el contenido del Boletín de la UE 3-2000, sobre Conclusiones de la Presidencia 12/23. En este documento se recoge fielmente el contenido básico que todas las políticas educativas de la UE desarrollan (nos referimos al concepto de educación y formación para la vida y el trabajo en la sociedad del conocimiento, I 13. 25):

«Los sistemas de educación y formación europeos necesitan adaptarse tanto a la demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo. Tendrán que ofrecer oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a grupos destinatarios en diversas etapas de sus vidas: jóvenes, adultos parados y ocupados que corren el riesgo de ver sus cualificaciones desbordadas por un proceso de cambio rápido. Este nuevo planteamiento debería constar de tres componentes principales: la creación de centros de aprendizaje locales, el fomento de la adquisición de nuevas competencias básicas, en particular en las tecnologías de la información, y una transparencia cada vez mayor de las cualificaciones».

¹⁶ En efecto, la educación (permanente) se considera un elemento clave en la sociedad de la información, una formación dirigida a lograr determinado tipo de habilidades que permiten una adaptación innovadora de las personas a los cambios.

También, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a que adopten las medidas necesarias para alcanzar los siguientes objetivos: un aumento considerable de la inversión per cápita en recursos humanos; reducción del número de personas de 18 a 24 años que sólo han cursado educación básica obligatoria; conexión a Internet de escuelas y constituir redes de centros de formación; definición de las nuevas cualificaciones básicas de la formación continua (tecnologías de la información, idiomas extranjeros, cultura tecnológica, espíritu empresarial, habilidades de socialización); estimulación de la movilidad de estudiantes y profesores; creación de un modelo europeo común de *curriculum vitae*.

Para profundizar en las directrices actuales de la Política Educativa de la UE vamos a hacer referencia a diversos textos legislativos y documentos oficiales que fundamentan las líneas de actuación de la Unión Europea relativas a una política educativa transnacional dirigida a los ciudadanos/trabajadores de esta zona europea. La financiación de determinados programas permite una intervención real de la UE en unas direcciones concretas que pretenden consolidar y legitimar una sociedad desarrollada, con unos profesionales altamente cualificados y en continua formación, que comparten derechos políticos, económicos y sociales. Esta fórmula permite altas cotas de seguridad y de aceptación social, sobre todo, si tenemos en cuenta que muchos otros países subdesarrollados no pueden participar de una entidad política similar; y para sí la quisieran —con todos los defectos e incorrecciones que la estructura comunitaria también tiene—. Como es obvio, el equilibrio entre riqueza y pobreza, entre la globalización económica y la protección social, entre la desigualdad económica y los derechos sociales, (...) no es fácil de mantener, y estas contradicciones generan conflicto social. Las políticas educativas siempre han sido, —y serán— consideradas instrumento mediador y conciliador que corrige desajustes muy evidentes del modelo económico y político. Esas políticas tienen un hilo conductor que se mantiene en el tiempo; de la misma manera que, también, incluyen nuevos principios que profundizan en los cambios que continuamente tienen lugar en la sociedad actual. El artículo 126 (actual 149) del Tratado de la Unión Europea, Maastricht (7-2-1992)¹⁷ es un claro exponente de

¹⁷ «1.— La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto a sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.

todo ello al configurar explícitamente una plataforma de principios ideológicos y económicos muy evidente que reconoce la importancia de la función legitimadora que, actualmente, tiene la educación en el ámbito social, político, cultural y económico. Así, se pone de manifiesto que la educación y la formación ayudan a conseguir la cohesión económica y social a escala europea; que debe abordarse la necesidad de garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la educación; que los rápidos avances tecnológicos tienen enormes repercusiones en la sociedad y en el lugar de trabajo; que debe reconocerse la variedad de planteamientos institucionales sobre educación y formación en la UE; que es urgente acabar con el analfabetismo y prestar atención a las nuevas necesidades de las empresas¹⁸.

De este modo, queda justificada la necesidad de impulsar un plan de acción global que comprenda los diferentes niveles de enseñanza (programa Sócrates, 1995-1999, y 2000-2006). También la formación profesional se prestigia con el artículo 127 (actual 150) del Tratado de Maastricht y otros textos oficiales, dando lugar al programa Leonardo da Vinci (1995-1999 y 2000-2006).

II.1. Elementos de reforma en los sistemas de educación y de formación profesional, y propuestas de mejora de los mismos en la UE

1.º— *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, año 1994.

«Para el relanzamiento del crecimiento, la restauración de la competitividad y el restablecimiento de un nivel de empleo socialmente aceptable en

2.— La acción de la Comunidad se encaminará a: desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros; a favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los periodos de estudios; a promover la cooperación entre los centros docentes; a incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros; a favorecer el incremento de los intercambios entre jóvenes y de animadores socioeducativos; a fomentar el desarrollo de la educación a distancia».

¹⁸ «La inversión en capital humano (...) mediante el aumento de la financiación y una integración mejor de las políticas laborales y sociales, es crucial para el potencial de crecimiento europeo». Consúltense las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2003.

la Comunidad, la educación y la formación, al tiempo que mantienen su misión fundamental de promover el desarrollo personal y los valores de la sociedad, tendrán, sin duda, que desempeñar un papel determinante».

Así comienza el capítulo 7 (adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional) del citado Libro Blanco. El principio fundamental de las diferentes acciones consiste en la valorización del capital humano durante toda la vida activa, partiendo de una educación básica, apoyándose en la formación inicial y en la formación continua. También es precisa la generalización de la práctica que produzca mejores resultados. En el caso de la lucha contra el paro de los jóvenes no cualificados parece necesario garantizar simultáneamente una formación básica del nivel suficiente y una relación entre la formación escolar y la vida activa («aprender a aprender»), sistematizándose fórmulas de aprendizaje y de cursos de formación en la empresa. También conviene facilitar a las universidades los medios para que desempeñen un papel relevante en el desarrollo de la educación continua y de la formación permanente, apoyándose en una previsión correcta y suficientemente precoz de las necesidades de cualificaciones. Es necesario reorganizar los recursos educativos con respecto a la acción de los servicios de empleo. En este sentido, y de forma general, las empresas deberían de participar en mayor medida en los sistemas de formación profesional (la orientación de nuestra reforma de la formación profesional participa de estas recomendaciones comunitarias).

Para ello, los Estados miembros desarrollarían políticas de formación inicial y/o continua que asocien a los poderes públicos, a las empresas, universidades y a los interlocutores sociales, dando difusión de las experiencias. Un aspecto central es el desarrollo de la formación mediante las TIC. También, es conveniente aumentar la flexibilidad de los diferentes tramos de los sistemas de enseñanza y la descentralización de la gestión de los sistemas educativos. Por su parte, la Acción de la Comunidad emprenderá una serie de iniciativas específicas: desarrollo de la dimensión europea de la educación; crear un marco político de adaptación de los sistemas de formación continua; determinar las exigencias y objetivos a largo plazo de las acciones emprendidas en el ámbito educativo, cultural y de formación profesional.

2.º— *Memorándum sobre la formación profesional para la década de los 90* (COM (91) 397 final): inicia el debate sobre la formación profesional y propone orientaciones para actuaciones futuras. Entre los logros de la política

común obtenidos hasta ahora se mencionan: la coordinación de las políticas, la convergencia de las iniciativas y la cooperación transnacional. Es preciso reforzar la actuación comunitaria en el ámbito de los recursos humanos, teniendo siempre presente la cohesión económica y social y respetando el principio de subsidiaridad. Las propuestas presentadas tienen en cuenta temas clave como la evolución demográfica, los déficits de cualificaciones o el papel de las pequeñas y medianas empresas. El planteamiento comunitario en materia de cualificaciones profesionales persigue dos objetivos: asegurar la libre circulación de personas y desarrollar la política común de formación profesional. Ahora bien, los nuevos objetivos comunitarios se centran en tres prioridades: el aumento de la inversión en materia de formación (especialmente de los jóvenes); mejorar la calidad de los procesos de formación (necesidad de intercambio de experiencias relevantes); garantizar la transparencia o igualdad en el acceso a la formación profesional.

3.º— *Memorandum sobre el aprendizaje abierto y a distancia*. En el contexto de la realización del mercado interior y de la unión política y monetaria, este Memorandum detalla la importancia de la enseñanza a distancia en un gran número de actividades de formación y de educación para los Estados miembros. Para ello es necesario mejorar el acceso a la formación profesional e introducir técnicas de enseñanza a distancia. Esta formación abierta y a distancia se desarrollaría preferentemente reforzando la infraestructura en las regiones menos favorecidas y más alejadas, así como las redes europeas de productores de materiales de formación a distancia, (...).

4.º— *Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación* (1993). Como ya hemos comprobado, el artículo 126 (actual 149) del Tratado de la Unión Europea constituye un avance importante al atribuirle nuevas competencias a la Comunidad en materia de educación, formación profesional y juventud. Así, el Libro Verde presenta lo que podría ser la acción de la Unión Europea en este ámbito como complemento de la acción realizada por los Estados miembros. El objetivo, pues, no es intervenir en el contenido curricular y la organización de la enseñanza. De lo que se trata es de favorecer la cooperación entre las escuelas mediante actividades como proyectos y asociaciones multilaterales, movilidad e intercambio entre los distintos miembros del mundo educativo, el desarrollo de la enseñanza de idiomas, la enseñanza a distancia y multimedia, el fomento de innovación pedagógica y su difusión, el refuerzo de los intercambios de informaciones y experiencias, etc.

5.º— *Libro Blanco sobre la educación y la formación: Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento* (1995). Parte de un análisis de los cambios sociales que se están produciendo actualmente: globalización de la economía; implantación de la sociedad de la información; y la aceleración del progreso científico y tecnológico; tendencias que están transformando la organización del trabajo y la producción, exigiendo la adaptación de los trabajadores a nuevos conocimientos y nuevas formas de relación con las empresas, (...); situaciones que pueden provocar exclusión social y ponen en peligro el Estado de Bienestar. La propuesta europea se resume en revalorizar la cultura general y en desarrollar la aptitud para el empleo. El reto en esta sociedad del conocimiento es doble: por un lado, es *económico* y la UE tiene que reforzar su competitividad mediante la formación de una mano de obra altamente cualificada; por otro, es *social*, porque pretende evitar la exclusión entre los que saben y los que no saben. La orientación de la política educativa recoge, nuevamente, el aprendizaje de tres lenguas europeas (dos extranjeras) y postula la creación de un sello de calidad que distinga a aquellos centros escolares que hayan destacado en la enseñanza de idiomas; también se reitera la necesidad de promover la movilidad dentro de las fronteras europeas, eliminando todos los obstáculos administrativos y jurídicos existentes. Asimismo, también se incluyen algunas propuestas innovadoras como reformar el sistema de certificación de conocimientos y aproximar la escuela y la empresa (aumentando las posibilidades de realizar trabajos en prácticas en empresas europeas de otro país).

Además de estas iniciativas, destinadas fundamentalmente a reforzar la competitividad de los trabajadores, la Comisión concede gran importancia a la función de la *educación como instrumento contra la exclusión social*, proponiéndose llegar a «ofrecer una segunda oportunidad por medio de la escuela, destinando fondos para la financiación de clases reducidas de alumnos en centros educativos especiales que pretendan luchar contra el fracaso escolar, dotándolos de los recursos económicos y pedagógicos más avanzados (desde las comunicaciones multimedia hasta programas de prácticas en empresas para todos los alumnos)». Se pretende, pues, crear centros educativos de vanguardia, centrados en el reciclaje de los jóvenes excluidos del sistema escolar (especialmente, los de barrios marginales de las grandes ciudades). Algunas orientaciones, en relación a estos «centros de segunda oportunidad» son el patrocinio de los centros por una empresa que podría asumir determinados compromisos de contratación de los alumnos al finalizar sus estudios,

la reorientación de los recursos dedicados a programas existentes (Sócrates, Leonardo) hacia este tipo de iniciativas y, también de gran importancia es, la reintegración de los centros escolares en la vida comunitaria y familiar.

6.º— *Libro Verde: Vivir y trabajar en la sociedad de la información: prioridad a la dimensión humana* (Libro verde de la Comisión COM (96) 389 final): tiene como objetivo promover un gran debate y la sensibilización con respecto a los desafíos sociales que supone la sociedad de la información en Europa; hacer hincapié en las cuestiones clave de la organización del trabajo, el empleo y la cohesión social: la sociedad de la información ya es una realidad de nuestra vida cotidiana, dado el papel que desempeñan las TIC en el conjunto de nuestras actividades; preocupación porque, en vez de reducir las desigualdades existentes, acaben reforzándolas. La sociedad de la información representa el principal cambio de nuestro tiempo, por lo que debe reflejar las ideas y los valores sobre los que descansa la Unión Europea: la diversidad cultural, la democracia política, la economía de mercado, la solidaridad entre los ciudadanos y entre los Estados miembros, y la justicia social.

7.º— *Libro Verde: Educación-formación-investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional* (Comisión COM (96) 462 final). Tiene como objetivo analizar los obstáculos jurídicos y administrativos, y las dificultades socioeconómicas, lingüísticas o prácticas que obstaculizan, de una manera u otra, la movilidad transnacional de las personas en formación: la Europa de los ciudadanos defiende la el fomento de la movilidad transnacional en los ámbitos de la educación, la formación y la investigación (Tratado CE: artículos 126, 127 y 130G d). No obstante, existen aún obstáculos para la realización efectiva de la libre circulación de las personas en formación, o profesionalmente implicadas en la misma (afecta a las personas que tienen la nacionalidad de un Estado miembro de la Comunidad Europea o del Espacio Económico Europeo, así como a las personas que no tienen tal nacionalidad pero que residen de manera permanente y legal en la Comunidad).

También hay que trabajar en la creación de un espacio europeo de las cualificaciones: generalización del programa ECTS; aplicación de métodos equivalentes en la formación profesional; sistema de reconocimiento recíproco de los períodos de prácticas; facilitar a nivel europeo el acceso, la validación y valorización de las competencias adquiridas a lo largo de la vida; hacer más transparentes las competencias y calificaciones; facilitar el reconocimiento de

las calificaciones entre Estados miembros; facilitar la búsqueda de soluciones amistosas a los desacuerdos en materia de reconocimiento de los títulos, según el «principio de confianza mutua»; asignar una etiqueta de «investigador europeo» a investigadores que participen de manera significativa en programas comunitarios. Suprimir la territorialidad de las becas y de las ayudas nacionales (tal como ocurre con los programas comunitarios).

8.º— *Memorándum sobre la educación y el aprendizaje permanente*, SEC (2000)1832). El Consejo Europeo celebrado en Lisboa (marzo de 2000) marca un momento decisivo para la orientación de la política de la UE, si tenemos en cuenta que allí se estableció el objetivo estratégico de convertir la UE en la sociedad basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, al tiempo que se señalaba, como uno de los elementos claves para conseguirlo: la adaptación de la enseñanza y la formación para ofrecer oportunidades de aprendizaje diseñadas a la medida de cada uno de los ciudadanos en todas las etapas de su vida (programa de modernización del bienestar social y de los sistemas educativos). La Comisión, de acuerdo con estos consejos elaboró este memorándum donde se plantean dos objetivos fundamentales (la formación y capacitación para la vida laboral de las personas, para lograr un incremento de la productividad), y la promoción de una ciudadanía activa y democrática. Las actuaciones consistirían en:

- valorar la educación y la formación, apreciando el valor de los diplomas y certificados formales y del aprendizaje no formal e informal, para que todas las formas de aprendizaje puedan ser reconocidas;
- reforzar los servicios de información, orientación y asesoramiento a escala europea (mediación), promoviendo la igualdad de oportunidades; la Comisión presentará un portal de Internet sobre oportunidades de aprendizaje en toda Europa y un Foro europeo de la orientación, destinado a promover los intercambios de información;
- invertir más tiempo y dinero en la educación y la formación (inversión en recursos humanos);
- acercar las ofertas de aprendizaje a los alumnos; esto se hará posible desarrollando centros locales de aprendizaje y fomentando el aprendizaje en el lugar de trabajo, con el apoyo de las tecnologías de la comunicación;

- poner las competencias básicas al alcance de todos (mejora de los niveles de lectura, escritura y cálculo e incluir las competencias de aprender a aprender, las nuevas tecnologías de la información, la cultura tecnológica, espíritu empresarial y social, los idiomas);
- potenciar la búsqueda de pedagogías innovadoras para los profesores, formadores y mediadores, teniendo en cuenta al mismo tiempo la importancia cada vez mayor de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por todo ello, baste mencionar los ámbitos de actuación de la Política Educativa de la Unión Europea que han quedado justificados por los documentos oficiales, ampliamente desarrollados en este apartado: la *calidad del sistema educacional*: calidad de la enseñanza superior y evaluación cualitativa de la enseñanza escolar. El *acceso a la educación*: educación de los hijos de migrantes, escolarización de los niños gitanos e itinerantes, y escolarización de los niños cuyos padres ejercen profesiones itinerantes. El *fomento de la enseñanza de las lenguas*. La *educación y nuevas tecnologías*: la educación del futuro en la sociedad de la información. La *educación y formación permanentes*: un espacio europeo del aprendizaje permanente. La *movilidad* de estudiantes, personas en formación, voluntarios, profesores y formadores; y el *reconocimiento de diplomas y títulos*. La *formación profesional* y los programas europeos de educación y de formación profesional. La construcción de un *Espacio Europeo de Enseñanza Superior*.

II.2. Contribuciones de la educación y de la formación profesional a la construcción de una Europa del conocimiento

La Comunicación de la Comisión COM (97) 563 final (12-noviembre-1997) tiene como objetivo presentar las orientaciones de las futuras acciones comunitarias en los ámbitos de la educación, la formación y la juventud para el periodo 2000-2006, conducentes a la creación de una Europa del conocimiento; orientaciones que se articulan en torno a dos preocupaciones principales: convertir las «políticas del conocimiento» (innovación, investigación, educación, formación) en uno de los cuatro ejes fundamentales de las políticas internas de la Unión; y mejorar los conocimientos y las competencias de todos los ciudadanos europeos con el fin de fomentar el empleo

(ofreciendo a los ciudadanos los medios indispensables para actualizar permanentemente sus conocimientos y aumentar sus aptitudes para el empleo y potenciando el proceso de enriquecimiento de la ciudadanía europea). La magnitud de estos retos exige una mayor integración de los ámbitos de la educación, la formación y la política de juventud.

Los programas/acciones futuros de la UE se centrarán en: el fomento del acceso de los ciudadanos europeos a los recursos educativos europeos; la innovación de estos recursos y la amplia difusión de las buenas prácticas educativas. Se proponen seis grandes tipos de medidas: acciones de movilidad física, incluida la ampliación de las modalidades de reconocimiento mutuo; acciones de promoción de la movilidad virtual, que favorezcan el acceso de todos a las nuevas herramientas educativas, promoviendo la conexión a las redes de comunicación y de información en los ámbitos de la educación y de la formación que permitan un intercambio de experiencias y de buenas prácticas; acciones de promoción de las competencias lingüísticas y de comprensión de las diferentes culturas; acciones de innovación mediante proyectos piloto basados en asociaciones transnacionales; acciones que permitan una mejora continua de los sistemas y las políticas de educación, formación y juventud de los Estados miembros (cifras clave, bases de datos, etc.). Todas estas actividades se realizarán a nivel transnacional, estableciendo un marco de responsabilidades conjuntas entre la UE, los Estados miembros, los socios educativos y económicos, los interlocutores sociales, la sociedad civil.

Asimismo, el Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001: Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos, recogiendo el objetivo estratégico de la UE de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social», plantea tres objetivos fundamentales comunes¹⁹:

- a) *Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación*: porque la educación y la formación son el instrumento privilegiado para la cohesión sociocultural y para mejorar la competitividad económica de Europa (prevención del desempleo y de la

¹⁹ También, para más detalles, consúltese, Comunicación del Consejo (2002/C 142/01), Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa (DOC 14.6.2002).

exclusión social). Se pretende mejorar la formación de profesores y formadores; desarrollar aptitudes para la sociedad basada en el conocimiento (aumentar la capacidad de lectura, escritura y de cálculo; mantener la capacidad de aprender); garantizar el acceso de todos a las TIC (equipando a los centros de recursos, con la participación del profesorado y creando redes de trabajo); aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos (para mantener su competitividad, Europa necesita formar más matemáticos y científicos); aprovechar al máximo los recursos (necesidad de mejorar los sistemas de medición del rendimiento de las instituciones y de las políticas nacionales).

- b) *Facilitar el acceso de todos a la educación y la formación* para promover una ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y una cohesión social duradera (superar las barreras del aprendizaje formal, no formal e informal; facilitar la formación permanente; hacer el aprendizaje más atractivo).
- c) *Abrir la educación y la formación a un mundo más amplio*, construyendo un espacio europeo de educación y formación mediante la movilidad y la enseñanza de las lenguas extranjeras; y reforzando la relación con el mundo laboral, la investigación y la sociedad civil en general. Desarrollar el espíritu de empresa, reforzar la cooperación europea.

También, el Consejo Europeo de Lisboa (2000) planteó la utilización del método abierto de coordinación entre los Estados miembros, —estrategia que, respetando plenamente el principio de subsidiariedad y esperando que los Estados miembros aprendan unos de otros, tienen unos objetivos e instrumentos comunes y acordados—, para lograr el nuevo objetivo estratégico de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo»²⁰. Estos tres ambiciosos objetivos estratégicos que in-

²⁰ Los 3 objetivos comunes acabamos de mencionarlos. Los instrumentos comunes consisten en la definición de indicadores y objetivos que deben alcanzarse (calibración), así como en el intercambio de experiencias y la revisión entre pares. Los *tres ámbitos prioritarios de los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*, definidos por el Consejo son: las competencias básicas, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y las materias científicas. Por otra parte, la metodología para alcanzar estos objetivos se basa en elaborar indicadores (cuantitativos y cualitativos) que permitan evaluar los avances y criterios de referencia (benchmarks) que ayuden a los Estados miembros a delimitar sus objetivos; intercambiar buenas prácticas entre los Estados miembros y realizar evaluaciones entre pares que permitan a cada Estado disponer de un examen crítico por parte de otro Estado miembro.

ciden en la *calidad-accesibilidad-apertura al mundo de los sistemas de educación y formación*, y los trece objetivos precisos complementarios, deben alcanzarse antes del año 2010 en la UE ampliada. Sin embargo, aunque en todos los países europeos se han realizado esfuerzos para adaptar los sistemas educativos y de formación a la sociedad y a la economía del conocimiento (con el fin de que proporcionen las cualificaciones y competencias que todas las personas han de poseer), las diferentes comunicaciones del Consejo insisten en que ni las reformas emprendidas ni el ritmo de las mismas permitirá a la Unión alcanzar los objetivos fijados para 2010 (especialmente en relación a los niveles de participación en la educación y la formación permanente; a la bajada de los índices de fracaso escolar y exclusión social; a la escasa inversión privada en la enseñanza superior y la formación continua; a la rentabilización eficaz de los recursos). En esta dirección apuntan algunos documentos oficiales, como la Comunicación de la Comisión (2003) y la Comunicación del Consejo (2004)²¹, donde desarrollan la idea de que *urgen las reformas en las políticas de educación y formación si se pretende alcanzar el objetivo económico social que se planteó en Lisboa (2000): «transición hacia una economía competitiva y una sociedad basada en el conocimiento»*, porque se considera que las políticas de educación y formación son la base para crear y transmitir los conocimientos, así como un elemento crítico en la innovación social.

En los textos anteriormente mencionados, se aconseja concentrar las reformas y las inversiones en los puntos más decisivos de cada país, —*habida cuenta de la situación de cada uno y de los objetivos comunes*—, para lo que se exige una cooperación estructurada y continua entre los Estados miembros que permitiría una revalorización de los recursos humanos y una rentabilidad de las inversiones. Igualmente, se considera imprescindible y urgente diseñar *estrategias coherentes y globales en materia de educación y formación permanentes*, que afecten a todos los niveles y reformas nacionales. La Europa de la educación y de la formación pasa por adoptar un marco de referencia

²¹ Comunicación de la Comisión «Educación y Formación 2010». Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa, de 11.11.2003, COM (2003) 685 final. También Comunicación del Consejo «Educación y Formación 2010». Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa. Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa, DOC 104/1 (30.4.2003).

Europeo para las cualificaciones de la enseñanza superior y la formación profesional. En efecto, «queda mucho por hacer y poco tiempo», y el ritmo actual de las reformas no ayuda: *los avances son insuficientes* (aunque se han sentado las bases de la cooperación entre los Estados miembros; son escasas las estrategias coherentes de educación y formación permanente; no habrá Europa del conocimiento si no hay una Europa de la enseñanza superior; la calidad y el atractivo de la formación profesional sigue siendo insuficiente, así como la movilidad en la educación y la formación) y la UE tiene retraso frente a Estados Unidos y Japón (déficit de inversión en recursos humanos, faltan titulados de enseñanza superior con una preparación adaptada al mercado de trabajo europeo, la UE atrae menos talentos que sus competidores, el abandono escolar sigue siendo muy elevado, la falta de docentes y de formadores cualificados es una amenaza, son pocas mujeres en las especialidades científicas y tecnológicas, participación insuficiente de los adultos en el aprendizaje permanente). Por otra parte, se identifican cuatro dimensiones que contribuirían a conseguir los objetivos de Lisboa:

- *Concentración de las reformas y de las inversiones en los puntos clave* (importancia de reorientar las políticas nacionales, incluyendo la cooperación entre los Estados miembros y su evaluación; inversiones públicas más elevadas en los ámbitos clave, una contribución más importante del sector privado y de los Fondos Estructurales y del Banco Europeo de Inversiones para el desarrollo del capital humano).
- *Hacer del aprendizaje permanente una realidad* (establecer estrategias globales, coherentes y concertadas; concentrar los esfuerzos en los grupos desfavorecidos; apoyarse en referencias y principios europeos comunes para impulsar la confianza mutua y fomentar las reformas).
- *Construir la Europa de la educación y de la formación* (crear un marco europeo de cualificaciones; reforzar la dimensión europea de la educación).
- *Dar prioridad al programa «Educación y Formación 2010»* (elevar la categoría del programa de trabajo europeo para que sea un elemento central en la formulación de las políticas nacionales; mejorar la eficacia de la ejecución del programa de trabajo, mejorándose la calidad de los indicadores existentes y priorizándolos para facilitar la operatividad del programa).

III. SÍNTESIS FINAL

Como hemos puesto de manifiesto en este texto, la Política Educativa de la Unión Europea es un instrumento que se utiliza para alcanzar una mayor igualdad social, para evitar el conflicto social y para favorecer la integración social y la productividad de sus ciudadanos. En este sentido, merece ser conocida por todos los comparatistas de la educación, y por el profesorado que realiza una función formadora. En efecto, estamos pasando de la sociedad industrial a la sociedad informacional y esto tiene consecuencias laborales desiguales. El nuevo sistema de producción exige una nueva mano de obra, una nueva formación (cualificación informacional). La cultura y la formación se convierten en un factor importante de poder en la sociedad: la educación (permanente) es un elemento clave en la sociedad de la información (habilidades, aprender a pensar, tener iniciativa, capacidad de análisis de la realidad, intuición para la innovación, saber inglés e informática). De este modo, la política de formación de la UE, en el siglo XXI, tiende a establecer un sistema profesionalizador de educación-formación que sea completo, porque supone el desarrollo de competencias múltiples; flexible, porque está pendiente de la evolución de las necesidades del mercado; motivador, para lograr la necesaria formación permanente; integrador, articulando una complementariedad de las formaciones.

Como ya sabemos, con el fin de lograr el pleno empleo y la calidad del trabajo, así como mayor calidad de la política social, la Agenda de Política Social (Lisboa, 2000) planteó un nuevo objetivo estratégico para el 2000-2010: «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Este acuerdo tiene consecuencias sociales, educativas, económicas y políticas que trascienden el ámbito nacional, como son: modernizar el modelo social europeo, invirtiendo en capital humano y luchando contra la exclusión social; la obligación de los sistemas de educación y formación de cambiar y adaptarse para dar respuesta a las necesidades de la sociedad actual, mediante la promoción del aprendizaje permanente; favorecer la movilidad de las personas para luchar contra el paro; promover el dominio de la tecnología y de varias lenguas de la UE. En definitiva, los sistemas educativos de la UE tienen problemas muy parecidos, siendo necesario difundir las buenas prácticas

pedagógicas que alcanzan con éxito los objetivos propuestos para 2010. Igualmente, se llega a un acuerdo entre los Estados miembros, en relación a los FUTUROS OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS (desarrollados ampliamente en el apartado 2.2. de este texto): mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación; mejorar la apertura a la sociedad y al mercado de los sistemas de educación y formación; facilitar el acceso de todas las personas a los sistemas educación y de formación.

La trayectoria histórica de la Política Educativa de la UE pone de manifiesto que es un inconveniente serio el hecho de no tener más capacidad de decisión en las políticas educativas nacionales, —y muy especialmente ahora, en el siglo XXI, de cara a hacer realidad los objetivos de «Educación y Formación 2010»—, y sólo ser subsidiaria de las mismas: hemos de admitir que actúa como un foro transnacional de cooperación e intercambio de ideas, de difusión de buenas prácticas y como un espacio de financiación de algunos programas educativos que complementan las actuaciones de los Estados miembros. No obstante, sí mantiene una influencia real en los mismos, mediante la financiación de determinadas líneas programáticas que ya se iniciaron en el Consejo de Ministros de Educación de 1974 (mejora de infraestructuras educativas; interrelación centros educativos UE; elaboración de estadísticas de los sistemas educativos de la UE; reconocimiento de diplomas y formación; libre circulación de profesorado, estudiantes; mejora de la enseñanza de idiomas; fomentar igualdad de oportunidades en educación) y que se desarrollan en el programa de acción de 1976 (dimensión europea de la Educación; integración social; enseñanza de lenguas extranjeras; principio de igualdad de oportunidades en educación: integración escolar/ social de los discapacitados, minorías étnicas, coeducación; formación profesional; política universitaria y formación del profesorado).

Hoy, como hemos comprobado, desde la sociedad del conocimiento del siglo XXI, se persigue una mayor cohesión social y económica desde la educación y la formación, lo que supone una adaptación de los sistemas educativos de los Estados miembros de la UE para elevar la inversión en recursos humanos, mejorar la formación de ciudadanos, crear redes de centros por Internet, lograr nuevas cualificaciones, formación continua, aumentar la movilidad de estudiantes/profesorado, crear un modelo europeo de currículum vitae, (...). De este modo, también es posible señalar, algunas contribuciones actuales de la educación y de la formación profesional para construir

la Europa del conocimiento, como son la calidad del sistema educativo desde la cultura de la evaluación, el acceso a la educación de los grupos sociales con mayor riesgo de exclusión social, el fomento de la enseñanza de lenguas, las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, la formación permanente, la movilidad de estudiantes y formadores, el reconocimiento de títulos, la formación profesional, la construcción de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior, (...), si bien se nos advierte que el ritmo de las reformas en las políticas nacionales no es el adecuado.

Y, llegando a este punto, hemos de reconocer que las inercias inmovilizan los procesos sociales, sobre todo cuando no existe un convencimiento político sobre la dirección de los mismos. Se burocratizan e institucionalizan. De acuerdo que nos estamos refiriendo a procesos complejos; sin embargo, también hay que reconocer que no existe un liderazgo potente, con la suficiente autoridad moral para llevarlos adelante antes de 2010. En efecto, también queda demostrado que son necesarias políticas públicas fuertes y coherentes en favor de un reparto equitativo y de la cohesión social, con el fin de equilibrar los progresos económicos y la justicia social. Ahora falta que compartamos este discurso y que todos los implicados, también el profesorado universitario, realice su contribución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GONZÁLEZ, A. y MADRID, J. M. (1997): Dimensión socioeconómica de la Política Educativa en los países de la UE, en *Revista Organización y Gestión Educativa del Forum Europeo de Administradores de la Educación*, 4, pp. 13-18.
- MADRID IZQUIERDO, J. M. (1.992): Política Educativa Comunitaria y Estado de Bienestar, en *Revista Anales de Pedagogía*, 10, pp. 79-86.
- MADRID IZQUIERDO, J. M. (1.993): Política Social Comunitaria y Estado de Bienestar, en *Revista Pedagogía Social*, 9, pp. 15-22.
- MADRID IZQUIERDO, J. M. (2003): *Política y Legislación Educativas* (Murcia, DM Editor) (colección de Textos-Guía del ICE de la Universidad de Murcia).
- MADRID, J. M. (2005): El acceso de las mujeres españolas a la educación, una cuestión histórica e ideológica, en VV. AA., *Homenaje al profesor Alfonso Capitán*, pp. 283-303 (Murcia, Universidad de Murcia).

REQUEJO, A. y GARCÍA DEL DUJO, A. (1994): Corrientes políticas y sistemas educativos, en COLUM, A. (edit.): *Política y Planificación Educativa*, pp. 77-121 (Sevilla, Preu Spínola).

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

VALLE, J. M. (2005): *La Unión Europea y su política educativa* (Madrid, MEC).

TEXTOS LEGISLATIVOS Y DOCUMENTOS OFICIALES **(UNIÓN EUROPEA)**

COMISIÓN EUROPEA (1.995): *La cooperación en educación en la Unión Europea (1976-1994)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1993-1997)* (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).

Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2001, relativa a la cooperación europea en materia de evaluación de la calidad de la educación escolar (Diario Oficial L 60 de 01.03.2001).

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 27 de enero de 2000 «Concebir la educación del futuro - Promover la innovación con las nuevas tecnologías» (Informe de la Comisión COM (2000) 23 final).

Comunicación de la Comisión, de 24 de mayo de 2000, eLearning - Concebir la educación del futuro (Comunicación de la Comisión (COM (2000) 318 final).

Comunicación de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, sobre la realización de un espacio Europeo del aprendizaje permanente (COM (2001) 678 final).

Recomendación de la Comisión relativa a un modelo europeo común de currículum vitae (CV), de 11 de marzo de 2002, C (2002) 516 (Diario Oficial L 79 de 22.03.2002).

Decisión 1031/2000/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 13 de abril de 2000, por el que se establece el programa de acción comunitario Juventud (2000-2006) (Diario Oficial L 117 de 18-05-2000).

Decisión 1999/382/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci (Diario Oficial L 146 de 11.06.1999).

Decisión n.º 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates (2000-2006) (Diario Oficial L 28 de 03.02.2000).

Resolución del Consejo sobre «El desarrollo del capital humano para la cohesión social y la competitividad en la sociedad del conocimiento» (2003/C 295/05) (DO C 5.12.2003).

Comunicación del Consejo (2002/C 142/01), Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa (DOC 14.6.2002).

Comunicación de la Comisión «Educación y Formación 2010». Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa, de 11.11.2003, COM (2003) 685 final.

Comunicación del Consejo «Educación y Formación 2010». Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa. Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa DOC 104/1 (30.4.2004).

TEXTOS LEGISLATIVOS (ESPAÑA)

Ley Orgánica, 1/1990, de 3 de octubre, de Organización General del Sistema Educativo (BOE 4-10-1990).

Ley Orgánica, 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE 24-12-02).

Ley Orgánica, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE 4-5-06).

RESUMEN

La UE no puede tener una política común de educación porque las competencias educativas son de cada Estado miembro. Sólo es un foro transnacional de cooperación e intercambio de ideas, difusión de buenas prácticas y espacio de financiación de algunos programas. No obstante, sí mantiene una influencia real en los mismos, mediante la financiación de determinadas líneas programáticas que ya se iniciaron en el Consejo de Ministros de Educación de 1974 (mejora de infraestructuras educativas; interrelación centros educativos UE; elaboración de estadísticas de los sistemas educativos de la UE; reconocimiento de diplomas y formación; libre circulación de profesorado, estudiantes; mejora de la enseñanza de idiomas; fomentar igualdad de oportunidades en educación) y que desarrollan en el programa de acción de 1976 (dimensión europea de la Educación; integración social; enseñanza de lenguas extranjeras; principio de igualdad de oportunidades en educación: integración escolar/ social de los discapacitados, minorías étnicas, coeducación; formación profesional; política universitaria y formación del profesorado. Hoy, desde la sociedad del conocimiento del 2000 se persigue una mayor cohesión social y económica desde la educación y la formación, lo que supone una adaptación de los sistemas educativos de los Estados miembros de la UE para: elevar la inversión en recursos humanos; elevar la formación de ciudadanos; crear redes de centros por Internet; lograr nuevas cualificaciones formación continua; aumentar la movilidad de estudiantes/ profesorado; para crear un modelo europeo de currículum vitae.

PALABRAS CLAVE: Política Educativa. Educación. Formación. Unión Europea. Sociedad del conocimiento. Capital humano. Sistemas educativos.

ABSTRACT

The UE cannot have a common policy of education because the educative competitions are of each State member. It is only a transnational forum of cooperation and interchange of ideas, diffusion of good practices and space of financing of some programs. However, yes it maintains a real influence in such, by means of the financing of certain programmatic lines that already began in the Cabinet of Education of 1974 (educative infrastructure impro-

vement; interrelation educative centres UE; elaboration of statistics of the educative systems of the UE; diploma recognition and formation; free circulation of teaching staff, students; improvement of the education of languages; to foment equality of opportunities at education) and that they develop in the program of action of 1976 (European dimension of the Education; social integration; education of foreign languages; principle of equality of opportunities at education: social scholastic integration of the handicapped ones, ethnic minorities, coeducation; professional formation; university policy and formation of the teaching staff. Today, from the society of the knowledge of the 2000 a greater social cohesion is persecuted and economic from the education, which supposes an adaptation of the educative systems of the States members of the UE stops: to elevate the investment in human resources; to elevate the formation of citizens; to create networks of enters by Internet; to obtain new qualifications continuous formation; to increase to mobility of students teaching staff; in order to create an European model of curriculum vitae.

KEY WORDS: Educative policy. Education. Formation. European Union. Society of the information. Human capital. Educative systems.