

LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA EN LA UE

1. Introducción

¿Tiene la Unión Europea una política educativa? Es una buena pregunta cuya contestación resulta un tanto compleja. La respuesta sería, en principio, negativa. No existe, como tal, una política educativa europea. Una mirada al Título I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), “categorías y ámbitos de competencias de la Unión”, nos permite ver que la educación no está ni, por supuesto, entre las competencias exclusivas, ni entre las compartidas. La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte encuentran su sitio en el marco del artículo 6 del TFUE, donde la UE sólo puede realizar acciones “con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros”. Sin embargo, pese a que su actuación estrictamente educativa está profundamente limitada por los Tratados, las instituciones comunitarias son un actor muy relevante en el contexto educativo europeo.

Las actuaciones estricta y explícitamente educativas de la Unión, en especial los programas de cooperación tales como el conocido programa Erasmus¹, han jugado un papel muy relevante pero existen otras intervenciones de la Unión que influyen decisivamente en el ámbito de la enseñanza². Este es el caso de la política de I+D, los Fondos Estructurales y de Cohesión, y las directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, entre otras. Asimismo, el orden legal comunitario reconoce una serie de derechos a la ciudadanía que imponen una serie de condicionantes al legislador a nivel estatal a la hora de diseñar la política educativa. La misma acción exterior de la Unión tiene una dimensión educativa que no podemos obviar. Por último, recalcaría la importancia de la dimensión educativa de la Estrategia 2020 o el controvertido proceso de Bolonia que ha sido ampliado hasta 2020.

La Unión Europea no sólo vive sumida en una profunda crisis económica, sino que se encuentra en una verdadera **crisis de modelo**. Teniendo en cuenta este hecho, reflexionaremos sobre tres modelos que la Unión podría abordar para su actuación en general y la educativa en particular:

- i) un modelo centralizado, que recuerde de forma adaptada a los tiempos a los sistemas de escolarización de masas del siglo XIX y parte del XX, dirigido a crear un *demos* europeo;

¹ El programa Erasmus ha sido amplia y merecidamente elogiado como un instrumento clave a la hora de impulsar el avance de la identidad europea. Con todo, algunos autores muestran una postura más cauta a la hora de valorar los éxitos del programa en esta materia. En esta línea, véase KHUN, Theresa: “Why Educational Exchange Programmes miss their mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 50, No. 6, 2012, pp. 994-1010; WILSON, Ian: “What Should We Expect of ‘Erasmus Generation’?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 5, 2011, pp. 1113-1140.

² Para una visión general de las distintas actuaciones de la Unión que influyen en lo educativo, ver UNCETABARRENECHEA, Javier: “La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?”, VV.AA.: *IX Premio de Investigación “Francisco Javier de Landaburu. Universitas 2010. La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s. XXI*, Gasteiz, EUROBASK, 2011, pp. 123-191 (disponible en <http://eurobask.org/es/html/Publicaciones/Libros/7/49.shtml>).



- ii) una línea continuista con la actual política de la UE de reformas en clave de mercado y;
- iii) un modelo que verdaderamente apueste por una educación como base de una ciudadanía crítica como una base sólida del proceso de integración europea. Posteriormente veremos cómo el segundo modelo sigue siendo el dominante en la política de la Unión; y, por último, reflexionaremos brevemente sobre la posibilidad de un cambio de rumbo en el contexto de las próximas elecciones al Parlamento Europeo.

2. Tres modelos político-educativos para la UE: modelos peligrosos, pragmatismos suicidas y ambiciones legítimas

El proceso de integración europea tiene, a mi juicio, tres modelos básicos con los que abordar la definición de una acción en materia educativa³. El primero consistiría en apostar por un esquema similar, aunque lógicamente adaptado a los tiempos y a las especiales circunstancias del proceso de construcción europea, al de las primeras políticas de escolarización de masas en los siglos XIX y XX, orientado a dar pasos en la construcción de un *demos* europeo que terminaría siendo la base de una nueva comunidad política. El segundo consiste seguir en la línea actual de impulso de reformas educativas en clave de mercado y coincide plenamente con los actuales derroteros de la Unión. Por último, la UE puede apostar por un modelo educativo que realmente impulse la creación de una ciudadanía activa que sea la base, incontrolable a corto, pero sólida a largo plazo, de una verdadera democracia a escala europea.

El primer modelo, surgido de los primeros procesos de escolarización de masas, impulsó desde las aulas un nacionalismo exacerbado que fomentó un odio entre los pueblos europeos. A nivel interno, la enseñanza obligatoria se planteó de tal forma que tenía como uno de sus principales objetivos la promoción en los Estados del desarrollo de una lengua, unos valores y un sentimiento nacional común⁴. La falsificación de la Historia fue un instrumento clave dirigido a un fin más general, reforzar la idea de un Estado/una (única) nación/una (única) lengua como base del nuevo Estado-nación contemporáneo. Dicho modelo, funcional durante mucho tiempo a los intereses de las grandes potencias europeas, entró en crisis tras la destrucción provocada por las dos Guerras Mundiales y, poco a poco, en la mayoría de los países se fueron reduciendo algunos de sus aspectos más extremos. La Unión Europea, pese a que algunos autores han señalado la existencia de diversos elementos de este modelo en la actuación comunitaria⁵, es muy poco probable que adopte un modelo que sería claramente rechazado por la ciudadanía europea.

El segundo modelo, de naturaleza plenamente continuista y plenamente funcional con el actual rumbo del proceso de integración europea, consiste en el impulso de continuas reformas educativas en clave de mercado. La apuesta por una agenda de transformación supuestamente apolítica, avalada por expertos y no pocas organizaciones internacionales⁶ que presentan dichos cambios en una clave pragmática que impulsa (cierta noción de) la calidad del sistema educativo y la competitividad de la economía europea.

³ Ibid., pp. 134-138.

⁴ BOLI, John y RAMÍREZ, Francisco O.: "La construcción política de la escolarización de masas: Sus orígenes europeos e institucionalización mundial", ENGUITA, Mariano F. (Ed.) y SÁNCHEZ, Jesús M. (colaborador): *Sociología de la educación. Lecturas básicas y textos de apoyo*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 297-314.

⁵ Por ejemplo, véase SHORE, Cris: *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 2000.

⁶ El declive o el auge de las organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito educativo ha sido un factor muy importante en estas transformaciones. En este punto, el declive de la UNESCO frente a otras organizaciones como el Banco Mundial o la OCDE ha jugado un papel clave a la hora de impulsar reformas educativas en clave de mercado. Véase en esta clave, BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina y VERGER, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.

El impulso y la generalización desde las aulas de valores consumistas y de competencia pueden resultar relativamente funcionales en el ámbito económico pero, a largo plazo, contribuirá al empobrecimiento de la democracia de una comunidad política. A mi juicio, la miopía y el cortoplacismo de una parte de la ciudadanía y de la clase política que valora positivamente su pertenencia a la UE exclusivamente en base a un “saldo” positivo (a recibir más dinero del que se transfiere a las instituciones europeas) es en parte consecuencia de unos sistemas educativos que han fomentado el egoísmo y la competitividad. Una ciudadanía educada bajo estas premisas nos ofrecerá una sociedad pragmática, quizás competitiva en lo económico, pero sin generosidad ni altura de miras alguna. Una base muy endeble para un proceso de integración en el que no salen las cuentas y que cuenta la dificultad añadida de sufrir una auténtica crisis de modelo⁷.

El tercer modelo pasa por una reforma en profundidad de los sistemas educativos que permita crear una ciudadanía crítica que será una base sólida y no adoctrinada de un proyecto que quiere construir una democracia más allá del Estado-nación. La tentación de impulsar la creación de sistemas educativos que fomentan más bien la sumisión y el adoctrinamiento es muy poderosa para no pocos gobernantes. De todas formas, no es posible plantear una reforma educativa en esta clave sin cambiar de raíz el actual rumbo del proceso de integración europea.

3. Una apuesta institucional por la continuidad del modelo educativo: las (eternas) reformas en clave de mercado

La integración europea, fruto del consenso básico entre demócratas-cristianos, socialdemócratas y en menor medida liberales socialdemócratas, ha ido cambiando su rumbo político desde mediados de los ochenta en la dirección de una creciente hegemonía de los planteamientos neoliberales. No se trata de analizar la integración europea bajo clichés baratos como “La Europa de los Mercaderes” que ofrecen una versión tan limitada que nos impide comprender la actual hegemonía del neoliberalismo en la Unión de nuestros días. Una clave interesante nos la ofreció Bastiaan Van Appeldoorn al analizar la UE como un compromiso dinámico, fruto de la lucha (y el acuerdo) de tres proyectos rivales para construir Europa: el neoliberal, el neomercantilista y el socialdemócrata⁸.

La segunda mitad de la década de los ochenta y la década de los noventa marcó una época de profunda transformación en las instituciones comunitarias con un predominio del proyecto constitucional neoliberal pero en el que los otros dos todavía ejercían una notable influencia en las actuaciones de la UE⁹. La crisis abierta por el “no” danés en el referéndum del Tratado de Maastricht puso en cuestión la forma tecnocrática y alejada de la participación activa de la ciudadanía que se utilizó para construir las instituciones comunitarias. Ante la crisis abierta, a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI, la Unión optó por una doble estrategia: en primer lugar concedió una apertura limitada a la participación que se plasmó tanto en la Convención Europea que terminó dando origen al Tratado Constitucional como en una apuesta por la gobernanza que se traduce en un creciente uso del Método Abierto de Coordinación (MAC). En segundo lugar, la hegemonía del proyecto constitucional neoliberal se reforzó hasta

⁷ UNCETABARRENECHEA, Javier: *Op. cit.*, p. 137.

⁸ VAN APELDOORN, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.

⁹ Para más detalles sobre dichas transformaciones y las complejas negociaciones que la hicieron posible, ver Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa”, *VV.AA.: VIII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009*, Vitoria-Gasteiz, EUROBASK, 2009, pp. 123-126 (disponible en <http://eurobask.org/es/html/Publicaciones/Libros/7/49.shtml>).



el punto de reducir considerablemente la relevancia de los otros dos proyectos constitucionales¹⁰.

La actual apuesta por la gobernanza, el *soft law* y la flexibilidad se ha mostrado como un medio eficaz para impulsar agendas políticas controvertidas, reduciendo al máximo las posibilidades de movilización en sentido contrario de la ciudadanía. La dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa, el proceso de Copenhague y la Declaración de de Bolonia; estos dos últimos como proyectos no estrictamente comunitarios pero que no se explicarían sin el apoyo de la UE, son buenos ejemplos de ello¹¹. La flexibilidad permite distintos ritmos de cambio, la posibilidad de establecer (si un país o varios lo desean y se lo pueden permitir) mecanismos correctores a escala estatal, pero su objetivo principal no aparece definido en la montaña de documentos oficiales que están asociados a estos tres procesos. Su finalidad es sumergir al mundo educativo en una espiral de eternas reformas, de transformaciones continuas pero siempre bajo la lógica del mercado. La continuidad de estos tres procesos con vistas al 2020, semi-secreta en el caso de Bolonia, nos confirma que ese es el verdadero objetivo y no los que oficialmente aparecen en los textos y las declaraciones oficiales¹².

El proceso de Bolonia, como es bien sabido, tenía como objetivo la creación de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) para el 2010. Su origen está en una Declaración conjunta de Ministros Europeos de Educación que, en principio, comprometía a 30 países en la consecución de tan ambicioso objetivo pero que en la actualidad ha llegado casi al medio centenar de países. Pues bien, el Grupo de Expertos que asesora al ministro Wert en la reforma del sistema universitario español, en su controvertido informe de febrero de 2013, ha venido a reconocer que los países que participaron en Bolonia fueron incapaces de llegar a un acuerdo sobre la estructura básica de los grados en Europa¹³.

La aprobación del nuevo Erasmus Plus nos ofrece una buena muestra de la continuación de esta lógica de impulso a la adaptación y eterna reforma de nuestros sistemas educativos. De hecho, incluye una Acción Clave denominada “Apoyo a la reforma de las políticas” en la que se impulsa “la aplicación de la agenda política de la Unión en materia de educación y formación en el contexto de los MAC, así como de los procesos de Bolonia y de Copenhague”¹⁴.

4. Conclusión y perspectivas: una apuesta por la participación para impulsar un cambio de rumbo en las instituciones europeas

La actual Unión Europea marcada por un predominio del neoliberalismo y poco dada a dar la voz a la ciudadanía tras el fracaso en la ratificación del Tratado Constitucional y la compleja ratificación del Tratado de Lisboa, se enfrenta a un duro examen ante la ciudadanía en las próximas elecciones al Parlamento Europeo que, por diversas razones, tienen una relevancia

¹⁰ *Ibid.*, p. 128.

¹¹ Una buena muestra de optimismo, que obviamente no comparto, sobre la utilización de estos instrumentos de gobernanza en el caso del proceso de Bolonia se observa en HOAREAU, Cecile: “Deliberative governance in the European Higher Education Area. The Bologna Process as a case of alternative governance architecture in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 4, 2012, pp. 530-548.

¹² UNCETABARRENECHEA, Javier: “La política educativa...”, *Op. cit.*, pp. 173-184.

¹³ De hecho en el *informe* se afirma que el proceso de adaptación de nuestros estudios universitarios al Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEE) o Plan Bolonia se estableció en España en torno al modelo 4 (grado) + 1 (Máster) frente al 3 (Grado) + 2 (Máster) que era el sistema mayoritariamente escogido en Europa. Ni siquiera fueron capaces de ponerse de acuerdo en algo tan básico. COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL: *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y la eficiencia del sistema universitario español*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013, pp. 64-65.

¹⁴ DOCE L 347, 20 de diciembre, 2013, p. 59.



especial¹⁵. En efecto, se trata de la única institución de la Unión que podemos elegir a sus miembros por sufragio universal directo y es una buena oportunidad para que podamos mostrar nuestro descontento por la profunda involución del proceso de integración europeo.

El cambio en las políticas educativas es un factor muy importante a la hora de conseguir una verdadera transformación del proyecto europeo. Sin embargo, no basta con cambiar nuestras políticas educativas y debemos apostar por mostrar claramente nuestro descontento con la deriva actual del proyecto europeo. Una abstención masiva cabe ser interpretada como una muestra de desinterés generalizada que puede terminar paradójicamente por reforzar los viejos modos de construcción tecnocrática de Europa.

Los desafíos a los que nos enfrentamos exigen más Europa y las situaciones de crisis son un incentivo a la hora de profundizar en el proceso de integración¹⁶. Ahora bien, cabe preguntarse ¿para qué más Europa? ¿Para seguir aplicando las mismas políticas que hasta ahora? A mi juicio, necesitamos más Europa pero también necesitamos otra Europa y dicho cambio debe proceder de una participación activa que trasciende la participación en dichos comicios. Por supuesto, para lograr este cambio no basta con votar cada cinco años pero estas elecciones suponen una excelente oportunidad para mostrar de forma clara nuestra opinión sobre la marcha del proceso de integración y que nuestra voz se pueda escuchar de forma clara. Y no estamos en condiciones de desperdiciar oportunidades de este tipo.

¹⁵ Véase ALDECOA, Francisco y NASARRE, Eugenio (Coords.): *La Unión Europea y las elecciones del 22 al 25 de mayo de 2014. Unas elecciones para votar un verdadero gobierno europeo*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

¹⁶ En este punto, la magnitud de la crisis en Ucrania puede provocar grandes transformaciones en la UE a medio y largo plazo. Un buen ejemplo lo podemos encontrar en la posibilidad de que se avance en relativamente poco tiempo en la creación de una verdadera política energética común.