

Foro de Educación
ISSN: 1698-7799
jlhhuerta@mac.com
FahrenHouse
España

Valle, Javier M.
La política educativa de la Unión Europea en el Laberinto del Minotauro
Foro de Educación, vol. 8, núm. 12, 2010, pp. 7-23
FahrenHouse
Cabrerizos, España

Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=447544587002

Cómo citar el artículo
Número completo
Más información del artículo
Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Monográfico
Europa 2010

LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL LABERINTO DEL MINOTAURO

The European Union Education Policy in the labyrinth of the Minotaur

Dr. Javier M. Valle
E-mail: jm.valle@uam.es
(Universidad Autónoma de Madrid)

RESUMEN: El artículo pasa revista a la situación actual de la política educativa de la Unión Europea, analizando el marco estratégico de cooperación en educación para 2020 (denominado *ET 2020*) en el marco de la trayectoria histórica de esa política. Para el autor, el *Tratado de Lisboa* (2009) no ha supuesto para Europa una clarificación suficiente de su política de futuro como entidad supranacional. Y ello tiene consecuencias en las acciones comunitarias en materia de educación. Esas consecuencias permiten al autor la licencia de realizar un original paralelismo entre la situación actual de la política educativa de la Unión Europea y el mito clásico del Minotauro cretense.

Palabras clave: Política Educativa Supranacional, Unión Europea, Marco estratégico de cooperación en educación 2020.

ABSTRACT: This article is a review to the current status of the European Union educational policy, analyzing the strategic framework for cooperation in education for 2020 (so called ET 2020) in the context of the historical background of that policy. For the author, the *Treaty of Lisbon* (2009). For the author, the Treaty of Lisbon (2009) has not led Europe to a sufficient clarification of its future policy as a supranational entity. That has also consequences in its policy of education. Those consequences allow to the author the original license to make a parallel between the current situation of the education policy of the European Union and the classical myth of the Minotaur of Crete.

Key words: Supranational Education Policy, European Unión, Strategic Frame of Cooperation in Education for 2020.

Fecha de recepción: 15-VI-2010
Fecha de aceptación: 1-IX-2010

1. Europa en la encrucijada… ¡Otra vez!

Aunque algunos puedan pensar lo contrario, creo que con la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa* (Consejo Europeo, 2007), el pasado 1 de diciembre de 2009, la Unión Europea (UE) no ha puesto fin al período de grave incertidumbre política e institucional que comenzó a finales de los 90 tras las reformas del *Tratado de Maastricht* (Consejo Europeo, 1992). El *Tratado de Maastricht* supuso la culminación de la idea de integración europea como un verdadero proyecto social y político, más allá de lo exclusivamente económico. Era la consolidación de la idea original que Robert Schuman y Jean Monnet plasmaron en la famosa Declaración del 9 de mayo de 1950 (Schuman, 1950): Europa debía ser ante todo un proyecto de paz, basado en la cooperación de sus pueblos para que todos alcanzasen la prosperidad en un contexto de democracia y libertad.

Pero lejos de las generosas visiones europeístas de sus fundadores, que en los 80 cristalizaron en la *Ciudadanía Europea* y la decisión firme de generar la moneda única, durante la segunda mitad de los años 90 proliferan una serie de Jefes de Estado y de Gobierno entre algunos Estados Miembros que no tienen una concepción global de la UE sino que la perciben como un escenario de negociación donde obtener ventajas para su propia nación de cara a sus electores. La visión de conjunto y de largo plazo que exige el complejo proyecto de la UE se pierde entre las miopes y nacionalistas visiones cortoplacistas de algunos Jefes de Estado o de Gobierno, poco preparados, escasamente audaces y nada europeístas, que sólo miran por los intereses de su propio país… O, a veces, lo que es peor, de su partido, buscando alianzas con otros Jefes de Estado o de Gobierno no en virtud de intereses histórico-nacionales o geográficos sino meramente de afinidad ideológica.

Europa dejó de ser la *patria común* que sus ideólogos de los años 50 y 60 soñaban y pasó a ser el escenario de un puro mercadeo de intereses de las diversas fuerzas nacionales y de partidos. De ahí que desde la segunda mitad de los 90 se sucedan distintos tratados que modifican el de Maastricht que entonces se promulgó y que van suponiendo distintos juegos de fuerza y poder entre las naciones en función de los líderes que en ellas van surgiendo de las elecciones nacionales y de sus afinidades personales o de partido. Y la cuestión europea no es una cuestión nacional, ni de afinidades personales, ni de partido o ideologías. Debe ser cuestión de los intereses de los ciudadanos... Y en este caso, los ciudadanos por los que hay que velar son los europeos considerados como comunidad (la común unidad).

Pero no hay Europa en el nuevo siglo. Hay una serie de naciones que inclinan sus propios intereses hacia sus latitudes particulares, a veces muy contrapuestas. El resultado, como se dijo, es la proliferación de tratados que proyectan la imagen de una Europa inestable políticamente que no sabe a

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

dónde va… Salvo en una cosa… La instauración del Euro. Ello ha reforzado en la última década la desafección de la ciudadanía por la idea europea y la imagen de que éste era, exclusivamente, una unión de intereses comerciales, económicos y financieros. Algunos ejemplos son el *Tratado de Amsterdam* (Consejo Europeo, 1997), el *Tratado de Niza* (Consejo Europeo, 2001b), o la fallida *Constitución Europea* (Consejo Europeo, 2004). Tres intentos fracasados en menos de una década… ¿Dónde pretende ir Europa en estas condiciones?

Y el *Tratado de Lisboa* (2007), un nuevo intento más, no parece poner fin a eso. Lejos de hacerlo, el sistema institucional de la Unión es aún más complejo, y hoy la Europa de los 27 es un galimatías político absolutamente incomprensible para la gran mayoría de sus ciudadanos, incluso para los que tienen una amplia formación.

2. Y la educación europea… ¿También?

Para la política educativa de la Unión Europea esto es grave. Esa pérdida de rumbo de los últimos años ha llegado al ámbito de la educación comunitaria. Si bien en los años 90 hubo una decidida intención al contar con ésta como un pilar decisivo para la construcción de la integración europea, hoy en día, a tenor de los últimos programas de trabajo en este campo, parece que esa idea ha perdido fuerza y que las acciones en materia de educación se difuminan en acciones de mera comparación de indicadores cuantitativos sin una filosofía educativa real de fondo. Veámoslo.

2.1. La fuerza del impulso del *Tratado de Maastricht* y la *Estrategia de Lisboa*

Si bien habían existido acciones en materia de enseñanza y formación ya antes de 1992, que podrían permitir hablar de una política educativa de la Unión Europea, el *Tratado de Maastricht* incluyó un artículo específico destinado a educación, siendo la primera vez en la historia de la Unión que la educación general forma parte de Lo que en términos jurídicos de la unión se denomina *Derecho Primario*[1] (Consejo Europeo, 1992: Título III; cap. 3). Eso convirtió la educación en un pilar más de la construcción europea y supuso un empuje cualitativamente superior para la política educativa europea (de la Unión como tal, no de sus países). Proliferan desde entonces diversos informes sobre la nueva orientación que deben tomar las acciones en materia de enseñanza y formación de la Unión. Entre ellos destacan el *Libro Verde sobre Dimensión Europea de la Enseñanza* (*European Commission*, 1993) y el *Libro Blanco: enseñar y aprender en la sociedad del conocimiento* (*European Commission*, 1995). Sobre todo, este último dibuja certeramente el nuevo panorama social

[1] El *Derecho Primario* se refiere a los *Tratados Constitutivos* y a los que los modifican, así como a los Tratados de Adhesión de los sucesivos países que se van incorporando a la Unión.

ISSN: 1698-7799

definido, entre otros factores, por la globalización, la multiculturalidad y las tecnologías de la información y la comunicación. Ambos informes orientan el futuro de la acción educativa de la Unión hacia los objetivos del *Tratado de Maastricht* de conseguir una mayor integración política. Así, la política educativa de la Unión, hasta ahora muy vinculada a lo económico y a lo laboral, compensa su inclinación equilibrándose algo más hacia lo social.

El nuevo impulso requiere nuevas formas de trabajo. Se establece el *Método de Programa Continuado*, que supone un mayor grado de coordinación entre las políticas educativas nacionales a partir de un marco intencional consensuado por los Estados[2]. Dicho marco, a su vez, es sólo orientativo y se construye a partir de la información que los Estados ofrecen sobre la situación de sus sistemas educativos según unos indicadores y unos criterios lo más homogéneamente definidos posible. Este modelo da más peso al Consejo, y, por tanto, a los Estados, restándoselo a la Comisión, pero permite una definición más realista de los objetivos que quieren alcanzarse.

Posteriormente, las *Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa* (Consejo Europeo, 2000), señalan como nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea en el horizonte de 2010 convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Es lo que se ha dado en llamar la *Estrategia de Lisboa*.

La referencia al conocimiento como elemento clave sobre el que pivotar todas las acciones de la Unión provoca que con la *Estrategia de Lisboa* la educación cobre un protagonismo central en toda la política global de la Unión Europea. En las mismas Conclusiones que le dan origen (Consejo Europeo, 2000) se presentan unas líneas de actuación que los Estados miembros debían seguir para desarrollar una «Educación y formación para vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento» (apartados 25-27). Como parte de esas líneas, el Consejo sugirió «una reflexión general sobre los futuros objetivos concretos de los sistemas educativos, centrada en las prioridades y preocupaciones comunes» (apartado 27) que debía ser presentado, para su adopción, al Consejo que tendría lugar en la primavera de 2001.

El 31 de enero de 2001 se presenta el Informe de la Comisión titulado *Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*, que fue adoptado definitivamente por el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001 (Comisión Europea, 2001). Para el informe, cuatro son los retos principales que deben enfrentar, de cara al futuro, los sistemas educa-

[2] El denominado *Método de Programa Continuado* o «*rolling agenda*«, significa que determinados temas prioritarios se incluyen en el orden del día del Consejo a intervalos regulares lo que permite que un mismo tema dure varias presidencias y facilita un seguimiento de los logros en esa cuestión (*Boletín de la Unión Europea*, nº 11, 1999).

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

tivos de la Unión Europea: los cambios en la vida laboral, con la globalización y las nuevas tecnologías de la información como causas principales; los cambios socio-demográficos debidos a los fenómenos migratorios, el envejecimiento de la población y la mayor esperanza de vida; la exclusión social que puede provocarse en quienes no poseen acceso a la tecnología y a la información; y la ampliación de la Unión Europea, debido a las divergencias educativas que pueden existir entre los países que se van incorporando a la Unión. Ante esos retos, se propusieron una serie de objetivos específicos, los denominados *«objetivos precisos»*, para todos los sistemas educativos de la Unión. Todos ellos se agruparon en tres grandes objetivos generales: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas educativos, con un énfasis especial en la mejora de la formación del profesorado y en la definición de lo que debieran ser las «Competencias Clave» que todo ciudadano debiera adquirir para participar activamente en la sociedad; facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación; y abrir la educación al mundo globalizado, subrayando la promoción de la enseñanza de idiomas, la cooperación internacional y la movilidad…

Esos objetivos marcarán, desde ese momento, la política educativa de la Unión Europea para la primera década del siglo XXI y dan lugar al *«Programa de Trabajo 2010»* y a la definición de las *«Competencias Clave»*. En efecto, el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001 (Consejo Europeo, 2001a) propuso que se estableciera un programa de trabajo detallado sobre los *objetivos precisos* (párrafo 11). Ese programa debía esbozar una agenda a largo plazo, con indicadores concretos para cada uno de los objetivos que permitieran valorar su alcance en el horizonte 2010. En 2002 se adoptó el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, CONOCIDO COM* «Programa de Trabajo, 2010» (Consejo de Ministros de la Unión Europea, 2002).

Uno de los temas concretos en que el *Programa de Trabajo2010* debía centrarse era el de las *competencias clave* (en relación con el objetivo 1.2 del *Informe* sobre *Futuros objetivos precisos*...).

Como elemento central de lo que deben adquirir los educandos en sus procesos de formación el concepto de *competencia clave* es preferido ahora al concepto tradicional de *destrezas básicas*. «Competencia» tiene un significado mucho más amplio que el de «destreza», ya que supone una integración de conocimientos, destrezas y actitudes para aplicar esa integración de forma práctica en la ejecución de una tarea que debe tener una relación clara con la vida. Representa una aplicación práctica de lo que se sabe. La competencia implica un saber hacer. Por su parte, el adjetivo «clave» que se aplica a las competencias alude a «quehaceres» que son determinantes para la adquisición de «quehaceres» más complejos. El adjetivo «básicas» que se usaba junto

a las tradicionales destrezas representaba la concepción de que una vez adquiridas eran suficientes para el futuro. El adjetivo «clave» que ahora se prefiere aplicar a las competencias implica que son «quehaceres» necesarios, pero no suficientes para el desarrollo futuro de nuevos «quehaceres» en la compleja sociedad del siglo XXI.

La Unión Europea definió en 2006 un *Marco Europeo de Referencia para las competencias clave del Aprendizaje* Permanente (Parlamento Europeo y Consejo, 2006a) y ha publicado un acertado manual acerca de la cuestión (Comisión Europea, 2007). Esos documentos señalan ocho Competencias Clave ya por todos conocidas: Comunicación en lengua materna; Comunicación en lengua extranjera; Competencia matemática, científica y técnica; Competencia en tecnologías de la información y la comunicación; Aprender a aprender; Competencia cívica y social; Sentido emprendedor e iniciativa; Expresión cultural.

Adquiridas en su conjunto, estas ocho *competencias clave* representan el entramado fundamental en la formación de cualquier ciudadano para que pueda seguir permanentemente aprendiendo en la «sociedad del conocimiento» contemporánea; son pues, las llaves que permiten abrir nuevos caminos para vivir plenamente en el siglo XXI.

Entre ellas, una destaca por su carácter esencial: *Aprender a Aprender*. Así, el *Aprendizaje Permanente* (AP) se convierte en un eje fundamental en la política contemporánea de la Unión Europea y de otros organismos internacionales (García Garrido y Egido, 2006). No en vano, da título al último programa educativo lanzado por la Unión mediante la *Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción en el ámbito del Aprendizaje Permanente*, que tendrá vigencia durante el período 2007-2013 (Parlamento Europeo y Consejo, 2006b).

Se trata de un programa único e integrado que procura aunar bajo un solo marco de acción todas las iniciativas anteriores en materia de educación y formación profesional de los programas predecesores (SÓCRATES y LEONARDO) con el objetivo de «estimular el intercambio, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y formación dentro de la Comunidad de modo que se conviertan en una referencia de calidad mundial» (art. 1; apartado 2). Entre los objetivos que pretende alcanzar el programa al final de su implantación están que tres millones de escolares hayan tomado parte en actividades educativas internacionales conjuntas; que tres millones de estudiantes universitarios hayan disfrutado becas de movilidad para el 2013; que se produzcan 80.000 estancias de formación profesional por año; o que se produzcan 7.000 acciones de movilidad de adultos al año. El programa se acompaña de un detallado análisis financiero del mismo y presenta un por-

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

menorizado presupuesto. El coste total que se estima para el nuevo Programa Integrado es casi de 7.000 millones de Euros.

El impulso del *Tratado de Maastricht* y la *Estrategia de Lisboa* en el terreno educativo se pone de manifiesto también en la definición de una serie de indicadores concretos para analizar la calidad de los sistemas educativos, presentados en el *Informe de la Comisión, de mayo de 2000, sobre la calidad en la educación escolar en Europa. Dieciséis indicadores de calidad* (Comisión Europea, 2000). Para ese informe, cinco son los retos más apremiantes en materia de calidad de la educación: una sociedad basada en el conocimiento; la descentralización (el equilibrio entre lo global y lo local); la eficiencia de los recursos; la integración e inclusión social; y la comparabilidad de los datos sobre los sistemas educativos.

Para medir en qué grado se resuelven con éxito esos retos se propusieron 16 indicadores que pretendían abarcar cuatro ámbitos de análisis, tal y como refleja la tabla siguiente:

ÁMBITOS	INDICADORES
RENDIMIENTO	1) Nivel alcanzado en matemáticas.
	2) Nivel de lectura.
	3) Nivel en Ciencias.
	4) Aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC).
	5) Aprendizaje de Lenguas Extranjeras.
	6) Capacidad de «aprender a aprender».
	7) Educación cívica.
ÉXITO ESCOLAR Y TRANSICIÓN	8) Índice de abandono escolar.
	9) Finalización de la enseñanza secundaria superior.
	10) Índice de escolarización en la enseñanza superior.
SUPERVISIÓN DE LA EDUCACIÓN	11) Evaluación y supervisión de la educación escolar
	12) Participación de los padres.
RECURSOS Y ESTRUCTURAS	13) Educación y formación del personal docente.
	14) Índice de asistencia a los establecimientos de enseñanza infantil.
	15) Número de estudiantes por ordenador.
	16) Gastos en materia de educación por estudiante.

En sucesivas reuniones, los ministros fueron matizando esos indicadores (definiéndolos mejor, añadiendo algunos nuevos...) y concretando cifras específicas para cada uno de ellos («*benchmarks*») como referencias deseables para ser alcanzadas a medio y largo plazo. Precisamente, con la aparición del *Programa de Trabajo2010* los *Indicadores de Calidad* pronto se integraron dentro de los trabajos relativos a dicho programa de forma sinérgica, tam-

bién, con los *Objetivos Precisos* conformando todo ello lo que hoy en día se conoce entre los responsables de la acción de la política educativa de la Unión, como la *Estrategia de Lisboa en materia de Educación*.

En esa estrategia se definieron cinco indicadores determinantes:

a) No más de 10% de abandono escolar prematuro.

b) Mejorar en un 20% al menos, el porcentaje de alumnos que tenían un rendimiento en lectura bajo.

c) Al menos el 85% de los jóvenes deberían finalizar la Enseñanza Secundaria Superior.

d) Mejorar, en al menos un 15% el número de graduados en Matemáticas, Ciencia y Tecnologías, con un equilibrio entre los géneros matriculados en esas especialidades.

e) Al menos el 12,5% de la población debería tomar parte en actividades de Aprendizaje Permanente.

A tenor de los informes que han seguido la evolución de esos indicadores, (Comision of the European Communities, 2008; Consejo y Comisión Europea, 2008), todos los países están haciendo progresos en los objetivos perseguidos, aunque con matices. El único objetivo global que no se está consiguiendo parece ser el de mejorar los bajos rendimientos lectores.

2.2. Y la encrucijada a la vuelta de 2010…

Ha llegado el año 2010. Era de suponer que hubiera dado sus frutos la *Estrategia de Lisboa* (Consejo Europeo, 2000) en materia de educación, traducida en el programa de trabajo para la primera década del siglo XXI (Consejo de Ministros de la Unión Europea, 2002). Pero, a tenor del informe emitido por la propia Unión Europea este mismo mes de mayo, parece ser que no ha sido así. El informe es lo bastante explícito:

> *No se alcanzarán la mayoría de los puntos de referencia fijados para 2010 y, en cuanto al punto de referencia esencial de la alfabetización, se observa incluso un deterioro de los resultados. Para alcanzar estos puntos de referencia, se necesitarán iniciativas nacionales más eficaces. La recesión económica, combinada con el reto demográfico, sirve para subrayar la urgencia de realizar reformas y, al mismo tiempo, seguir invirtiendo en los sistemas de educación y formación para dar respuesta a los principales desafíos económicos y sociales.* (Consejo de Ministros de la Unión Europea, 2010: 1).

También son pesimistas las concusiones de algunos expertos[3] como las de A. Nóvoa que señala un «sentimiento crítico de los resultados obtenidos» (2010: 33).

[3] Una de las publicaciones en el ámbito de la Educación Comparada que de manera más profunda y certera pueden repasarse en este sentido es el nº 16 de la *Revista Española de Educación Comparada*, cuya sección monográfica lleva por título «El Programa de Trabajo 2010 sobre objetivos precisos para los sistemas educativos de la Unión Europea», coordinado de manera brillante por Diego Sevilla y Antonio Luzón.

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

Por otra parte, como también señala el informe de la Unión, la crisis económica y financiera que desde 2007 se ha instalado en el continente ha provocado un grave trastorno socio económico y político que ha calado significativamente en los planteamientos educativos del inicio de esta década que comienza.

Todo esto hacía inevitable una revisión de aquella estrategia y su reorientación. Surge, así, un nuevo plan de trabajo en materia de educación y formación para la década 2010-2020 (Consejo de Ministros de la Unión Europea, 2009). En él, no se renuncia a la finalidad global estratégica de que Europa sea la economía más competitiva del mundo basada en el conocimiento, y se apuesta de nuevo por el papel crucial de la educación como motor esencial para lograr dicha estrategia. Pero cabe preguntarse si esa apuesta es sólo retórica.

En el nuevo plan de trabajo se determinan dos finalidades últimas para cualquier sistema educativo: la realización personal, social y profesional de todos los ciudadanos; y la prosperidad económica sostenible y la empleabilidad, siempre en el marco de la promoción de los valores democráticos, la cohesión social, una ciudadanía activa y el diálogo intercultural.

El plan se organiza en torno a cuatro objetivos educativos estratégicos, para cuyo logro se aportan una serie de líneas generales de acción. Unos y otras se sintetizan a continuación:

Objetivo estratégico 1º Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad:

-Aplicación de estrategias coherentes y amplias de aprendizaje permanente.

-Garantizar la creación de redes nacionales de cualificaciones en relación con el Marco Europeo de Cualificaciones.

-Establecimiento de vías de aprendizaje flexibles, con mayor apertura a la educación no formal e informal.

-Reconocimiento mayor y más transparente de los resultados del aprendizaje.

-Fomentar el aprendizaje de adultos.

-Aumentar la calidad de los sistemas de orientación.

-Hacer el aprendizaje más atractivo en general, incluyendo nuevas formas de aprender y el empleo de nuevas tecnologías de enseñanza y aprendizaje.

-Extender la movilidad de educandos, profesores y formadores del profesorado para que los períodos de aprendizaje en el extranjero sean la norma y no la excepción.

-Conseguir una financiación suficiente para la movilidad.

Objetivo estratégico 2º mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación:

-Garantizar que todas las personas puedan adquirir las competencias clave.

-Desarrollar la excelencia y el atractivo en todos los niveles de la educación y la formación.

-Elevar el nivel de las cualificaciones básicas.

-Elevar los niveles de alfabetismo.

-Hacer más atractivas las matemáticas, la ciencia y la tecnología.

-Potenciar las competencias lingüísticas.

-Garantizar una docencia de alta calidad.

-Ofrecer una formación inicial del profesorado adecuada.

-Establecer un desarrollo profesional continuo de profesores y formadores.

-Hacer de la docencia una opción atractiva de carrera.

-Mejorar la gobernanza y la dirección de los centros de educación y formación.

-Impulsar unos sistemas eficaces de aseguramiento de la calidad.

-Utilización eficaz y sostenible de los recursos, tanto públicos como privados.

-Fomento en la educación y la formación de una política y una práctica basadas en datos reales.

Objetivo estratégico 3º Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa:

-Permitir que todos los ciudadanos desarrollen durante toda su vida tanto unas aptitudes profesionales específicas como las competencias clave necesarias para su empleabilidad.

-Respaldar el aprendizaje continuo.

-Promover la ciudadanía activa y el diálogo intercultural.

-Fomentar la educación preescolar de alta calidad.

-Fomentar una educación incluyente.

-Garantizar que todos los educandos, completen su educación, recurriendo cuando proceda a la educación compensatoria y facilitando un aprendizaje más personalizado.

-Promover aptitudes interculturales, los valores democráticos y el respeto de los derechos fundamentales y del medio ambiente, así como la lucha contra toda forma de discriminación.

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

Objetivo estratégico 4º Incrementar la creatividad y la innovación en todos los niveles de la educación y la formación.

-Fomentar la adquisición por todos los ciudadanos de las competencias clave transversales, como la competencia digital, la capacidad de aprender a aprender, el sentido de la iniciativa y el carácter emprendedor y la conciencia cultural.

-Garantizar un triángulo del conocimiento —educación, investigación e innovación— plenamente operativo.

-Fomentar comunidades de aprendizaje amplias.

A falta de una mayor operativización del *Plan de Trabajo*, que a buen seguro vendrá más adelante, éste se presenta algo reiterativo respecto al anterior y más difuso. No obstante, aporta, y esto es de interés, cinco valores de referencia concretos que merece la pena destacar:

a) Participación de los adultos en el aprendizaje permanente: Para 2020, una media de un 15 % como mínimo de los adultos debería participar en el aprendizaje permanente.

b) Personas que obtienen un bajo rendimiento en aptitudes básicas: Para 2020, el porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias (en términos de las categorías de PISA) deberá ser inferior al 15 %.

c) Rendimiento en materia de enseñanza superior: Para el año 2020, la proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que hayan terminado la Educación Superior (niveles CINE 5 y 6) deberá ser de al menos un 40 %.

d) Abandonos prematuros de la educación y formación: Para 2020, la proporción de abandonos prematuros de la educación y formación debería estar por debajo del 10 % (proporción de población con edades comprendidas entre dieciocho y veinticuatro años que sólo tiene enseñanza media inferior o menos y que han dejado de seguir actividades de educación o formación).

e) Educación en la primera infancia: Para 2020, al menos un 95 % de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación en la primera infancia.

El programa señala que cada dos años deberá hacerse un seguimiento del cumplimiento del programa y que el desarrollo del mismo debe planificarse con esos horizontes temporales, de tal modo que cada bienio ponga el énfasis en un grupo determinado de logros, que define como «Áreas prioritarias de la cooperación europea en educación». Para el primer bienio, en el que ahora estamos, las áreas prioritarias son las siguientes:

Objetivo estratégico 1: Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.

-Aprendizaje Permanente.

-Marco Europeo de Cualificaciones.

-Ampliación de la movilidad.

Objetivo estratégico 2: mejorar la calidad y la eficacia de la educación y de la formación.

-Aprendizaje de idiomas.

-Desarrollo profesional de docentes, orientadores y directivos de la enseñanza.

-Gobernanza y financiación.

-Nuevas cualificaciones para nuevos empleos.

Objetivo estratégico 3: fomentar la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.

-Abandono prematuros de la educación.

-Educación preescolar.

-Migrantes.

-Educandos con necesidades especiales.

Objetivo estratégico 4: incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

-Las competencias transversales clave.

-Favorecer la innovación.

-Las asociaciones.

Está por ver cómo toda esta estrategia se desarrolla en los años venideros, pero, de momento, podemos hacer algunas reflexiones finales, a modo de conclusiones, a las que dedicaremos el último epígrafe de este artículo.

3. Conclusiones. La educación europea y el laberinto del Minotauro

Andreas Kazamias invita a emplear la mitología para acercarse a la descripción de fenomenologías propias de la Educación Comparada e Internacional. Me pareció una idea muy sugerente cuando la vi aplicada en el último congreso de la CESE (Kazamias, 2010). Así pues, lo haré por esta vez.

Como es sabido, en la leyenda del Minotauro (Bergua, 1979: 330-332), Teseo (ateniense) se enfrenta a una enorme bestia, mitad hombre y mitad toro, encerrada en un laberinto y a la que por orden del rey de Creta, se le entregan periódicamente jóvenes y doncellas, esclavos de Atenas, para alimentarlo. Entrar al laberinto del Minoturaro conlleva dos problemáticas. La

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

primera, matar al propio animal. La segunda, encontrar el camino de salida en el intrincado laberinto. Pero Teseo salió airoso… ¿Cómo lo hizo?

La sociedad paradójica que nos confunde y en la que nos perdemos se me antoja ese «intrincado laberinto» en que nos encontramos… Es una sociedad globalizada, donde emergen organizaciones internacionales que buscan políticas supranacionales, pero que está plagada de nacionalismos y regionalismos disgregadores que se resisten a apostar por una educación armonizada (confundiendo armonización con homogeneización). Es una sociedad que cada vez tiene más información gracias a las modernas tecnologías de la comunicación, pero en la que parece haber cada vez menos conocimiento propio, menos pensamiento original, menos creatividad. Es una sociedad en la que abundan los recursos económicos y técnicos que podrían poner fin a las enormes desigualdades y que al tiempo las aumenta por perversas ingenierías financieras. Es una sociedad con niveles de formación cada vez mayores y con niveles de paro que también crecen…

El Minotaruro que devora a nuestros jóvenes de ambos sexos, es la omnipresente crisis económica mundial instalada ya hace años en nuestro laberinto particular. Un animal con cuerpo de hombre y cabeza de toro… Parece inofensivo por su cuerpo humano…Pero engulle sin más sentido que el de su animalidad no racional, incapaz de pensar en lo que hace. En nuestro paralelismo, es esa coyuntura despiadada que resta proyección profesional y horizonte vital a las generaciones recién egresadas de los sistemas educativos.

¿Y Teseo? Teseo logró matar al Minotauro y salir del laberinto. ¿Quién es nuestro Teseo? Teseo sólo podrá ser, precisamente, una educación verdaderamente europea. La audacia de Teseo se basó en tres factores decisivos. El primero de ellos una alianza, un pacto; la secreta alianza entre él y Ariadna, la hija del propio Rey de Creta. Ariadna, cretense, coopera con Teseo, ateniense, para lograr el éxito. Les une el amor, generoso, confiado. Si los distintos pueblos europeos no confiamos mutuamente de forma generosa unos con otros y no nos tomamos suficientemente en serio que nuestra cooperación en materia de educación debe ser más estable en el tiempo y más profunda en sus contenidos y alcance, no se encontrará la salida del laberinto antes de que nos devore el Minotauro.

El segundo factor decisivo fue contar con un arma, con el arma adecuada. Quienes entraban a enfrentarse al Minotauro lo hacían con las manos vacías (eran, obviamente, esclavos condenados a morir). Teseo recibe a escondidas un arma por parte de Ariadna. Un afilado puñal que le permite herir de muerte al Minotauro. ¿Cuál será el arma de la educación europea? No puede ser otra que la vuelta a elementos sustanciales de todo proceso educativo. Elementos como el esfuerzo, la capacidad o el mérito deben ser reivindicados con mayor fuerza en el contexto de nuestros sistemas de edu-

cación y formación. Estamos en sistemas educativos que, como la sociedad postmoderna, tildada por algunos de sociedad «light» o de «pensamiento débil», alumbra juventudes «lights», con enormes dosis de «responsabilidad débil» que, lejos de enfrentar las exigencias de la compleja situación actual, mantienen una actitud de constante demanda.

Casi todos los indicadores que plantea la Unión Europea en su programa de trabajo son fundamentalmente cuantitativos y se refieren a cuestiones que poco o nada tiene que ver con esos valores. La escolarización, el abandono escolar, las tasas de egresados, la matriculación en uno u otro tipo de estudios, están bien como medidas de logro de carácter «macro» para los sistemas educativos. Pero no son fiables marcas de los logros personales de cada uno de los sujetos que pasan por los sistemas educativos. Los valores, verdadera medida de una educación humanista, no se tienen en cuenta en las políticas educativas de la Unión. Seguimos enfrentando el Minotauro con las manos vacías o con armas no del todo eficaces.

Por último, el tercer factor fue el más determinante. El ovillo de lana que también Ariadna le proporciona para que ate su extremo a la entrada del laberinto y, una vez muerto el animal, le sirva como camino de vuelta hacia la salida del laberinto. La educación europea debe permanecer atada a su sentido original. No es formar trabajadores (solamente); no es integrar ciudadanos (solamente); no es generar una mano de obra cualificada y competitiva (solamente)… Es (básica y fundamentalmente) provocar el desarrollo máximo e integral de la persona en su esencia como ser humano.

Una educación que plantea su sentido en el desarrollo de personas antes que en el de cualquier otro adjetivo que queramos agregar a esa condición humana, conseguirá, a largo plazo, una sociedad más centrada en lo realmente importante. Para ello la educación europea debe detenerse en una reflexión en profundidad. Ése será su ovillo… ¿Qué es ser persona hoy? ¿Qué es serlo en la sociedad del siglo XXI? ¿Qué es serlo en el contexto de Europa? O lo que es lo mismo ¿Qué queremos ser como europeos del siglo XXI?

La respuesta a esas preguntas es esencial para diseñar un sistema educativo europeo tan audaz como lo fue Teseo y acabar con el Minotauro de nuestra crisis. La cooperación fundamental entre los diferentes sistemas educativos de Europa está en la reflexión conjunta sobre aspectos básicos de filosofía de la educación que, a la vista del actual programa de trabajo 2020, no se atienden. Y sin ellos, el laberinto está frente a nosotros… Y el Minotauro sigue amenazándonos. Ojalá llegue pronto nuestra Ariadna…

Foro de Educación, n.º 12, 2010, pp. 7-23.
ISSN: 1698-7799

Referencias bibliográficas

-BERGUA, J. (1979): *Mitología Universal*. Madrid, Clásicos Bergua.

-COMISIÓN EUROPEA (2007): *Competencias clave para el aprendizaje permanente.*

Un marco de referencia europeo. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.

-COMISIÓN EUROPEA (2001): *Informe de la Comisión, sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos* (COM(2001) 59 final), Bruselas, 31 de enero de 2001.

-COMISIÓN EUROPEA (2000): *Informe de la Comisión, de mayo de 2000, sobre la calidad en la educación escolar en Europa. Dieciséis indicadores de calidad*. No publicado en el Diario oficial de la Unión Europea.

-COMISION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks, 2008*. Commission Staff Working Document. SEC (2008) 2293.

-CONSEJO Y COMISIÓN EUROPEA (2008): *Informe conjunto de situación de 2008, del Consejo y de la Comisión, sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010»* (EDU, 29. SOC, 46).

-CONSEJO EUROPEO (2010): Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 83, de 30 de marzo.

-CONSEJO EUROPEO (2007): Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 306, de 17 de diciembre.

-CONSEJO EUROPEO (2004): Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 310, de 16 de diciembre de 2004.

-CONSEJO EUROPEO (2001a): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo* celebrado en Estocolmo los días 23 y 24 de marzo de 2001.

-CONSEJO EUROPEO (2001b): Tratado de Niza. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 80, de 10 de marzo de 2001.

-CONSEJO EUROPEO (2000): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Lisboa*, los días 23 y 24 de marzo de 2000.

-CONSEJO EUROPEO (1997): Tratado de Ámsterdam. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 340, de 10 de noviembre de 1997.

-CONSEJO EUROPEO (1992): Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 191, de 29 de julio de 1992.

-CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): Informe conjunto de 2010 del Consejo y de la Comisión sobre la puesta en práctica del programa de trabajo «Educación y formación 2010» (2010/C 117/01). *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 117, de 6 de mayo de 2010.

-CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN EUROPEA (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») (2009/C 119/02). *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 119/2, de 28 de mayo de 2009.

-CONSEJO DE MINISTROS 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. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 142, de 14 de junio de 2002.

-EUROPEAN COMMISSION (1995): White Paper on Education and Training. Teaching and Learning: Towards Learning Society. Report of the Commission, 29 November 1995 (COM (96), 471 end).

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

-GARCÍA GARRIDO, J. L. (Dir.) (2010): *Revista Española de Educación Comparada*, nº 16. Monográfico dedicado a «El Programa de Trabajo 2010 sobre Objetivos precisos para los Sistemas Educativos de la Unión Europea» (Madrid, SEEC-UNED).

-GARCÍA GARRIDO, J.L. Y EGIDO GÁLVEZ, I. (Coords.) (2006): *Aprendizaje Permanente*, Pamplona, EUNSA.

-Andreas Kazamias, A. (2010): Agamemnon contra Prometheus: The Sacrifice, and the Re-enchantment of Liberal Humanistic Paideia in the Knowledge Cosmopolis/Society: A Duology. *XXIV CESE Conference*. 16–19 August, 2010. Uppsala: Upssala Universitet, Sweden.

-NÓVOA, A. (2010): La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación. *Revista Española de Educación Comparada*, nº 16 (Madrid, SEEC-UNED), pp. 23 - 41.

-PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2006a): Recomendación nº 2006/962/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 394/10, de 30 de diciembre de 2006.

-PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2006b): Decisión nº 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del

aprendizaje permanente. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie L, nº 327/45, de 24 de noviembre de 2006.

-SCHUMAN (1950): *Declaración Schuman*, Paris, 9 de mayo de 1950. Versión electrónica disponible en: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_es.htm