



Hacia una política educativa común para la Unión Europea

Descripción

Existe en la comunidad internacional un consenso muy amplio, basado en evidencias, sobre el papel decisivo que para el futuro de la Unión adquiere tanto la mejora de los resultados escolares de las nuevas generaciones⁴ como la adaptación de la oferta formativa a las necesidades de cualificación y recualificación de la población adulta, de conformidad con el paradigma del «aprendizaje a lo largo de la vida»⁵.

Es en el seno de la Comisión Europea donde se ha acuñado el concepto de *triángulo del conocimiento* —constituido por la innovación, la investigación y la educación— que resulta esencial para hacer avanzar significativamente en el espacio europeo la economía del conocimiento, tal y como la Estrategia de Lisboa y su sucesora, la Estrategia Europa 2020, pretenden de un modo explícito. Se considera la educación y la formación como un prerequisite para un completo funcionamiento de dicho triángulo⁶.

Sin perjuicio de su incuestionable dimensión personal y social, existe una convicción generalizada sobre la importancia decisiva que, en el plano económico, tiene el acertar en las políticas y en las prácticas educativas; y resulta muy significativo que las advertencias más nítidas, a este respecto, procedan precisamente del mundo de la economía^{7,8}.

CÓMO ABORDA LA UNIÓN EUROPEA LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN

La Unión ha ido prestando una atención creciente a la educación y a la formación, cuyo mayor impulso en cuanto a la educación escolar está asociado al desarrollo de la Estrategia de Lisboa. Tanto la preservación del *principio de subsidiaridad*, consagrado en el Tratado de Maastricht, como la tradicional vinculación de las competencias en educación con la cuestión de la identidad nacional y, por consiguiente, del espacio de soberanía reservado a los diferentes países miembros, se han traducido en una cuidada modulación del reparto competencial entre la Unión y los Estados en materia educativa. Así, en el artículo 165 apartado 1 de la más reciente versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁹ se establece lo siguiente:

La Unión 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 estos en el pleno respeto de 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.

En la última década, la Unión Europea ha dado pasos significativos hacia lo que cabría definir como una *Política educativa común* (PEC), mediante la aplicación del *Método abierto de coordinación* (MAC) que, ateniéndonos a la definición de sus autores, es un procedimiento para la concepción e implementación de políticas basado en «la determinación de las preocupaciones y de los objetivos comunes, en la divulgación de prácticas correctas y en la medida de los progresos, tomada mediante instrumentos acordados, comparando los éxitos obtenidos tanto en los países europeos como en el resto del mundo»¹⁰.

Más adelante, el citado documento especifica que el MAC se basará en instrumentos tales como «indicadores y puntos de referencia y en la comparación de las prácticas idóneas, el control periódico, las evaluaciones entre homólogos, etc., todo ello organizado como procesos de aprendizaje mutuos» en un marco de participación voluntaria¹¹.

La aplicación del referido método se ha ajustado fielmente a su concepción y las expectativas de avance suscitadas —no sin fundamento— por el MAC han sido considerables, llegándose a identificar, desde el mundo académico, como una nueva forma de gobernanza, como «nuevas maneras de gobernar sin gobierno» extraordinariamente atractivas¹². A pesar de esto, lo cierto es que la valoración conjunta más reciente, del Consejo y de la Comisión, sobre los resultados obtenidos¹³ alude a una realidad que se distancia notablemente, desde el punto de vista de la eficacia, de tan elevadas expectativas. Para comprobarlo, basta con remitirse a algunas referencias literales del antes citado informe, en relación con dos problemas básicos: el abandono educativo temprano y la educación permanente¹⁴.

HACIA UNA POLÍTICA EDUCATIVA COMÚN EN EL ÁMBITO ESCOLAR

A través, principalmente, de la fuerte vinculación que establece la moneda única entre los países de la zona euro, se ha acentuado la naturaleza sistémica del espacio europeo, de modo que, particularmente en determinados sectores estratégicos, las políticas de unos países y su grado de acierto terminan afectando al conjunto.

De conformidad con lo anterior, con el papel esencial que desempeña la calidad de la educación y la formación en la economía del conocimiento y con su contribución decisiva al logro de un crecimiento inteligente, y habida cuenta de la lentitud con la que, en el mejor de los casos, se están produciendo los avances en materia de resultados, se hace necesario dar pasos más ambiciosos hacia el establecimiento de una política europea común en el sector de la educación.

Ello es consistente con el dilema que la propia Comisión Europea ha reconocido con ocasión de sus análisis sobre los efectos de la crisis económica:

O nos enfrentamos colectivamente al reto inmediato de la recuperación y a los desafíos a largo plazo

o continuamos con un ritmo de reformas lento y en gran parte no coordinado, con el riesgo de desembocar en una pérdida permanente de riqueza, una baja tasa de crecimiento, altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial¹⁵.

Pero la necesidad de avanzar hacia una mayor integración europea en el ámbito educativo va más allá de la dimensión puramente económica de la Unión para alcanzar su dimensión política. Como es conocido, la educación escolar constituye también un instrumento capital para la generación de una identidad, en este caso europea. Bien lo saben los nacionalismos extremos que lo han empleado con frecuencia con fines identitarios excluyentes; e incluso los nacionalismos moderados en cuya base reposa, al menos en parte, las tradicionales reservas de los Estados miembros a la hora de transferir soberanía a la Unión Europea en materia educativa. Sin embargo, las heridas que en el seno de la ciudadanía la crisis económica —y a la postre social— dejará tras de sí harán necesario revitalizar el proyecto europeo también en el plano cívico. Y para ello, la educación puede contribuir a restañar esas heridas y a reforzar la identidad europea en las próximas generaciones, integrándola en un sistema bien encajado de identidades múltiples, en donde lo local y lo nacional no se contrapongan a lo europeo sino, antes al contrario, se refuercen mutuamente.

En un horizonte futuro, la pervivencia de la zona euro, tal y como la conocemos, pasa por una unión bancaria y fiscal —que acompañe a la monetaria—, con avances sustantivos hacia una mayor integración política y una transferencia de soberanía «hacia arriba» inevitable. Tal es el parecer, entre otros muchos expertos, del ministro de Finanzas alemán, Wolfgang Schäuble, que el pasado mes de julio aseguró que ha llegado el momento de dar «grandes pasos» en la Unión Europea y abogó por «ceder soberanía nacional» a la Comisión. En ese horizonte político, que ha pasado a formar parte ya de la agenda del Consejo, los obstáculos hacia una armonización educativa quedarían en buena medida allanados.

UNA METODOLOGÍA GRADUALISTA

Cuando se trata de referirse al cómo de ese camino hacia una PEC, la complejidad de la educación, en tanto que institución social secular, y una tradición tan fuertemente vinculada, en los países miembros, a los sistemas de carácter nacional hacen aconsejable recurrir a un gradualismo reformador, como el preconizado por Jean Monnet, aunque adaptado, en todo caso, a las exigencias del contexto global y de su dinámica acelerada. Por otra parte, el citado *principio de subsidiaridad* constituye un instrumento de indudable eficacia potencial si va acompañado de un sistema adecuado de rendición de cuentas y de procedimientos de orientación y de apoyo, de geometría variable, en función de los resultados derivados de su aplicación.

Aun cuando se dispone, en el marco de la Unión, de una rica y muy valiosa experiencia generada por la aplicación del *Método abierto de coordinación*, resulta imprescindible dar pronto algunos pasos hacia un «cierre» progresivo de dicho método. Así, por ejemplo, la actual voluntariedad del MAC, aunque lo sea de hecho en un plano meramente político, ha de derivar en obligatoriedad para todos los Estados miembros.

La metodología gradualista que se propugna pasa por una acción de integración articulada sobre los objetivos, las políticas y las metapolíticas. Los *objetivos* comunes han de resultar coherentes con el discurso político que, de acuerdo con una visión del mundo y del hombre propiamente europea y de

conformidad con los requerimientos del contexto social y económico y de sus cambios, se acuerde en las instituciones representativas de la Unión.

Las *políticas* comunes habrían de estar guiadas por las evidencias empíricas disponibles en relación con los factores más decisivos de la calidad de la educación^{16, 17} y estarían orientadas al logro de un grupo relativamente reducido de objetivos estratégicos claramente formulados. Se trata, en definitiva, de centrar la atención sobre ese veinte por ciento de las causas que, de acuerdo con el principio de Pareto, explicaría el ochenta por ciento de los efectos y fijar sobre él las prioridades compartidas. Su evaluación se produciría en el marco de un proceso formal de rendición de cuentas. La situación de los países que no avanzaran en sus resultados habría de beneficiarse de una orientación prescriptiva, de mecanismos de apoyo para su implementación y de alguna forma no burocratizada de control que vaya más allá de los procedimientos blandos aplicados en el MAC. Todo ello no obsta para el desarrollo por parte de los Estados de políticas propias, complementarias a las comunes, en cuya formulación y aplicación se desenvolverían con total autonomía sin más restricciones que las derivadas de las metapolíticas comunes y con las posibilidades de avance que supone el «aprendizaje mutuo» en la forma propugnada por el actual MAC.

Por su posición jerárquica, las *metapolíticas*¹⁸ —entendidas aquí como criterios metodológicos para elaborar buenas políticas— habrían de comportar una acción armonizadora prescriptiva sobre los procedimientos de concepción y de desarrollo de las políticas educativas, a través de directivas específicas y no mediante simples recomendaciones, pues de su pertinencia y calidad dependerá la adecuación de las políticas a los objetivos, así como su grado de eficacia en la generación de los resultados esperados. Este debería ser, por tanto, un ámbito prioritario de armonización inmediata en el seno de la Unión.

Diferentes países miembros han venido utilizando de maneras muy distintas esas recomendaciones de carácter metapolítico. Así, por ejemplo —y en relación con la recomendación, asumida por la Comisión¹⁹, consistente en basar las políticas en datos empíricos y en evidencias que permitan comprender los fenómenos y razonar de un modo fundado sobre las causas—, Alemania, con ocasión de los resultados mediocres obtenidos en la primera edición de PISA (2000), movilizó a sus universidades y centros de investigación, así como a organismos internacionales, con el fin de aproximarse a un diagnóstico preciso sobre el origen de los fallos y procurar corregirlos. Por el contrario, España, a pesar de sus elevadas tasas de abandono educativo temprano y de su persistencia, no dispone aún de un diagnóstico propio y completo que facilite una comprensión profunda del fenómeno y de su distribución territorial, más allá de algunas aproximaciones parciales o de explicaciones políticas de carácter intuitivo.

Algo similar podría decirse sobre la recomendación de evaluar el impacto de las políticas sobre la realidad que se pretende mejorar²⁰. La incidencia de estos procesos es clara cuando se trata de corregir los errores en la definición de las políticas educativas o en su aplicación, así como a la hora de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y asegurar su sostenibilidad. Justamente por esto último, el impacto real de las políticas —tanto comunes de la Unión como específicas de cada Estado— que más recursos consumen debería ser objeto preferente de evaluación.

Todo lo anterior tendría cabida en el antes citado artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sin necesidad probablemente de modificar el actual marco legal pues supone, de hecho, un paso adelante en la necesaria evolución del MAC. Por el contrario, aquellos cambios

orientados a reforzar la identidad europea a través de la educación escolar, al afectar a los contenidos de las enseñanzas y a su estructura, requerirían una modificación normativa, factible con ocasión de los próximos cambios legislativos que hayan de efectuarse en pos de una mayor integración política y económica.

Sirva, a modo de conclusión, la siguiente cita de Jean Monnet recogida en sus memorias²¹:

Los hombres no aceptan los cambios más que por necesidad y ellos no ven la necesidad más que en las crisis.

Aprovechemos, pues, esta crisis feroz que nos alcanza para repensar la manera en que hemos de preparar el futuro de la Unión y de sus ciudadanos mediante pasos ágiles, firmes y ordenados hacia una política educativa común. _

NOTAS

1 Comisión de las Comunidades Europeas (2010), *EUROPA 2020*, «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Comunicación de la Comisión, Documento COM (2010) 2020, Bruselas.

2 Consejo Europeo (2009), «Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), Documento (2009/C 119/02), Bruselas.

3 Comisión de las Comunidades Europeas (2008), «Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación», Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, Documento COM (2008) 865 final, Bruselas.

4 HANUSHEK, E. A., y WOESSMANN, L. (2011), «The Cost of Low Educational Achievement in the European Union», Analytical Report for the European Commission prepared by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE).

5 LÓPEZ RUPÉREZ, F. (2012), «La educación a lo largo de la vida en la Sociedad del Conocimiento», en *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces. Monográfico. La Educación a lo largo de la vida: Un desafío social y económico*, págs. 11-19, Fundación Ramón Areces.

6 Commission of the European Communities (2007), «Towards more knowledge-based policy and practice in education and training», Commission staff working document, SEC (2007/1098), Bruselas.

7 HANUSHEK, E. A., y WOESMANN, L. (2011), *ibíd.*

8 FELGUEROSO, F., «Curando nuestra enfermedad holandesa».
http://elpais.com/diario/2012//05/negocio/1328451268_850215.html

9 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010), Diario Oficial de la Unión Europea, 30-3-2010, C 83/47, Bruselas.

10 Consejo de la Unión Europea (2002), «Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa», Documento 2002/C 142/01, pág. 3, Bruselas.

11 *Ibíd.*, pág.5.

12 NÓVOA, A. (2010), «La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación», *Revista Española de Educación Comparada*, 16 (2010), 23-41.

13 Consejo y Comisión Europea (2012), « Educación y formación en una Europa inteligente, sostenible e inclusiva», Informe conjunto de 2012 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), Documento (2012/C 70/05), Bruselas.

14 *Ibíd.*, págs. 10 y 13.

15 Comisión Europea (2010), «EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Comunicación de la Comisión, Documento COM (2010) 2020, Bruselas.

16 HATTIE, J. (2009), *Visible Learning. A Synthesis of Over 800 Meta-analyses relating to Achievement*, Routledge, Londres y Nueva York.

17 HANUSHEK, E. A., y WOESSMANN, L. (2010), «The Economics of International Differences in Educational Achievement». <http://dl.dropbox.com/u/2021568/hanoushek.pdf>

18 LÓPEZ RUPÉREZ, F. (2011), «Metapolíticas para el éxito escolar», en *Evaluación, resultados escolares y sistemas educativos. Análisis y alternativas* (coords. Pedro Badía y María Vieites), Wolters Kluwer, Madrid.

19 Commission of the European Communities (2007), *ibíd.*, pág. 3.

20 LÓPEZ RUPÉREZ, F. (2010), «Una estrategia básica», *El País*, 29-4-2010.

21 Citada en <http://rompuy.wordpress.com/2011/01/30/grupo69-jean-monnet/>

Fecha de creación

30/11/2012

Autor

Francisco López Rupérez