

La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?

Javier Uncetabarrenechea Larrabe*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas.
Profesor de Relaciones Internacionales. UPV/EHU

Resumen: La presente investigación nos ofrece un análisis de la cada vez más compleja política educativa de la Unión Europea, desde sus primeros pasos hasta la actualidad. Nuestro trabajo no se limitará a un estudio de las actuaciones de la UE en el ámbito estricta y explícitamente educativo (básicamente los programas de acción plurianuales), sino que pretende ofrecer una visión más global de la relevancia de la Unión Europea como un actor que juega un papel clave en el mundo educativo. El presente trabajo comienza con un análisis de la incidencia del declive de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del auge de la OCDE y el Banco Mundial en la agenda educativa global. Posteriormente estudiaremos no sólo el pasado y presente de la intervención comunitaria en esta materia, sino que reflexionaremos también sobre el papel que la educación debe jugar en el proceso de integración. En la presente investigación definimos tres modelos básicos de política educativa para la UE: el primero, basado en las primeras políticas de escolarización de masas aunque adaptado lógicamente a las especiales circunstancias del proceso de construcción europea, avanzaría de forma paralela a la construcción del Estado-nación contemporáneo. El segundo modelo apostaría por el continuismo; esto es, perseverar en la actual línea de impulso de reformas educativas en clave de mercado como parte de una agenda supuestamente apolítica. 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. Nuestra investigación también analizará la relevancia de otras actuaciones de la UE, como las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, los derechos reconocidos a la ciudadanía europea en materia educativa por el orden legal comunitario, o los Fondos Estructurales y de Cohesión, que inciden notablemente en el mundo educativo europeo. Tras un análisis de la dimensión exterior, con especial atención a la incidencia en el terreno de la enseñanza de los nuevos desarrollos de la Política Comercial Común originados tras la creación de la OMC, estudiaremos las implicaciones de la ampliación hasta 2020 de procesos tales como Bolonia, Copenhague o la Estrategia de Lisboa, ahora conocida como Estrategia Europa 2020. Por último, reflexionaremos sobre el papel de la educación en la actual crisis de la UE y el modelo educativo más adecuado para que el proceso de integración pueda responder a sus desafíos del presente y del futuro.

Palabras clave: Unión Europea, educación, programas de acción plurianuales, ciudadanía, integración a través del derecho, neoliberalismo, Proceso de Bolonia, Estrategia de Lisboa, Estrategia Europa 2020, Proceso de Copenhague, organizaciones internacionales, crisis de modelo.

* E-mail: javier.uncetabarrenechea@ehu.es

Índice: 1. Introducción 2. La Gran Transformación de la agenda educativa global: incidencia del declive de la UNESCO y del auge del Banco Mundial y la OCDE 3. Educación y proyecto europeo: modelos peligrosos, pragmatismos empobrecedores y ambiciones legítimas 4. La compleja creación de un marco para la actuación comunitaria en dicha materia 5. La relevancia de la UE como actor educativo: ¿importancia cuantitativa vs cualitativa? 6. La relevancia de la dimensión internacional: de la “diplomacia educativa” a la Política Comercial Común 7. El orden legal comunitario y los derechos reconocidos a la ciudadanía en materia educativa 8. La vertiente educativa de la Agenda de Lisboa: continuismo en la nueva Estrategia Europa 2020 9. Un proyecto “fronterizo”: El Proceso de Bolonia y su (semi)secretaría ampliación hasta el 2020 10. Las múltiples crisis de Europa y los riesgos de una agenda educativa orientada al mercado 11. Bibliografía.

1. Introducción

La UE parecía entrar hace algo más de un año, en un período de aparente calma. La Europa del fin de siglo intentó responder a los desafíos del comienzo de siglo con una doble estrategia¹. En primer lugar, una (relativa) apertura a la participación ciudadana que se plasmó en la Convención Europea. En segundo lugar, la hegemonía del neoliberalismo y la apuesta decidida por las políticas orientadas al mercado. Hace algo más de un año, parecía que el neoliberalismo había acusado el doble golpe como consecuencia de un creciente rechazo de una parte significativa de la ciudadanía y la gravedad de la crisis económica y financiera. La ratificación del Tratado de Lisboa parecía iniciar una época de calma, neoliberalismo atenuado, centrado en la gestión, alejado de las tormentas de la opinión pública y dirigido al aprovechamiento de las nuevas posibilidades de actuación ofrecidas por el nuevo Tratado.

Un año después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Europa vive un momento de crisis, pero no sólo económica y financiera. En la actualidad, la UE se enfrenta a una **crisis de modelo**. El euro, joya de la corona del proceso de integración y que no hace mucho era considerado como un muro que protegía a Europa de los rigores más extremos de la crisis, es cada vez más discutido. La crisis en algunos países de la zona euro y los planes de rescate acompañados de draconianos programas de ajuste, unidos a la escasa generosidad y la corta altura de miras de la mayoría de los dirigentes políticos, ha puesto a la UE a los pies de los caballos.

El mayor peligro del proceso de integración europea, como ya apuntó hace una década Javier de Lucas, no es la diversidad sino una homogeneización marcada por la primacía de (una visión de) la economía frente a la política². La UE fin de siglo pretendía conciliar dos apuestas irreconciliables; la primera (mayor participación) era sólo admitida si no cuestionaba la segunda (la hegemonía de las políticas orientadas al mercado). La respuesta crítica de una gran parte de la ciudadanía europea, visualizada principalmente en el fracaso del Tratado Constitucional, ha llevado a la UE a abandonar las veleidades aperturistas en lo que respecta a la participación ciudadana. La magnitud de la crisis (tanto económica y financiera como del proyecto de integración) hace que Europa ya no pueda escurrir más el bulto.

La integración europea, fruto del consenso básico entre demócratas-cristianos y socialdemócratas, cambió en la década de los ochenta. El uso de tópicos como “La Europa de los Mercaderes”, tan al gusto de algunos críticos oficiales del proceso de integración, no basta para entender la complejidad de la UE y el actual predominio de las recetas

¹ 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, p. 128 (disponible en: <http://www.eurobask.org/es/html/Publicaciones/CrisiseconomicayfinancieraElpapeldelaUnionEuropea/7/50.shtml>)

² De Lucas, Javier: “Europas, culturas, identidades, reconocimiento”, VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Bilbao y Madrid, Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU. Tecnos, 2001, p. 26.

de mercado. Bastiaan Van Appeldoorn analizaba a 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 socialdemócrata³. El avance del proceso de integración de mediados de los ochenta, con la firma del Acta Única Europea (AUE) y la perspectiva de creación de un Mercado Único, la posterior aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) que dio origen al euro, unida a la gran reforma de los Fondos Estructurales iniciada en 1988 y a la creación de los Fondos de Cohesión, nos mostraba una Europa en la que primaba el proyecto constitucional neoliberal, pero en la que los otros dos no jugaban un papel marginal⁴. En esta última década, la hegemonía del neoliberalismo se ha agudizado hasta el punto de poner en peligro el futuro mismo del proceso de integración.

¿Y qué papel juega la educación en toda esta crisis? La respuesta no resulta sencilla y nos llevará, entre otros temas, al estudio de la incidencia de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la reflexión en materia educativa a escala global y su influencia a la hora de considerar lógicas, neutras e incluso “apolíticas”, reformas educativas en clave de mercado. En este sentido, hechos tan sorprendentes como la aprobación de la continuidad de la dimensión educativa de Lisboa casi diez meses después de que se aprobase la nueva Estrategia Europa 2020, o la semi-clandestina continuidad del proceso de Bolonia, merecerán nuestra atención a lo largo de este trabajo. La presente investigación, previo análisis de la incidencia del declive de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del auge de la OCDE y el Banco Mundial en la agenda educativa global, abordará un análisis del pasado y presente de la intervención comunitaria en materia educativa y su coherencia con las grandes transformaciones que ha conocido el proceso de integración. En este sentido, para estudiar plenamente el alcance de la UE como un actor relevante en el contexto educativo europeo, no podemos limitarnos al análisis de las medidas estricta y explícitamente educativas (los programas plurianuales). Otras actuaciones de la UE, como los Fondos Estructurales y de Cohesión y las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, también ejercen una notable influencia en el terreno de la enseñanza. Los derechos reconocidos por el orden legal comunitario (y la correspondiente jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) a la ciudadanía en materia educativa merecerá nuestra atención a lo largo de la presente investigación. Posteriormente nos ocuparemos del análisis de la dimensión exterior, con una especial atención a los nuevos desarrollos de la Política Comercial Común y su incidencia en el ámbito de la enseñanza. Por último, la UE mira al 2020 y la enseñanza jugará un papel clave que debe ser cuidadosamente analizado. La política educativa de la Unión, en la medida en que incide en la formación de los futuros ciudadanos de Europa, jugará un papel clave en el destino del proceso de integración.

³ Van Appeldoorn, 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.

⁴ Uncetabarrenechea, Javier: *Op. cit.*, pp. 123-127.

2. La Gran Transformación de la agenda educativa global: incidencia del declive de la UNESCO y del auge del Banco Mundial y la OCDE

La escolarización de masas –más allá de los ideales de la Ilustración– fue una empresa clave en la definición y consolidación del Estado-nación contemporáneo. En efecto, en los siglos XVIII y, sobre todo, XIX, una mayoría de países europeos crearon los sistemas públicos de enseñanza. En dicho proceso, pese a que la diversidad y características singulares de cada Estado tuvieron su reflejo en la configuración definitiva del sistema, existen una serie de elementos comunes a destacar⁵: declaración del interés general de la educación de masas, el desarrollo de una legislación para hacer obligatoria la enseñanza junto con la asignación de recursos para la educación y formación pública, el establecimiento de ministerios o departamentos específicos y la creación de un cuerpo de funcionarios al servicio de la política educativa estatal, además de centrarse en una cuidadosa selección de los planes de estudio y contenidos de los programas.

El hecho es que, aunque tendemos a considerar la educación como una competencia esencialmente pública, el establecimiento de los sistemas de escolarización de masas es un proceso relativamente reciente. Durante siglos, el Estado no solía prestar excesiva atención a las cuestiones relativas a la enseñanza y de facto era la Iglesia Católica –o, en su defecto tras la Reforma, las nuevas Iglesias protestantes– quien mostraba un gran interés en las cuestiones educativas. El siglo XVIII fue un momento clave a la hora de favorecer el posterior desarrollo de los primeros sistemas de escolarización de masas. En primer lugar, cabe destacar que la instrucción del pueblo se convirtió en un tema asociado a la Ilustración y, posteriormente, pasó a ser una cuestión clave en la época de la Revolución Francesa⁶. Por otro lado, no debemos olvidar que fue también en dicho siglo cuando algunas monarquías absolutas, fundamentalmente la prusiana, presentaron algunos tempranos proyectos que conllevaban algún tipo de escolarización para sus súbditos. Sin embargo, conviene resaltar que la apuesta de la Revolución Francesa por la instrucción de la ciudadanía tenía un sentido diferente a los proyectos anteriormente señalados. El Ideal Ilustrado aspiraba a la creación de una verdadera democracia que exigía un modelo educativo que fuera más allá del simple adoctrinamiento:

La emancipación de los individuos de la ignorancia y de los prejuicios resume ese ideal imprescindible para construir una sociedad democrática. Sin educación la democracia, como ya afirmaban los filósofos clásicos, será solamente una demagogia. Y sin democracia cultural, la educación se convertirá en un simple proceso de formación técnica que, otra vez, actúe en la aparición de personalidades inmaduras e incompletas y que, en tiempos de crisis, serán el sustrato de cualquier política irracional y autoritaria⁷.

⁵ 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. 301-309.

⁶ Condorcet, Marqués de: *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Barcelona, Morata, 2001.

⁷ Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005, p. 62.

La generalización y consolidación de la mayoría de los sistemas de escolarización de masas llegaron en el siglo XIX y se trataba de un proceso directamente relacionado con el surgimiento del Estado-nación contemporáneo. Ahora bien, ¿por qué esta nueva implicación del Estado en materia educativa acabó siendo aceptada por regímenes políticos tan diversos? Lo cierto es que una serie de factores acabaron por generalizar la idea de que cierto grado de instrucción resultaba muy útil para dar respuesta a los retos a los que se enfrentaban los gobernantes del siglo XIX. Por un lado, los continuos éxitos en los campos de batalla de Francia en la época revolucionaria frente a los ejércitos mercenarios de las potencias absolutistas, contribuyó a mostrar con claridad el potencial militar de la idea de “el Pueblo en armas”. Ahora bien, armar al pueblo sin más era peligroso. Sin embargo, los riesgos inherentes se podían reducir con el establecimiento de un período de instrucción (o más bien adoctrinamiento) obligatorio que ayudaría a consolidar sus regímenes políticos e intentaría minimizar el riesgo de surgimiento de estallidos revolucionarios.

Las transformaciones económicas también impulsaron el desarrollo de sistemas de escolarización de masas en regímenes políticos muy diversos⁸. En efecto, la revolución industrial y un contexto internacional que, en el siglo XIX, estaba marcado por las transformaciones impulsadas por el rápido desarrollo del capitalismo industrial, hicieron que la existencia de una mano de obra abundante con una mínima instrucción resultara plenamente funcional también desde un punto de vista económico.

La escolarización de masas supuso el desarrollo de planteamientos uniformizadores y centralizadores muy negativos para las lenguas y culturas minoritarias que, por los avatares de la historia, no llegaron a tener el carácter de idiomas estatales. 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 común. En consecuencia, *ad intra*, la escolarización de masas no fue respetuosa con las minorías y su apuesta por la uniformización era evidente. *Ad extra*, este proceso favoreció, gracias a la falsificación de la historia, el desarrollo de profundos odios entre los pueblos europeos, cuyas desastrosas consecuencias se plasmaron con toda crudeza en las dos Guerras Mundiales. Con todo, a lo largo del siglo XX, la escolarización de masas terminó por expandirse, en primer lugar, a los pocos países europeos que, por aquellas fechas, no habían adoptado dicho modelo y, posteriormente, al resto de los Continentes, convirtiéndose en un esquema prácticamente mundial. Así, durante el proceso descolonizador, los nuevos Estados realizaban un gran esfuerzo para la creación de sistemas de enseñanza públicos y obligatorios⁹; en la inmensa mayoría de los casos desarrollados con los mismos defectos del modelo original¹⁰.

La generalización de procesos de escolarización de masas en Europa fue tan exitosa que provocó que, durante mucho tiempo, la educación fuera considerada como un elemento clave de la soberanía estatal. La fuerza de esta idea explica que, durante el siglo XIX y parte del

⁸ Boli, John y Ramírez, Francisco O.: *Op. cit.*, 297-301.

⁹ *Ibid.*, pp. 309-311.

¹⁰ Carnoy, Martin: *La educación como imperialismo cultural*, novena edición, Madrid, Siglo XXI, 1993.

XX, fuera prácticamente imposible el desarrollo de una simple cooperación internacional de carácter intergubernamental¹¹. Las resistencias al desarrollo de una cooperación internacional en esta materia se diluyeron, tras la Segunda Guerra Mundial, con la rápida creación de la UNESCO como la organización internacional que, dentro del sistema de Naciones Unidas, estaba destinada a fomentar la cooperación internacional en esta materia.

La creación de dicha organización internacional fue el fruto de una compleja negociación que comenzó, a iniciativa británica, con la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CMAE) que se reunió por primera vez en 1942. En 1943 se crea una Oficina de la CMAE que estaba constituida por los ministros participantes en la Conferencia o sus representantes. Entre ellos, se designó a 5 miembros permanentes (Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña y la Unión Soviética), siendo “la primera vez en el mundo con posterioridad a 1940 que en un texto más o menos oficial, se reconoce la distinción entre las cinco grandes potencias y las otras”¹². El proceso de negociación fue muy complejo al intentar conciliar en un texto múltiples sensibilidades (por ejemplo en lo referente a los aspectos espirituales y religiosos), la ubicación de la sede y definir si la nueva organización se ocuparía tan sólo temas educativos y culturales o abordaría también el tema de la cooperación científica¹³. Sin embargo, el tema clave era dilucidar si la UNESCO tenía que ser una organización con una marcada naturaleza política o debía adoptar un perfil (aparentemente “apolítico”) más técnico:

Dos tendencias se delinearon en la cuestión de la elaboración del texto del Acta Constitutiva. Una, era una concepción mayoritariamente *funcionalista* de la organización, en tanto que la otra, subrayaba la realidad *política*. Los primeros eran de la opinión de que la UNESCO debería constituirse en una organización *técnica* –como la FAO o la OMS–; mientras que los segundos eran de la opinión de crear una institución esencialmente *política*. En el primer caso, la UNESCO quedaría confinada a las tareas funcionales y su contribución a la paz no sería sino indirecta, como un resultado a largo plazo¹⁴.

La UNESCO tuvo presente el decisivo papel jugado por el adoctrinamiento en las escuelas a la hora de impulsar las dos Guerras Mundiales y ya en Preámbulo de su Acta Constitutiva afirmaba que “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”. Las ambiciones de la UNESCO se plasman todavía con más claridad en su artículo primero en el que afirma que la finalidad de la Organización es “contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación,

¹¹ Craig N. Murphy ha señalado que la creación de las primeras organizaciones internacionales, en la segunda mitad del siglo XIX y hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, se dio en áreas que eran funcionales al mercado como, por ejemplo, la creación de la Unión Postal Internacional. Murphy, Craig N.: *International Organization and Industrial Change. Global Governance since 1850*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 46-81. No ocurrió lo mismo en el área educativa, pese al gran interés que la enseñanza despierta en el mundo de la economía. La explicación a esta aparente contradicción reside en la fuerte percepción de la educación como una competencia clave del Estado-nación contemporáneo, en la que no cabía ni siquiera una mera cooperación internacional de carácter intergubernamental.

¹² Monclús, Antonio y Sabán, Carmen: *La escuela global. La educación y la comunicación a lo largo de la historia de la Unesco*, París y México, Ediciones Unesco/Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 24.

¹³ *Ibid.*, pp. 22-43.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 39-40.

la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo”. Sin duda, estas ambiciones difícilmente encajan con la pretensión de reducir la UNESCO a una mera instancia de carácter técnico y, en la medida en que dicha organización fue adquiriendo un perfil más “político” y una línea más crítica, la desconfianza de los países más ricos no dejó de aumentar.

La tensión aumentó con el mandato del senegalés Amadou-Mahtar M’Bow como Director General (1974-1987) y estalló en los ochenta con el abandono de la UNESCO por parte de los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur. No faltaron acusaciones de nepotismo y despilfarro, pero la clave estuvo en una crítica a la excesiva “politización” de la organización¹⁵. La línea de actuación marcada por M’Bow fue demasiado crítica y ambiciosa para algunos Estados; tanto en lo referente a su agenda educativa como en lo relativo a la comunicación. La consecuencia fue una pérdida de confianza de los países más ricos y poderosos en la UNESCO¹⁶. El Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación se convirtió en el eje del mandato de M’Bow y resultó particularmente molesto para algunos países. Sin duda, la apuesta por un tema tan comprometido fue un factor clave en el abandono temporal de la organización por parte de estos tres países. Las consecuencias de tal acto no eran tan sólo de carácter político, ya que al no contar con la financiación estadounidense y británica, la UNESCO se encontró con un serio problema de estabilidad financiera que comprometía el futuro de dicha organización¹⁷.

Las dificultades económicas de la UNESCO provocaron que M’Bow no se presentara a la reelección en 1987, y el nombramiento de Federico Mayor Zaragoza como nuevo Director General tuvo como consecuencia una moderación en los planteamientos defendidos por la organización. Las relaciones con los países desarrollados mejoraron y Mayor Zaragoza fue reelegido sin excesivos problemas en 1993 para un segundo mandato. Los equilibrios del nuevo Director General a la hora de conciliar la tradición crítica de la organización, afianzada en el mandato de M’Bow, con una mejor relación con los países más ricos ha sido definida como un intento de mantener el fondo mejorando las formas:

De forma delicada, y paulatinamente, a lo largo de los primeros años de Mayor, se van haciendo equilibrios para consolidar la Organización, para ir olvidando el estilo o las acciones o los símbolos de confrontación, y, sin embargo, mantenerse fiel a una situación mundial en la que la educación no puede menos que reflejar la división Norte-Sur, la desigualdad mundial, las crisis y los conflictos de los años ochenta y noventa¹⁸.

Hasta qué punto Mayor Zaragoza logró tan delicado equilibrio es una cuestión harto discutible. A mi juicio, la moderación de la UNESCO no fue tan sólo una cuestión de forma,

¹⁵ *Ibid.*, pp. 301-302.

¹⁶ Mundy, Karen: “El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial”, Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 141-143.

¹⁷ Monclús, Antonio y Sabán, Carmen: *Op. cit.*, 301.

¹⁸ *Ibid.*, p. 314.

sino que también alcanzó a las cuestiones de fondo. De todas formas, ni siquiera esa medida le sirvió para recuperar del todo la confianza de los países más ricos y poderosos que, en las últimas décadas, han buscado reducir el rol de la UNESCO en lo referente a la cooperación internacional en materia educativa e incrementárselo a dos organizaciones internacionales que, en un principio, no parecían estar destinadas a tener un papel importante en este ámbito: estamos hablando de la OCDE y, muy especialmente, del Banco Mundial.

El Banco Mundial, ya desde su temprano impulso a la introducción del enfoque del capital humano¹⁹, ha jugado un papel clave en el impulso de reformas educativas orientadas hacia al mercado. Asimismo, como organización internacional ha ido ganando peso, a diferencia de lo ocurrido con la UNESCO, en la agenda educativa global²⁰. En este sentido, Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1998-2004) se ha mostrado crítica con el auge del papel del Banco Mundial y el retroceso de la UNESCO, centrando su crítica en el abandono progresivo de la idea del derecho a la educación²¹.

El Banco Mundial y la OCDE juegan un papel muy importante en la reflexión internacional en materia educativa y han impulsado el desarrollo de reformas educativas orientadas al reforzamiento de una lógica de mercado en la enseñanza. Desde este punto de vista, ambas organizaciones han adoptado una postura favorable a la liberalización de los servicios educativos en el seno del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) en el marco de la OMC²². Un buen ejemplo lo encontramos en un Forum OCDE/Estados Unidos sobre comercio en servicios educativos que se celebró en mayo de 2002 que, según creía Donald J. Johnston (por entonces Secretario General de la OCDE), se trataba de la primera conferencia internacional sobre comercio de servicios educativos en la que participaban los principales interesados en el tema²³.

La educación, tradicionalmente impartida como servicio público por el Estado o por entidades privadas sin ánimo de lucro, se ha transformado cada vez más en un gran mercado global con grandes posibilidades de negocio²⁴. Las nuevas perspectivas de negocio en un sector tradicionalmente vedado al mundo empresarial, ha atraído lógicamente cada vez a más actores que actúan en el terreno de la enseñanza con un declarado ánimo de lucro. La lucha por captar a los estudiantes que estudian en el extranjero es una de las áreas más tradicionales, conocidas

¹⁹ Heyneman, Stephen: "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000)", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 164-166.

²⁰ *Ibid.*, p. 164.

²¹ Tomasevski, Katarina: *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, pp. 133-135.

²² Scherrer, Christoph: "GATS: long-term strategy for the commodification of education", *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 3, August, 2005, pp. 496-498.

²³ En concreto declaró: This is –I think I am right in saying– the first-ever international conference on "Trade in Education Services" where we gather all the major stakeholders, including the providers of education services, policy-makers in education and trade, and not least the students and learners themselves". "Opening Remarks by the Honourable Donald J. Johnston, Secretary-General of the OECD" p. 1 (Los principales documentos de dicho Forum se pueden conseguir en la página web de la OCDE: <http://www.oecd.org>).

²⁴ Laval, Christian: *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*, Barcelona, Paidós, 2004, pp.164-187.

(y lucrativas) de dicho mercado²⁵. El impacto de las nuevas tecnologías en la enseñanza resulta particularmente atractivo para el mundo empresarial²⁶, surgiendo de forma creciente nuevas posibilidades de negocio no tan conocidas, como por ejemplo la expansión “de la ‘segunda escuela’, de la ‘educación en la sombra’, la de los cursillos y la tutoría”²⁷, entre otros.

La existencia de este gran y lucrativo mercado tiene como consecuencia el surgimiento de cada vez más actores en el sector educativo con una lógica empresarial que, por un lado, ven positiva toda reforma de la enseñanza en clave de mercado y, por otro, buscan impulsar una creciente liberalización del sector²⁸. Así, nos encontramos con la creación de auténticas multinacionales en el terreno de la enseñanza, como por ejemplo Laureate Education Inc.²⁹, y con grandes corporaciones que durante mucho tiempo no prestaron atención al sector educativo, por considerarlo básicamente un coto cerrado de las instituciones públicas o de centros privados sin ánimo de lucro, pero que sin embargo posteriormente comenzaron a interesarse por la enseñanza como un área más de negocio. En este sentido, Jones International Ltd. (una corporación multinacional ubicada básicamente en el sector de las telecomunicaciones) crea en 1995 la Alianza Global para la Educación Transnacional³⁰. En ella participan otras multinacionales como Coca Cola y Ericsson, siendo su objetivo conseguir la participación de otros actores como ONG, agencias gubernamentales y centros de enseñanza superior³¹.

Las fronteras entre lo público y lo privado no sólo parecen difuminarse en el ámbito estatal. La creciente implicación del sector privado, ya sea con ánimo de lucro o no, en los asuntos internacionales ha favorecido el surgimiento de conceptos como gobernanza que, además de mostrar cierta alergia a la palabra gobierno, buscan legitimar tanto la inclusión de técnicas del mundo de la empresa en lo público como la participación del sector privado en los asuntos públicos. Conceptos muy importantes en el terreno de las Relaciones Internacionales como el de multilateralismo han ido cambiando en este sentido. Así, de ser definido como “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios generalizados de conducta”³², la participación del sector privado ha llevado a diversas transformaciones del concepto; algunas tan curiosas como la de “multilateralismo de mercado”³³.

Las organizaciones internacionales, en este nuevo contexto en el que triunfan conceptos como partenariado y gobernanza, han incentivado la participación del mundo empresarial.

²⁵ Laval, Christian: *Op. cit.*, pp. 171-172; Scherrer, Christoph: *Op. cit.*, pp. 494-495.

²⁶ Laval, Christian: *Op. cit.*, pp. 178-187.

²⁷ *Ibid.*, p. 178.

²⁸ Bertrand, Agnes et Kalafatides, Laurence: *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002, pp. 235-238.

²⁹ Esta empresa cuenta con más de 50 centros acreditados (entre ellos la Universidad Europea de Madrid) en América, Europa y Asia, y alrededor de 600.000 alumnos. Para más información, ver: <http://www.laureate.net/AboutLaureate.aspx>

³⁰ <http://www.jones.com/companies/gate>

³¹ Moles, Ramón J.: *¿Universidad S.A.? Público y privado en la educación superior*, Barcelona, Ariel, 2006, pp. 133-134.

³² Ruggie, John Gerard: “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, Ruggie, John Gerard (Ed.): *Multilateralism Matters. The Theory and the Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 14.

³³ Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: *Development Issues in Global Governance. Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*, London and New York, Routledge, 2007.

En esta dirección, las Naciones Unidas han establecido, fundamentalmente en estas dos últimas décadas, una estrecha cooperación con el mundo de la empresa que contrasta con una historia marcada por el recelo y la desconfianza mutua³⁴. De hecho, estas transformaciones han favorecido el que a nivel estatal se aprueben reformas educativas orientadas al mercado. En este contexto, no resulta extraño que el sector empresarial se encuentre cada vez más implicado en la gobernanza educativa global³⁵.

3. Educación y proyecto europeo: modelos peligrosos, pragmatismos empobrecedores y ambiciones legítimas

Europa lleva varias décadas de profunda transformación a todos los niveles y, por supuesto, también en lo educativo. La mayoría de los análisis sobre la intervención comunitaria en materia educativa se ocupan de los avances producidos hacia una mayor competencia comunitaria, pero rara vez se detienen a reflexionar sobre qué incidencia debería tener la educación, con mayúsculas, en el futuro del proceso de integración. Esta tarea resulta necesaria en la medida en que todo gran proyecto de transformación que valga la pena, sea utópico o distópico³⁶, debe prestar atención a la dimensión educativa. Desde la ambiciosa agenda educativa de la Revolución Francesa, perceptible en obras como la del Marqués de Condorcet, al papel clave de la enseñanza en el proyecto Ilustrado para conseguir el triunfo de la Razón³⁷, la educación juega un rol sin duda determinante.

³⁴ Para más información sobre el alcance de dicha relación y los riesgos que plantea, ver Boas, Morten; Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: “Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?”, *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, Oct.-Dec., 2004, pp. 481-498; Martens, Jens: *Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism?*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on globalization (Occasional Paper), nº 29, January, 2007 (<http://www.globalpolicy.org/reform/indxbiz.htm>); Uncetabarrenechea, Javier: “La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?”, *Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, No. 1, 2007, pp. 133-143.

³⁵ Bhanji, Zahra: “Transnationals corporations in education: filling the governance gap through new social norms and market multilateralism?”, *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, No. 1, March, 2008, pp. 55-73.

³⁶ Ciertamente, en la larga historia de desastres del siglo XX no tenemos más que ver cómo regímenes totalitarios prestaron una atención preferente a la educación entendida como un adoctrinamiento. Ya más centrados en la Historia del Pensamiento, resulta lógico que proyectos que busquen una transformación profunda de la realidad o abordar la construcción ideal de una sociedad perfecta tengan en cuenta la dimensión educativa; pero dichos proyectos pueden resultar indeseables en clave democrática. Así, Platón dibuja en “La República” un verdadero alegato contra la democracia y dibuja una sociedad ideal dividida en clases (filósofos-reyes, guerreros y artesanos) con un programa “educativo” adecuado para cada una de estas. Véase Platón: *La República*, Madrid, Alianza, 1988.

³⁷ Así, Kant supo ver la necesidad de una auténtica revolución en las escuelas de su época para conseguir el triunfo de la Ilustración: “En vano, empero, esperar este mejoramiento del género humano de una reforma paulatina de la escuela. Estas tienen que transformarse de raíz, si se quiere que de ellas salga algo bueno, ya que están viciadas desde su constitución original y sus mismos profesores han de recibir una nueva formación. No es una lenta reforma, sino una rápida revolución, la que puede conseguir esto. Y para ello se requiere, ni más ni menos, que una escuela que se organizara de nuevo desde la base según un método correcto, que fuera regida por profesores ilustrados, impulsados más por la grandeza de ánimo que por la obtención de un salario, y que durante su proceso de madurez fuera observada y enjuiciada por la mirada atenta de los entendidos de todos los países, pero que a la vez estuviera protegida y ayudada, hasta que llegara a su plenitud, por colaboración unánime de todos los filántropos”. Kant, Immanuel: *Pedagogía*, Madrid, Akal, 2003, p. 98.

Ciertamente, las concreciones prácticas de dichos proyectos emancipadores en numerosas ocasiones no sólo no han estado a la altura de las nobles ambiciones que las impulsan, sino que incluso han entrado en abierta contradicción con las mismas. El reconocimiento de la existencia de incoherencias y sonoros fracasos en el proyecto ilustrado no debe llevarnos a la opción postmoderna a favor de un abandono de dicho proyecto³⁸. A mi juicio, la crítica es absolutamente necesaria y debería tener como objetivo una reconstrucción que verdaderamente responda a sus pretensiones de emancipación y validez universal. En este punto, ciertamente no es lo mismo considerar la Modernidad como un proyecto fracasado que como uno acabado³⁹.

El error sería caer en una idealización de la educación y creer que es una especie de Bálsamo de Fierabrás capaz de curar todas las heridas y solucionar todos los problemas. Los sistemas de enseñanza, indudablemente, tienen una incidencia enorme en nuestras sociedades, deben ayudar en la búsqueda de las soluciones y, por sí solos, pueden lograr mejoras parciales, pero nunca lograrán resolver los grandes problemas de la sociedad. La respuesta de los sistemas educativos debe estar necesariamente coordinada con otras medidas (en el ámbito social, político, económico, etc.) para lograr avances verdaderamente significativos. Dejar toda la responsabilidad en las espaldas de los sistemas de enseñanza es un recurso fácil pero no efectivo. Así, por ejemplo, un Estado con una alta tasa de fracaso escolar no debería fijarse tan sólo en los problemas de sus sistemas públicos de enseñanza. Si en dicho país hay una situación estructural injusta (en lo referente a la distribución de la riqueza, a las condiciones laborales, el trabajo infantil como algo necesario para mantener a la familia, etc.), la respuesta adecuada trasciende las posibilidades de la mera gestión del sistema educativo. Pensar que dichos problemas se resuelven simplemente con medidas en el terreno de la enseñanza (aunque éstas sean claramente necesarias) es caer en el engaño.

La educación nos afecta al menos en una triple dimensión: como ciudadanos (miembros de una comunidad política), como personas (los valores que se nos inculcan) y en nuestro rol de “homo economicus” (la manera en que el sistema educativo nos prepara para responder a los desafíos del mundo de la economía). Toda política educativa tiene que tener en cuenta esta triple dimensión y, por ello, toda reforma debe evaluar muy cuidadosamente sus consecuencias a largo plazo. En este punto, cabe destacar que, en los últimos 25 años al menos, la inmensa mayoría de las reformas en el terreno de la enseñanza han avanzado en la subordinación de la educación a la lógica y los intereses de mercado. Vivimos en una era en la que se habla obsesivamente de la calidad en el ámbito de la enseñanza pero, en la práctica, estamos asistiendo a un verdadero proceso de “deseducación”⁴⁰.

Las reformas educativas buscan la creación de ciudadanos plenamente funcionales a las necesidades del mercado (con amplios conocimientos tecnológicos, aprendizaje de inglés,

³⁸ Cornago, Noé y Ferrero, Mariano: “El viaje y las alforjas: alcance y límites de la crítica postestructuralista de la política mundial”, De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007, pp. 245-246.

³⁹ Véase el texto de Habermas “La modernidad: un proyecto inacabado” en Habermas, Jürgen: *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 1988, pp. 265-283.

⁴⁰ Muñoz, Blanca: *Op. cit.*, pp. 57-76.

etc.), que tengan iniciativa propia para poder responder adecuadamente a los desafíos del mundo del trabajo, pero sin desarrollar las potencialidades de una ciudadanía activa y crítica. El impacto negativo de dichas políticas educativas, en lo que respecta a la calidad de la democracia, son plenamente visibles en la actualidad pero se plasmarán con mayor crudeza en un futuro no muy lejano. La generalización de valores consumistas y de competencia, plenamente funcionales en el ámbito económico, resultan tremendamente negativos desde un punto de vista político, social y cultural. Las consecuencias del predominio de los valores del “homo economicus” no se reducen al mundo de la economía y terminan comprometiendo la calidad de la democracia.

El proceso de integración europea tiene, a mi juicio, tres modelos básicos con los que abordar la definición de una política educativa. 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 hacia la construcción de un *demos* europeo que terminaría siendo la base de una nueva comunidad política. El segundo, consiste en seguir la línea actual de impulso de reformas educativas en clave de mercado como parte de una agenda supuestamente apolítica. Por último, la UE puede apostar por un modelo educativo que realmente promueva 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, como hemos señalado en el apartado anterior, impulsó desde las aulas un nacionalismo exacerbado que fomentó un odio entre los pueblos europeos. 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, eficaz durante mucho tiempo para los intereses de las grandes potencias europeas, entró en crisis tras la Primera Guerra Mundial. En efecto, las potencialidades del Estado-nación contemporáneo (imprevistas por sus gobernantes) a la hora de llevar al extremo la idea de una Guerra total, el nacionalismo extremo y los odios fomentados por los sistemas educativos europeos, junto con la aplicación en el ámbito militar de los avances tecnológicos, trajeron como resultado un conflicto bélico enormemente sangriento y destructivo. La magnitud de la catástrofe llevó a que no pocos autores consideraran al nacionalismo extremo como el principal causante de la Gran Guerra. Menos habitual era que se denunciara explícitamente el papel de las escuelas y los libros de texto como un elemento clave para comprender la crudeza del conflicto. Así, Bertrand Russell escribió en 1932 un libro titulado “La educación y el orden social” en el que exponía con claridad los riesgos de la inculcación del nacionalismo desde las aulas, la falsificación de la historia y el fomento del odio a otros pueblos:

En todo el mundo occidental los niños aprenden que la mayor lealtad es la que deben al Estado del que son ciudadanos, y que es su deber hacia el Estado actuar según las instrucciones del gobierno. Y a fin de que no puedan cuestionar esta doctrina, se les enseña falsa historia, falsa política, falsa economía. Se les informa de los delitos que cometen otros Estados, pero no de los que comete el suyo propio. Se les induce a

pensar que todas las guerras en las que han participado su país han sido defensivas, mientras que las guerras en las que participan otros países son guerras de agresión. Se les enseña a creer que cuando, por alguna circunstancia, su país conquistó un país extranjero, lo hizo para llevar la civilización, la luz del evangelio, la moralidad, la ley, o cualquier otra cosa igualmente noble⁴¹.

La proliferación en el período de Entreguerras de una amplia gama de regímenes autoritarios y totalitarios nos llevó a otra nueva guerra aún más destructiva que hizo necesaria una reflexión sobre el papel de la educación. La escolarización de masas, con todas sus promesas y potencialidades, no impidió que se cometieran atrocidades indignas de pueblos que se consideraban a sí mismos como civilizados⁴². El nacionalismo exacerbado, inculcado en los pueblos europeos principalmente a través de las aulas y los libros de texto, creó un caldo de cultivo para que la Guerra fuera vista por no pocos como una ocasión para vengar agravios (ya fueran presentes o pasados, reales o ficticios) y considerada casi como algo inevitable para resolver los conflictos entre los principales Estados europeos. Bertrand Russell afirmaría años después la paradoja de que la escolarización de masas, al enseñar a leer a toda la población, la hace más vulnerable que nunca a la propaganda y provocó que la Primera Guerra Mundial fuera más sanguinaria que nunca ya que “la gente que había aprendido a leer, sin haber aprendido nada más, podía ser manipulada mediante relatos sobre las atrocidades cometidas por el enemigo”⁴³. La tensión entre una educación con mayúsculas y el simple adoctrinamiento que busca la obediencia ciega de la población se plasma aquí con toda crudeza.

El proceso de integración europea en general, y su agenda educativa en particular, no ha optado por un modelo tan peligroso. A mi juicio, el análisis de las actuaciones concretas en esta materia, pese a que algunos autores observan ciertos elementos de dicho modelo en la intervención comunitaria con el objeto de favorecer un “apoyo de masas” al proceso de integración⁴⁴, no avala la idea de que la UE opte por un modelo tan indeseable como imposible de llevar a la práctica. Con todo, cabe recordar que dicho esquema apostaba por una construcción *ad intra* de una nación uniforme y, *ad extra*, por el fomento del odio a otros pueblos. La creación de una nación europea exigiría un esquema profundamente armonizador imposible de aceptar para la inmensa mayoría de la ciudadanía europea, pero sin embargo, intentar construir una comunidad frente a un demonizado enemigo exterior, aunque profundamente indeseable, puede tener alguna posibilidad de concreción práctica. Algunos movimientos observados en no pocos países europeos, no achacables a la UE, pueden impulsar la peligrosa tentación de aumentar la cohesión de Europa enfrentándola

⁴¹ Russell, Bertrand: *La educación y el orden social*, Barcelona, Edhasa, 1988, pp. 107-108.

⁴² Frente a respuestas simplistas, casi rayanas con el estereotipo, que culpan del genocidio y de la crueldad de la Segunda Guerra Mundial a un supuesto autoritarismo innato del pueblo alemán, resulta interesante la lectura del texto de Adorno “La educación después de Auschwitz”. Disponible en Adorno, Theodor: *Consignas*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003, pp. 80-95.

⁴³ Russell, Bertrand: *Op. cit.*, 169.

⁴⁴ Véase, Shore, Cris: *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 2000; Theiler, Tobias: “The European Union and the ‘European Dimension’ in Schools: Theory and Evidence”, *Journal of European Integration*, Vol. 21, No. 4, 1999, pp. 307-341.

a un enemigo exterior, en este caso el Islam⁴⁵. Como demuestra la Historia, construir un proyecto “contra un enemigo exterior” puede ser efectivo a corto y medio plazo, pero será sin duda fatal a largo plazo.

El segundo modelo, no apartarse de la línea actual de impulso de reformas educativas en clave de mercado, parte de la creencia de que dichas transformaciones responden a motivaciones puramente “técnicas” y definen una agenda “apolítica”. Esta apuesta por evitar el riesgo en un terreno tan sensible a la crítica de la ciudadanía como el educativo, consecuencia del pragmatismo de una agenda política avalada por organizaciones internacionales y expertos de todo pelaje, y en consonancia con el objetivo de reforzar la competitividad de la economía en Europa, terminará teniendo consecuencias indeseables en el proceso de integración. Como ya hemos señalado anteriormente, la generalización de valores consumistas y de competencia, plenamente funcionales en el ámbito económico, resultan tremendamente negativos desde un punto de vista político, social y cultural. A mi juicio, la pobreza en el análisis de una gran parte de la ciudadanía y de la clase política que evalúa su pertenencia a la UE en base a si recibe de las instituciones comunitarias más dinero de lo que contribuye al club, obviando la gran relevancia histórica del proceso de integración, no es ajena a una educación que fomenta 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. Una base muy endeble para un proceso de integración que, especialmente en tiempos de crisis, debe romper fronteras (territoriales y mentales), ir más allá de los esquemas establecidos y plantear respuestas innovadoras a problemas que parecen irresolubles⁴⁶.

El tercer modelo es la apuesta por una profunda transformación de los sistemas educativos que sirva a un proyecto político de calado. A medio y largo plazo, la UE necesita una verdadera ciudadanía europea como base del proyecto. Desde luego, no estoy abogando por la construcción de un *demos* siguiendo un modelo literalmente decimonónico. No se trata de construir un *demos* a escala europea siguiendo el primer modelo. El debate sobre si es posible construir una verdadera democracia (en este caso europea) que vaya más allá del Estado-nación se convierte en la pregunta clave. La

⁴⁵ Javier de Lucas, en un muy estimulante trabajo cuya lectura todavía resulta más interesante hoy en día, señaló con acierto lo paradójico de la extraña coincidencia que supone que quienes conciben el Cristianismo como uno de los elementos básicos de Europa y los que entienden Europa como heredera de la Ilustración (con el laicismo como un elemento básico), coincidan en señalar al Islam como enemigo de la identidad europea. Sin olvidar que, ante sus indudables aportaciones, el Islam es parte de la identidad europea, cabe coincidir con Javier de Lucas en que el enemigo es el fundamentalismo (y no sólo el islámico). De Lucas, Javier: *Op. cit.*, pp. 27-29.

⁴⁶ Ambición y apertura de miras que no faltaron a los “Padres de Europa” cuando plantearon lo que parecía imposible: compartir soberanía (algo que entonces sonaba como una contradicción en términos y que ahora se acepta con más/menos naturalidad) en una organización supranacional para, citando la Declaración Schuman, que la guerra fuera no ya impensable, sino materialmente imposible. Construir las Comunidades Europeas de espaldas a la ciudadanía, hecho que podía ser entendible como una medida coyuntural en un momento de emergencia para impulsar un proyecto vital para la supervivencia de Europa, acabó degenerando en un método tecnocrático para construir Europa cuyas consecuencias negativas todavía vivimos hoy en día. Reconocer este problema no impide valorar en su justa medida los méritos de estos pioneros. La solución a la que llegaron no debería aplicarse en nuestra época. En cambio, su valor, audacia y altura de miras les vendría de perlas a los actuales dirigentes políticos que deben pilotar la nave europea en una época muy difícil, pero no menos compleja y turbulenta que la que vivieron los Monnet, Schuman y compañía. Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, pp. 117-119.

existencia de un *demos*, de un pueblo europeo sobre el cual construir esta democracia se convierte en un tema central⁴⁷. Ciertamente, defender la necesidad de un *demos*, entendido como una comunidad de destino, con una lengua y una historia común, como condición ineludible para la creación de una comunidad política democrática, no sólo supone volver a los esquemas del siglo XIX, también niega la posibilidad de crear una verdadera democracia a escala europea.

La UE tiene que optar por un modelo educativo nuevo, cuyo objetivo fundamental sea la creación de una ciudadanía activa que será la base, incontrolable a corto y medio plazo pero mucho más sólida a futuro, de una verdadera democracia a escala europea. La apuesta por un adoctrinamiento, que fomenta una obediencia acrítica al poder político y económico, resulta una tentación prácticamente insuperable para un gobernante cortoplacista, obsesionado por mantenerse en el poder. Una ciudadanía (y una clase política) educada en esa lógica, como veremos en el apartado final, no puede ofrecer una base sólida en tiempos de crisis, cuando la bondad o no de la pertenencia a la UE se mide por el saldo neto (si recibes más de lo que pagas) y no salen las cuentas.

4. La compleja creación de un marco para la actuación comunitaria en dicha materia

El final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, el deseo de evitar un nuevo conflicto que muy probablemente supondría la destrucción definitiva de Europa, junto con el deseo de afrontar un muy complejo proceso de reconstrucción de un continente en ruinas, obligaron a ser audaces, ambiciosos e imaginativos a la hora de buscar soluciones a un problema que parecía irresoluble. Si una élite tuvo el valor de proponer una solución tan arriesgada como la de compartir soberanía en el seno de una organización supranacional, y si tenemos en cuenta que no faltaron voces que denunciaron el papel jugado por los sistemas educativos a la hora de potenciar un nacionalismo exacerbado que explotó con toda crudeza en las dos Guerras Mundiales, parecería lógico que las nuevas Comunidades Europeas hubieran dispuesto de una base jurídica adecuada para desarrollar una política en el terreno de la enseñanza.

La necesidad de abordar una integración en los aspectos educativos y culturales era una idea ampliamente extendida en los círculos federalistas europeos. Ya en la resolución cultural del Congreso de La Haya⁴⁸, no faltaron referencias a la importancia de la enseñanza para el proceso de integración, mostrando que la educación era un tema de debate y discusión importante para el movimiento federalista a finales de los cuarenta y

⁴⁷ Existe una ingente bibliografía que debate sobre el *demos* europeo. Por su interés, cabe destacar el interesante artículo de Dieter Grimm y la no menos interesante réplica de Jürgen Habermas que aparece reproducido en castellano en la revista *Debats*. Grimm, Dieter: “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, nº 55, marzo, 1996, pp. 4-20; Habermas, Jürgen: “Observaciones a ‘¿Necesita Europa una Constitución?’”, *Debats*, nº 55, marzo, 1996, pp. 21-24.

⁴⁸ El Congreso de La Haya se celebró en 1948 y en él se aprobaron tres resoluciones (política, económica y cultural). La resolución cultural fue redactada por Denis de Rougemont.

a principios de los cincuenta⁴⁹. Un año después, el Movimiento Europeo organizaba la Conferencia Europea de la Cultura, celebrada en Lausana del 8 al 12 de diciembre de 1949, creó una Comisión de enseñanza que, de forma coherente con los principios de la resolución cultural del Congreso de La Haya, prestó una atención especial al mundo universitario⁵⁰.

Los Tratados, pese a todo este interés y la relevancia otorgada al tema de la enseñanza en la historia del movimiento federalista europeo, se limitaban a incluir alguna referencia a la educación y a la formación. En principio, nada que permitiera vislumbrar el desarrollo futuro de una política comunitaria en esta materia. En concreto, el art. 56 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) incluía referencias a los gastos de la reconversión industrial de los trabajadores del sector y el art. 9 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA), plantea la posibilidad de crear escuelas para la formación de especialistas, en el marco del Centro Común de investigaciones nucleares. El Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) ofrece un mayor interés en esta materia. El artículo 57 se ocupaba del reconocimiento de títulos con fines profesionales y, en el ámbito de la formación profesional, nos encontrábamos con dos referencias indirectas (arts. 31 y 118 del TCEE) y un artículo 128 con una redacción ambigua: “A propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo establecerá los principios generales para la ejecución de una política común, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común”. Por último, el artículo 235 del TCEE, que permitía al Consejo aprobar por unanimidad las disposiciones necesarias cuando los Tratados no le ofrecían los poderes de acción necesarios, podía ser utilizado para tomar medidas en el ámbito educativo⁵¹.

El artículo 128 del TCEE contaba con una redacción muy peculiar en la que, por un lado, se hablaba de una “política común” en materia de formación profesional y de la posibilidad de aprobar legislación comunitaria por mayoría simple del Consejo en este ámbito. Por otro, no se le proporcionaron ni los medios ni la relevancia concedidas a otras políticas comunes definidas en los Tratados. Durante mucho tiempo, a dicho artículo se le atribuyó una función meramente declarativa, circunscrita a la definición de principios generales en el terreno de la formación profesional. Los hechos parecían confirmar dicha interpretación. Así, el artículo 128 del TCEE tan sólo fue utilizado como base jurídica para aprobar una Decisión en abril de 1963 en la que se establecían unos principios generales básicos para la política

⁴⁹ Pavkovic, Aleksandar: “What is common European heritage? The debates in the first Consultative Assembly of the Council of Europe, 1949”, *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 70-71; Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 25-27.

⁵⁰ Deschamps, Etienne: “La Conférence européenne de la Culture de Lausanne (décembre 1949)”, *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 58-60.

⁵¹ “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

de formación profesional⁵². Doce años después, cuando se creó el CEDEFOP, la primera Agencia comunitaria que se ocupaba de la formación profesional, se recurrió al artículo 235 como base jurídica y no se usó para nada el art. 128 del TCEE⁵³.

La utilización del art 235 del TCEE parecía la posibilidad más clara para desarrollar una intervención comunitaria en la esfera educativa. Sin embargo, la exigencia de unanimidad del Consejo, junto con la tradicional resistencia de los Estados a ceder soberanía en un ámbito tan sensible, provocó que durante mucho tiempo dicho artículo no fuera utilizado para aprobar programas en esta materia. La situación cambió, como veremos más adelante, en la segunda mitad de la década de los ochenta.

En definitiva, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas no ofrecían la base jurídica adecuada para el desarrollo de una actuación en el ámbito educativo. Esto no significa ni un olvido del papel clave que las políticas educativas jugaron a la hora de exacerbar los odios entre los pueblos europeos ni que se infravalorara su rol a la hora de conseguir una verdadera reconciliación. Si ya en aquella época el desarrollo de una mera cooperación intergubernamental en una materia tan sensible como la educación ya resultaba muy difícil, las posibilidades de abordar una integración en este ámbito eran prácticamente nulas. Por todo ello, teniendo en cuenta el contexto histórico y criterios de oportunidad política, se optó por profundizar, en primer lugar, en la dimensión económica del proceso siguiendo criterios funcionalistas. Ante la desconfianza que despertaba este tema, la cooperación europea quedó circunscrita a una organización intergubernamental como el Consejo de Europa⁵⁴.

Las bases jurídicas para la actuación comunitaria, ofrecidas por dichos artículos del TCEE, eran ciertamente escasas. El Tribunal de Justicia, gracias a una sentencia de julio de 1974, jugó un papel clave para que la capacidad de influencia de las Comunidades Europeas en el mundo de la enseñanza no se cortara de raíz. En la misma, el Tribunal señaló que la educación, como tal, no era uno de los ámbitos de competencia de la Comunidad. Sin embargo, por vía de la doctrina de las competencias implícitas⁵⁵, se afirmaba que la falta de competencia comunitaria (en la enseñanza) no quiere decir que la actuación comunitaria en otros temas deba estar limitada por el mero hecho de que afecte a algún aspecto a la educación. La aplicación de dicha doctrina confirmó las posibilidades de influencia indirecta de las Comunidades en el ámbito educativo:

attendu que si la politique de l'enseignement et de la formation ne fait pas partie en tant que telle des domaines que le traité a soumis à la compétence des institutions communautaires, il ne s'ensuit pas que l'exercice des compétences transférées à la Communauté serait, de quelque façon, limité s'il était de nature à affecter les mesures

⁵² “Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963 por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (63/266/CEE)”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, Vol. 1, pp. 30-33.

⁵³ “Reglamento (CEE) N° 337/75 del Consejo de 10 de febrero de 1975 por el que se crea un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, vol. 2, p. 48.

⁵⁴ Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 24, 2001, pp. 133-135.

⁵⁵ Lenaerts, Koen: “Education in European Community law after ‘Maastricht’”, *Common Market Law Review*, Vol. 31, No. 1, 1994, p. 11; Pertek, Jacques: *L'Europe des diplômes et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 114.

prises en exécution d'une politique telle que celle de l'enseignement et de la formation⁵⁶.

La década de los setenta marcó la aceptación de un compromiso entre la Comisión Europea, los países más proclives a desarrollar una cooperación en materia educativa a escala comunitaria y los Estados más hostiles a que las Comunidades Europeas se implicaran en un ámbito tan sensible. El uso del art. 235 del TCEE estaba prácticamente descartado por la exigencia de unanimidad del Consejo, y por ello se llegó a una solución de compromiso. Las medidas de cooperación en materia educativa (y en otras áreas sensibles como la cultura o la sanidad) se aprobarían en “Reuniones del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y de los Ministros de Educación (en este caso) en el seno del Consejo”. Este mecanismo permitía adoptar a la vez actos legislativos comunitarios y de derecho internacional tradicional, por lo que dichas actuaciones ganaban en seguridad jurídica⁵⁷. La cooperación en la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta se estructuró por medio del *soft law*; a través de Resoluciones y Conclusiones del Consejo bajo la fórmula a la que nos referíamos anteriormente, el desarrollo de estudios y seminarios, o de proyectos-piloto. En definitiva, se trataba de una fórmula de toma de decisiones mixta: en parte comunitaria y en parte intergubernamental⁵⁸.

La relevancia de la utilización de estos mecanismos de *soft law* en el desarrollo de la actuación comunitaria en materia educativa no debe minusvalorarse por ciertas limitaciones como la de tratarse, a diferencia de los actos de derecho comunitario, de actuaciones no obligatorias, la escasez de los fondos asignados y la inseguridad de tener que negociar año a año (con el grado de incertidumbre que ello supone). La realidad es que dicho mecanismo, con todas sus imperfecciones, ayudó a reducir los miedos de algunos países a afrontar una cooperación a escala comunitaria. Así, el primer programa de acción en este ámbito fue aprobado en 1976 por medio de una Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo⁵⁹. La creación a finales de los ochenta y principios de los noventa de un marco más sólido para la actuación (estrictamente) comunitaria, no impidió que los Estados siguieran utilizando las Resoluciones y las Conclusiones.

⁵⁶ “Donato Casagrande contre Landeshauptstadt München” (Affaire 9-74), *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1974, p. 779.

⁵⁷ Lirola, Isabel y Pueyo, Jorge: “La política de educación en la U.E. y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación”, Santos, Miguel Anxo (Ed.): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, p. 130; Van Craeynest, Felix: “La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation”, De Witte, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 127-133.

⁵⁸ En este sentido, Erik Beukel señaló lo siguiente: “The body used for this ‘mixed’ and peculiar decision-making process, allowing the ministers of education to adopt at one and the same time acts of Community law and measures of traditional international law, is the ‘Council and ministers of education, meeting within the Council’. Indeed, the hybrid decision-making process has escalated to the point where ministers of education, especially during the 1970s, were not sure whether they were Councils or not”, Beukel, Erik: “Reconstructing Integration Theory: The Case of Educational Policy in the EC”, *Cooperation and conflict*, Vol. 29, No. 1, march, 1994, p. 35.

⁵⁹ Consejo de las Comunidades Europeas. Secretaría General: *Textos sobre la política educativa europea*, Tercera Edición (junio de 1987). Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, pp. 21-28.

Las limitadas posibilidades de cooperación en materia educativa se transformaron con la jurisprudencia del Tribunal en la década de los ochenta y a principios de los noventa. El artículo 128 del TCEE era, como hemos visto anteriormente, muy peculiar. Su singularidad se veía reforzada por el hecho de que permitía tomar decisiones por mayoría simple, pero los Estados confiaban que tan sólo se utilizaría con dicha función declarativa⁶⁰. Hasta entonces, su muy escasa utilización favoreció su consideración como una especie de “artículo dormido”⁶¹, limitado a establecer principios muy generales en el terreno de la formación profesional, y que no estaba destinado a jugar un papel clave en el impulso de la cooperación educativa europea.

La realidad fue que el Tribunal “despertó” dicho artículo y, tras una muy interesante jurisprudencia, nos encontramos con que el art. 128 del TCEE podía ser utilizado como base jurídica única en la aprobación de programas comunitarios (por mayoría simple). En efecto, gracias a tres sentencias dictadas a finales de los ochenta y principios de los noventa, referidas a la base jurídica adecuada para tres programas comunitarios (Erasmus, Petra y Comett II), el artículo 128 se convirtió en una base jurídica suficiente para aprobar programas plurianuales. Sin embargo, antes de analizar estas tres sentencias, cabe destacar que este proceso sólo fue posible por las posibilidades que abrieron los recursos de la ciudadanía europea a través de la cuestión prejudicial. Así, unos años antes del desarrollo de esta jurisprudencia, el TJCE tuvo que pronunciarse sobre si el cobro del minerval en Bélgica a los estudiantes nacionales de los países comunitarios constituía una discriminación por razón de nacionalidad, prohibida por el art. 7 del TCEE⁶².

La clave estaba en definir previamente el alcance exacto del concepto de formación profesional. Si un estudio entraba en el concepto “comunitario” de formación profesional, formaba parte de los Tratados y, en este caso, debería aplicarse el principio de no discriminación por razón de nacionalidad reconocido en el artículo 7 del TCEE. En caso contrario, si el estudio en cuestión no entra en dicha definición, la aplicación del minerval sería perfectamente legal desde la perspectiva del derecho comunitario. La sentencia Gravier, de 13 de febrero de 1985, planteó la siguiente definición de formación profesional:

toute forme d’enseignement qui prépare à une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique, ou qui confère l’aptitude particulière à exercer une telle profession, métier ou emploi, relève de l’enseignement professionnel, quels que soient l’âge et le niveau de formation des élèves ou des étudiants, et même si le programme d’enseignement inclut une partie d’éducation général⁶³.

Su definición de formación profesional era particularmente amplia pero no aclaraba la cuestión en la medida que no excluía por sistema a la enseñanza superior, pero tampoco

⁶⁰ Lenaerts, Koen: *Op. cit.*, p. 18.

⁶¹ De Witte, Bruno: “The Influence of European Community Law on National Systems of Higher Education”, Pertek, Jacques (Ed.): *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, pp. 78-79.

⁶² El minerval eran unos gastos de matrícula suplementarios cobrados en los centros de enseñanza belgas que les eran impuestos a los estudiantes extranjeros en concepto de contribución personal a los costes de funcionamiento del sistema educativo de dicho país.

⁶³ “Françoise Gravier contre Ville de Liège” (Affaire 293/83), *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1985, p. 614.

delimitaba claramente qué estudios universitarios podían entrar en dicha definición y cuáles no. Las ambigüedades del concepto de formación profesional necesitaban una aclaración, que llegó tres años después por medio de la sentencia Blaizot (2 de febrero de 1988), en la que se adoptó una definición de formación profesional muy amplia. Así, el Tribunal incluyó a prácticamente todos los estudios universitarios con la excepción “de algunos ciclos de estudios concretos que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas deseosas de aumentar sus conocimientos generales más que acceder a la vida profesional”⁶⁴.

La acción de ciudadanos europeos, utilizando la vía de la cuestión prejudicial, llevó al Tribunal a tener que pronunciarse sobre el alcance del concepto de formación profesional. La Comisión vio la oportunidad abierta por la sentencia Gravier, con su definición que no excluía los estudios universitarios, y presentó una propuesta de Decisión para un nuevo programa con el artículo 128 del TCEE como única base jurídica; contando con el apoyo del Parlamento Europeo⁶⁵. Una primera opción era aprobar Erasmus utilizando únicamente el art. 235 del TCEE como base jurídica para dicho programa. Esta posibilidad gustaba a los Estados más hostiles a una mayor implicación de las Comunidades Europeas en materia educativa. La Comisión apostó fuerte al considerar que el art. 128 era una única base jurídica suficiente para Erasmus. Si la postura de la Comisión triunfaba, a futuro se podrían aprobar programas plurianuales por mayoría simple del Consejo, reforzando considerablemente las posibilidades de actuación comunitaria en esta materia. Finalmente, el Consejo optó por una solución de compromiso, aprobando dicho programa y recurriendo al artículo 128 y al 235 del TCEE como base jurídica⁶⁶. La utilización del art. 235 (ya sea en solitario o con el 128) significa la exigencia de unanimidad del Consejo. La Comisión no se resignó y, poco después de la aprobación de Erasmus, presentó un recurso de anulación al estimar que el art. 128 era una base jurídica suficiente para la aprobación del programa; por lo que no se podía recurrir al artículo 235 del TCEE⁶⁷.

El programa Petra, siguiendo en este caso el criterio de la Comisión, fue aprobado utilizando el artículo 128 del TCEE como única base jurídica⁶⁸. El Consejo aceptó la propuesta de la Comisión en un programa de menor “calado” político y cuyo objetivo encajaba muy claramente en la definición de formación profesional. En el caso de Erasmus, su mayor ambición e impacto directo en el mundo universitario europeo, provocaron la no aceptación del artículo 128 como única base jurídica. Con todo, el Reino Unido rechazó la decisión del Consejo en el caso de la aprobación del programa Petra y presentó un recurso de anulación

⁶⁴ “Vincent Blaizot contra Universidad de Lieja y otros” (Asunto 24/86), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1988, p. 404.

⁶⁵ Commission des Communautés Européennes: *Proposition de Décision du Conseil portant adoption d’Erasmus: le programme d’action de la Communauté Européenne en matière de mobilité des étudiants*, Bruxelles, COM (85) 756 final, 20 décembre, 1985.

⁶⁶ “Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)” (87/327/CEE), *DOCE L 166*, 25 de junio, 1987, pp. 20-26.

⁶⁷ “Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 242/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1425-1460.

⁶⁸ “Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA)” (87/569/CEE), *DOCE L 346*, 10 de diciembre, 1987, pp. 31-33.

ante el TJCE⁶⁹. El Tribunal, ante las evidentes conexiones entre ambos casos, dictó ambas sentencias el mismo día (30 de mayo de 1989) y las dos contaron con la misma motivación y conclusiones del Abogado General.

El caso Erasmus, por el ambicioso contenido del programa, era sin duda el más controvertido. El elemento clave era conocer si dicho artículo era una base jurídica adecuada para aprobar un programa comunitario o tan sólo debía emplearse para establecer principios generales que serían llevados a la práctica con gran libertad por parte de los Estados miembros. El TJCE dio la razón a la Comisión en esta y en las otras cuestiones de fondo⁷⁰, pero desestimó su recurso por una razón sorprendente que, tal y como se deduce de la lectura completa de la sentencia, no había sido planteada por ninguna de las partes a lo largo del proceso. Así, el TJCE señaló que en Erasmus existían elementos que pertenecen a la investigación científica y que, antes de la entrada en vigor del Acta Única Europea, con la aparición de un nuevo Título en el TCEE destinado a I+D, debía basarse también en el artículo 235 del Tratado⁷¹. En el caso de la sentencia relativa al programa Petra, al no entrar en juego dicho factor “tecnológico”, se consideró que su base jurídica era la adecuada⁷².

El Tribunal da la razón en todas las cuestiones de fondo a la Comisión y se saca de la manga un argumento nuevo para ofrecer un pírrico triunfo final al Consejo. En definitiva, las tesis de la Comisión se impusieron y, poco después, Erasmus II fue aprobado utilizando el art. 128 del TCEE, con un importante incremento en su presupuesto, como única base jurídica⁷³. Este conflicto tuvo su epílogo con la sentencia sobre el programa Comett II. La postura de la Comisión fue ganando adeptos y la segunda fase del programa fue aprobada utilizando el artículo 128 como única base jurídica⁷⁴. Todavía sin conocerse las sentencias sobre los programas Erasmus y Petra, el Reino Unido, Francia y Alemania presentaron recursos al TJCE por separado⁷⁵. El Tribunal de Justicia dictó sentencia el 11 de junio de 1991, dando la razón a la Comisión y al Consejo, pese a que los Estados que presentaron el recurso intentaron aprovechar las rendijas abiertas por el Tribunal en

⁶⁹ “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 56/88), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1615-1619.

⁷⁰ Para más información sobre las sentencias referidas a los programas Erasmus, Petra y Comett II, y las posibilidades que ofreció el art. 128 del TCEE tras esta jurisprudencia, ver Frazier, Carole: *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris, CNRS, 1994, pp. 150-165 y Pertek, Jacques: *L'Europe des diplômes et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 128-131.

⁷¹ “Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 242/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1457-1459.

⁷² Así, la motivación es idéntica a la sentencia Erasmus y las Conclusiones del Abogado General también. Por todo ello, en la Recopilación de Jurisprudencia, en esta sentencia se remite al desarrollo de los argumentos a la sentencia Erasmus. “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asunto 56/88), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1615-1619.

⁷³ “Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989 que modifica la Decisión 87/327/CEE por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus)” (89/663/CEE) *DOCE L 395* 30 de diciembre, 1989, pp. 23-27.

⁷⁴ “Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988 por la que se aprueba la segunda fase del Programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT II)” (1990-1994)” (89/27/CEE), *DOCE L 13*, 17 de enero, 1989, pp. 28-34.

⁷⁵ “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otros contra Consejo de las Comunidades Europeas” (Asuntos acumulados C-51/89, C-90/89, y C-94/89), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia*, Parte I: Tribunal de Justicia 1991, pp. 2757-2796.

el caso Erasmus, como era la cuestión del I+D, para evitar el recurso al artículo 128 como única base jurídica. En este punto, resulta curioso que el Tribunal desechara el argumento “tecnológico” que se sacó de la manga apenas dos años antes en la sentencia Erasmus.

Esta jurisprudencia es un magnífico ejemplo de cómo jueces (y en este caso, altos funcionarios de la Comisión Europea) manejan unos horizontes temporales distintos que los políticos. Los jueces piensan a largo plazo y su objetivo es conseguir la construcción y consolidación de doctrinas legales, mientras que la visión del político medio suele ser desoladoramente cortoplacista. El Tribunal puede establecer, en un caso de gran sensibilidad política, una doctrina polémica como principio general; pero en no pocas ocasiones tiene la habilidad de encontrar, a veces de forma muy discutible, un motivo por el cual esa doctrina no es aplicable en ese caso concreto. Esta táctica tan sutil, utilizada por el TJCE en varias ocasiones, encaja como un guante para explicar lo ocurrido con la jurisprudencia que “despertó” el artículo 128 del TCEE⁷⁶. Gracias a la misma, se ofrece al político medio un triunfo aparente y se busca reducir el riesgo de hipotéticas reacciones negativas a dicha jurisprudencia. Una vez afirmado dicho principio general, y si no hay muchas protestas, el Tribunal aplicará plenamente dicha doctrina en sentencias posteriores⁷⁷. La Comisión y el Tribunal de Justicia, unidos por una postura favorable al avance del proceso de integración, colaboran estrechamente en muchas ocasiones⁷⁸.

La jurisprudencia que despertó al artículo 128 jugó un papel decisivo al facilitar un acuerdo que, a diferencia de lo ocurrido en el proceso de negociación del Acta Única Europea, llevó a los países más reacios a aceptar la inclusión en el TUE de una competencia limitada en materia educativa⁷⁹. Sin dicha jurisprudencia, probablemente la aparición de la enseñanza en el Tratado de Maastricht no se hubiera evitado pero, ante las evidentes reticencias de algunos Estados miembros, el alcance de dicha competencia hubiera sido notablemente menor⁸⁰.

⁷⁶ Trevor Hartley describió esta ingeniosa táctica de la siguiente manera: “A common tactic is to introduce a new doctrine gradually: in the first case that comes before it, the Court will establish the doctrine as a general principle but suggest that it is subject to various qualifications; the Court may even find some reason why it should not be applied to the particular facts of the case. The principle, however, is now established. If there are not too many protests, it will be re-affirmed in later cases; the qualifications can then be whittled away and the full extent of the doctrine revealed”. Citado en: Alter, Karen J.: “Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice”, *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, p. 131.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 130-133.

⁷⁸ Alter, Karen: *Op. cit.*, p. 131; Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, p. 71.

⁷⁹ Para una visión del complejo proceso negociador que culminó con la aparición de la educación en los Tratados tras Maastricht, ver Gori, Gisella: *Towards an EU Right to Education*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, pp. 61-76.

⁸⁰ Así, en Maastricht también se incluyó una competencia de la UE en otro ámbito sensible: la cultura. El nuevo artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) era muy parecido al nuevo artículo que se ocuparía de la cooperación educativa, pero con un matiz muy importante. En ambos casos, la toma de decisiones recurría al nuevo procedimiento de codecisión, pero en el caso de la cultura se exigía la unanimidad del Consejo; es decir, en la práctica supone un derecho de veto a la hora del desarrollo de la cooperación en esta materia. La jurisprudencia existente del TJCE sobre el art. 128 del TCEE evitó probablemente que el nuevo artículo que se ocupase de la cooperación educativa naciera con una limitación parecida. La diferencia práctica entre ambas bases jurídicas se plasmó en la aprobación de los programas plurianuales tras la entrada en vigor de Maastricht. Los nuevos programas culturales, con su codecisión “especial” que exigía unanimidad del Consejo, tuvieron un proceso de aprobación más lento, complejo, y contaban con escasos fondos y una menor ambición que los programas en materia educativa.

El Tratado de Maastricht supuso la aparición de dos nuevos artículos en el TCE: el art. 126 se ocupaba de los temas relativos a la educación (y juventud⁸¹) y el art. 127 de la formación profesional. La nueva situación creada por la jurisprudencia del TJCE favoreció la definición de un nuevo compromiso a la hora de definir la competencia de la UE en materia educativa que, a grandes rasgos, se ha mantenido hasta hoy. Ambos artículos mostraban una estructura muy similar aunque contaban con una diferencia importante: el artículo 126 del TCE permitía aprobar programas mediante el procedimiento de codecisión y el art. 127 utilizaba el procedimiento de cooperación. En primer lugar, se trata de una competencia limitada, dedicada al fomento de la cooperación y que excluye la armonización en dicha materia. Así, en el apartado 1 del art. 126 se afirmaba que para la consecución de una educación de calidad se fomentará “la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística”. El apartado cuarto de los arts. 126 y 127 del TCE contiene el elemento clave que permitió la aceptación de la competencia de la UE en unas materias tan sensibles, al descartar “toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

Maastricht no sólo se dedicó a poner límites, muy razonables por otra parte, a la intervención de la UE en materia educativa. También supuso una mejora sustancial en las posibilidades de actuación de la Unión en este ámbito traducida en dos elementos clave. El primero es que la intervención comunitaria, tras la aparición de la educación en los Tratados vía Maastricht, ha ganado en seguridad jurídica⁸². En segundo lugar, ha permitido la aprobación de programas comunitarios con mayor presupuesto, más ambición y alcance que en la situación pre-Maastricht. Sin los cambios introducidos en el Tratado de la Unión Europea, el artículo 128 del TCEE sólo hubiera podido utilizarse para aprobar programas en formación profesional y enseñanza universitaria. El TUE ha permitido una ampliación de las materias que pueden abordar los programas comunitarios basados en el artículo 149. Así, si la primera fase del programa Sócrates (1995-1999) se hubiera aprobado sin entrar en vigor el Tratado de Maastricht, no podría haber recurrido al art. 128 del TCEE como única base jurídica; ya que su capítulo II dedicado a la “enseñanza escolar” (Comenius) quedaría fuera de su alcance y exigiría la utilización conjunta del art. 235 del TCEE. Esto supondría que Sócrates se hubiera aprobado por unanimidad, en vez de mayoría cualificada, del Consejo y las consecuencias negativas se hubieran visto con claridad en la ambición y la dotación presupuestaria del nuevo programa.

⁸¹ El art. 126 del TCE introdujo entre sus objetivos específicos “favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos”. Este nuevo apartado permitió, como veremos en el apartado siguiente, utilizar el art. 126 del TCE para aprobar el programa La Juventud con Europa III sin tener que utilizar el art. 235.

⁸² Aspecto destacado por Koen Lenaerts en lo referente al futuro de Erasmus: “It is self-evident that henceforth the Erasmus programme will fall exclusively within the Community competence with regard to education, without any danger of any of the *acquis communautaire* being lost”, Lenaerts, Koen: *Op. cit.*, p. 27.

Las posteriores reformas del Tratado de Amsterdam y el de Niza no cambiaron sustancialmente las bases de la actuación de la UE en materia educativa⁸³. El equilibrio alcanzado (mayor seguridad jurídica y capacidad de aprobar programas más amplios y ambiciosos a cambio de excluir de su actuación toda posibilidad de armonización) parece difícil de romper. El Tratado de Lisboa también incluye dos artículos: el art. 165 y el 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En ambos casos, hay una clara línea de continuidad con las líneas básicas de actuación definidas en Maastricht para estas materias⁸⁴.

El principio de subsidiariedad, introducido como es bien sabido en el Tratado de Maastricht, fue calculadamente formulado de manera ambigua, de manera que no pudiera descartarse a futuro ninguna interpretación⁸⁵. Los problemas, como siempre, llegarán cuando se clarifique dicho principio: ¿servirá para poner un freno definitivo a la acción de la UE en materia educativa o permitirá un salto cualitativo en las posibilidades de actuación de la Unión? No pudiendo descartar del todo la posibilidad de que el principio de subsidiariedad pueda ser utilizado para reforzar la competencia de la Unión⁸⁶, los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa no refuerzan la viabilidad de dicha hipótesis. A futuro, lo más probable es que el principio de subsidiariedad no permita un salto cualitativo en la competencia de la UE en esta materia.

5. La relevancia de la UE como actor educativo: ¿importancia cuantitativa vs cualitativa?

La escasez de fondos destinados a las actuaciones de la UE explícitamente educativas, básicamente los programas plurianuales, puede llevarnos a pensar que la Unión es un actor poco relevante en el ámbito educativo europeo. Si bien es cierto que el presupuesto es un indicador habitualmente significativo a la hora de evaluar la importancia que realmente se ofrece a una política, corremos el peligro de dejarnos cegar por las cifras y no ver nada más allá. En términos cuantitativos (dotación

⁸³ En el Tratado de Amsterdam (la nueva numeración se mantuvo en Niza) se cambió la numeración de los Tratados: el art. 126 pasó a ser el 149 y el art. 127 pasó a ser el 150. El artículo relativo a la formación profesional abandonó el procedimiento de cooperación y, como ocurría con la educación, adopta el procedimiento de codecisión. Las modificaciones que afectan a la dimensión educativa de la política comercial se analizarán en el apartado sexto.

⁸⁴ Cabe destacar que, de manera similar a lo ocurrido con la parte de juventud en el art. 126 del TCE, el art. 165 del TFUE introdujo un objetivo específico sobre la dimensión europea del deporte.

⁸⁵ Jover, Gonzalo: "Significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea", Santos, Miguel Anxo: *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 101-102.

⁸⁶ Así, un estudio sobre Suiza nos muestra un ejemplo de cómo el principio de subsidiariedad puede ser usado para reforzar la competencia educativa de la autoridad central. Este caso resulta particularmente interesante si tenemos en cuenta que, por un lado, Suiza es uno de los países más descentralizados del mundo (especialmente en el terreno educativo) y, por otro, que se trata de un país muchas veces citado como (hipotético) modelo para la integración europea. Hega, Gunther M.: "Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland", *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 1, spring, 2000, p. 30.

presupuestaria), la intervención más influyente, aunque no explícitamente educativa, sería la de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Sin negar su importancia, en este apartado quiero recalcar la mayor relevancia cualitativa de otras actuaciones de la Unión; tales como la intervención en lo relativo al reconocimiento de títulos con fines profesionales y, sobre todo, la aprobación de los programas plurianuales de la UE en las áreas de formación profesional y educación.

Los Fondos Estructurales y de Cohesión juegan un papel fundamental en el proceso de integración europea. En el terreno educativo han favorecido cambios, en algunos casos especialmente importantes⁸⁷, en los sistemas educativos de algunos Estados miembros. La creciente hegemonía del proyecto constitucional neoliberal también se observa en los Fondos Estructurales y de Cohesión, con un énfasis creciente en el ajuste y la reforma. Los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 planteaban una reducción de los objetivos prioritarios a tres; los dos primeros en clave regional⁸⁸. El objetivo 3 se destinaba específicamente a “apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo”⁸⁹. El presupuesto para este nuevo objetivo fue 24.050 millones de euros; esto es, el 12,3% del presupuesto total de los Fondos Estructurales para dicho período (2000-2006)⁹⁰. En la medida que las acciones de este nuevo objetivo horizontal (y no regional) no se aplican a las regiones objetivo 1 (con sus propias medidas que influyeron en los sistemas educativos de dichas regiones), cabe señalar que la cantidad destinada a la formación y a la educación vía Fondos Estructurales fue mayor que esos 24.050 millones de euros.

La reforma actualmente en vigor (período 2007-2013) ha integrado a los Fondos Estructurales y de Cohesión en un único marco, con una dotación presupuestaria de 308.041 millones de euros y la aprobación de tres nuevos objetivos:

- i) “Convergencia”, que permitirá acelerar la convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas y que recibirá el 81,54% de los fondos.
- ii) “Competitividad regional y empleo”, perseguirá aumentar (fuera de las regiones menos desarrolladas) la competitividad y atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales. Su dotación será del 15,95%.
- iii) “Cooperación territorial europea” apuesta por intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación

⁸⁷ Fitz Gerald, John D.: “An Irish Perspective on the Structural Funds”, *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, December, 1998, pp. 684-685.

⁸⁸ En concreto, el objetivo nº 1 era “promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas” y el nº 2 “apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales”. “Reglamento (CE) Nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales”, *DOCE L 161*, 26 de junio, 1999, p. 7.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, p. 10.

interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado (2,52% de los fondos totales).

La reforma de los Fondos Estructurales y de Cohesión, muy centrada en la Estrategia de Lisboa, sigue apostando por una intervención en materia de educación y formación; utilizando términos como “aumento de la inversión en capital físico y humano”, “inversión en capital humano” o “desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento”⁹¹.

El reconocimiento de títulos con fines profesionales nos muestra un área de intervención de la UE que ha influido notablemente en los sistemas educativos europeos. El artículo 57 del TCEE ya planteaba la posibilidad de aprobar Directivas para favorecer el reconocimiento de títulos con fines profesionales. Sin embargo, la Comunidad tardó mucho en dar pasos verdaderamente significativos en esta materia. En un principio, se adoptó un esquema basado en la experiencia profesional que consistió en la aprobación de una serie de Directivas (en general una por actividad) en las que se reconoce el derecho a desempeñar una profesión en otro Estado miembro si se ha ejercido durante un tiempo determinado, fijado en la Directiva, en el Estado miembro de origen⁹². Las profesiones reguladas (actividad cuyo ejercicio está limitado a los que, entre otras condiciones, posean determinado título) exigían una respuesta más ambiciosa que llegó en la segunda mitad de la década de los setenta.

Las Comunidades Europeas optaron entonces por un esquema sectorial para el reconocimiento profesional de las titulaciones. En líneas generales, el sistema contaba con la aprobación de dos Directivas: i) La primera se ocupa de la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los diferentes Estados miembros, relativas a la profesión en cuestión, y que tiene como objeto armonizar las formaciones⁹³. En la misma, se fijaban una serie de criterios cualitativos (contenido de la formación) y cuantitativos (años de estudio, número de horas de cursos) mínimos que se deben cumplir para proceder al reconocimiento del título. ii) La segunda Directiva establece que, siempre que cumplan los criterios mínimos planteados en la Directiva de coordinación, cada Estado miembro debe reconocer los títulos o diplomas expedidos por otro⁹⁴.

El sistema sectorial, que exigía cierto grado de armonización previa en el contenido educativo, se aplicó a casos muy peculiares; una serie de profesiones

⁹¹ “Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999”, *DOCE L 210*, 31 de julio, 2006, pp. 25-78.

⁹² Colom Vich, Monserrat: “Cualificación profesional en la Europa sin Fronteras”, *Nuestra Escuela*, n° 133, junio, 1992, pp. 25-26.

⁹³ Como ejemplo, teniendo en cuenta que fue la primera de las Directivas aprobadas, citaremos el caso de los médicos. “Directiva del Consejo de 16 de junio de 1975 sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las actividades de los médicos” (75/363/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 6, Vol. 1, pp. 197-199.

⁹⁴ “Directiva del Consejo de 16 de junio de 1975 sobre reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de médico, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios” (75/362/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 6, Vol. 1, pp. 186-196.

médicas y/o paramédicas (médicos, enfermeros, odontólogos, veterinarios, matronas y farmacéuticos) y el de los arquitectos. En este último caso, de mayor complejidad por las grandes diferencias en el contenido de las titulaciones de los Estados miembros, se siguió básicamente este modelo sectorial, pero concentrándolo todo en una única Directiva⁹⁵. En el asunto de los abogados, tan sólo hablamos de la aprobación de una Directiva que se limitaba a favorecer la libre circulación de servicios⁹⁶. Temas clave como el libre establecimiento y los problemas para ejercer la profesión de abogado cuando no se ha obtenido el título en el mismo país, no fueron abordados hasta dos décadas después⁹⁷.

El esquema sectorial, en la medida que acordaba un proceso de armonización previo, contaba con algunos elementos positivos a la hora de abordar el reconocimiento de títulos en otro Estado miembro, pero también contaba con una serie de problemas que se agudizaron en la perspectiva del Mercado Único. Así, problemas como el alto coste del mantenimiento del sistema, la lentitud y las dificultades del proceso de aprobación (la mayoría tardaban más de diez años en ser aprobadas), hicieron que la generalización de este esquema a todas las profesiones reguladas se volviera inviable⁹⁸. Los problemas del enfoque sectorial se volvieron todavía más evidentes en la perspectiva de la creación del Mercado Único para el 1 de enero de 1993. La Comisión fue plenamente consciente del problema y, en su Libro Blanco sobre la creación del Mercado Interior, apostó por la aprobación de un sistema general de reconocimiento de títulos que debería incluir los siguientes elementos:

Los principales elementos de este sistema son los siguientes: principio de la confianza recíproca entre los Estados miembros; principio de la paridad de los estudios universitarios entre los Estados miembros; mutuo reconocimiento de los diplomas sin armonización previa de las condiciones de acceso a las profesiones y de ejercicio de las mismas, y ampliación del sistema general a los asalariados. Por último, toda diferencia, en particular en materia de formación, entre los Estados miembros se compensaría con la experiencia profesional⁹⁹.

La Comisión Europea se encontró en el dilema de optar por un siempre complejo proceso de armonización o elegir un sistema basado esencialmente en el reconocimiento. La opción quedó clara tan solo unos meses después de la publicación del citado Libro

⁹⁵ “Directiva del Consejo de 10 de junio de 1985 para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios” (85/384/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 6, Vol. 3, pp. 9-19.

⁹⁶ “Directiva del Consejo de 22 de marzo de 1977 dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados” (77/249/CEE), *DOCE* (versión en castellano), Tomo 6, Vol 1, pp. 224-225.

⁹⁷ “Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título”, *DOCE L 77*, 14 de marzo, 1998, pp. 36-43.

⁹⁸ En todo lo relativo al funcionamiento del esquema sectorial y las motivaciones que llevaron a su modificación, ver Colom Vich, Monserrate: *Op. cit.*, pp. 26-27; Pertek, Jacques: *Op. cit.*, pp. 26-59.

⁹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *La consecución del Mercado Interior. Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo*, (junio de 1985), Bruselas, COM (85) 310 final, 9 de septiembre, 1986 p. 25.

Blanco con la presentación de una propuesta de Directiva para crear un sistema general de reconocimiento de títulos¹⁰⁰. El nuevo enfoque evitaba la armonización previa que caracterizaba el esquema sectorial y apostaba por el reconocimiento mutuo¹⁰¹. El proceso de aprobación culminó tres años después con la aprobación de una Directiva que supondría la creación de un sistema general de reconocimiento de títulos con fines profesionales¹⁰², sin que esto supusiera la desaparición de las Directivas sectoriales anteriormente aprobadas.

El elemento clave de este nuevo sistema era la confianza mutua de los Estados miembros en lo referido a la calidad de sus sistemas educativos nacionales. El reconocimiento era la regla general, aunque los problemas surgían si entre la formación certificada en el título y la requerida en el Estado miembro de acogida existían diferencias sustanciales. En estos casos se tenía que ofrecer alguna salida, según establecía el artículo 4 de la Directiva, a los poseedores del título, tales como la acreditación de una experiencia profesional y la posibilidad de elección, como norma general, entre la realización de una prueba de aptitud o un período de prácticas. Este sistema, pese a sus indudables avances, tenía un alcance limitado ya que sólo se podía aplicar a las profesiones reguladas cuyo ejercicio está supeditado a la posesión de un título de enseñanza superior con una duración mínima de tres años. Por todo ello, en pocos años se aprobó una modificación que incluía los niveles de formación no cubiertos por el sistema general inicial, a saber el correspondiente a las demás formaciones en la enseñanza postsecundaria y formaciones asimiladas a ésta, y el correspondiente a la enseñanza secundaria de corta o larga duración completada en su caso por una formación o ejercicio profesional¹⁰³.

La complejidad de un reconocimiento de títulos con tres esquemas tan diferentes (el basado en la experiencia profesional, el sectorial y el general) ha llevado a la UE a intentar que el sistema gane en sencillez y coherencia. Un primer paso importante fue la reformulación de las viejas Directivas transitorias basadas en la experiencia profesional¹⁰⁴, en la que se tuvo en cuenta las experiencias surgidas de la aplicación del sistema general. Un avance todavía más decidido en esta dirección se dio con la aprobación de una Directiva con el fin de garantizar la libre circulación en el caso de las profesiones reguladas¹⁰⁵, consolida las aportaciones de las Directivas anteriores y tiene

¹⁰⁰ Commission des Communautés Européennes: *Proposition de Directive du Conseil relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur*, Bruxelles, COM (85) 355 final, 22 juillet, 1985.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 1-5.

¹⁰² "Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años" (89/48/CEE), *DOCE L 19*, 24 de enero, 1989, pp. 16-23.

¹⁰³ "Directiva 92/51/CEE del Consejo de 18 de junio de 1992 relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE", *DOCE L 209*, 24 de julio, 1992, pp. 25-45.

¹⁰⁴ "Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de junio de 1999 por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias", *DOCE L 201*, 7 de junio, 1999, pp. 77-88.

¹⁰⁵ "Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales", *DOCE L 255*, 30 de septiembre, 2005, pp. 22-155.

como objetivo la simplificación de los regímenes de reconocimiento de títulos con fines profesionales, así como facilitar la prestación temporal de servicios.

En definitiva, el reconocimiento de títulos con fines profesionales es un elemento clave a la hora de valorar la gran influencia de la UE en los sistemas educativos de los Estados miembros. El sistema general, pese a no incluir un proceso previo de armonización de los contenidos y la duración de los títulos, está contribuyendo a una convergencia indirecta en los sistemas de enseñanza superior de la UE¹⁰⁶. La lógica del sistema favorece que las titulaciones vayan pareciéndose cada vez más en cuanto a duración y contenido. Si en un Estado miembro se empeñan, por ejemplo en la planificación de una licenciatura concreta, en ir en una dirección distinta a la de la mayoría de los países de la UE, sus licenciados se encontrarán con problemas a la hora de solicitar el reconocimiento para ejercer profesionalmente en otro país, y este hecho, a medio y largo plazo, podría reducir el atractivo de sus universidades en dicha licenciatura. Con todo, la siempre compleja aprobación de Directivas es el único camino elegido para avanzar en el reconocimiento, como demuestran casos como el Sistema de Transferencia de Créditos Europeos o la creación de los documentos Europass¹⁰⁷.

Los programas de acción plurianuales en el terreno de la educación y la formación son, a mi juicio, particularmente importantes. El muy limitado presupuesto que la UE destina a dichos programas nos permite hablar de su “marginalidad estratégica”¹⁰⁸; marginales si nos quedamos simplemente en los escasos fondos de los que disponen (sobre todo si los comparamos, por ejemplo, no ya con el presupuesto para educación de un país como Francia, sino con el presupuesto de una gran universidad europea), estratégicos si tenemos en cuenta su contribución en la transformación del panorama de la enseñanza en Europa. La tendencia apunta a un notable incremento de los fondos para los programas comunitarios. Así, la primera fase de Sócrates y Leonardo da Vinci contó con alrededor de 1.500 millones (850 para el primero y 620 para el segundo), su segunda fase (2000-2006) se acercó a los 3.000 (1.150 millones para Leonardo da Vinci II y 1.850 millones para Sócrates II). El actualmente en vigor Programa de Aprendizaje Permanente (2007-2013), que incluye a Sócrates y Leonardo da Vinci como subprogramas, llega a los 6.900 millones de euros.

El número de programas aprobados se ha reducido considerablemente. La segunda mitad de la década de los ochenta marcó el inicio de la aprobación de programas plurianuales en estas materias que, favorecido por la jurisprudencia que “despertó” el artículo 128 del TCEE, llevó a la aprobación de gran cantidad de pequeños programas, la mayoría utilizando

¹⁰⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración...”, *Op. cit.*, pp. 145-146.

¹⁰⁷ “Decisión N° 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004 relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass)”, DOCE L 390, 31 de diciembre, 2004, pp. 6-20.

¹⁰⁸ Siguiendo la expresión utilizada por Larislav Cerych. Cerych, Ladislav: “Higher Education and Europe after 1992: the framework”, *European Journal of Education*, Vol. 24, No. 4, 1989, pp. 328-329.

el art. 128 como base jurídica (Comett¹⁰⁹, Erasmus¹¹⁰, Petra¹¹¹, Eurotecnet¹¹², y Force¹¹³) y en algún caso con la utilización del art. 235 del TCEE¹¹⁴. La mayoría con escaso presupuesto y no demasiado influyentes, con la excepción de Comett y sobre todo Erasmus, a la hora de impulsar la movilidad en Europa.

La aprobación del Tratado de Maastricht dio mayor margen de actuación a la UE para llevar a cabo sus actuaciones y se optó por centralizar las intervenciones de la Unión básicamente en dos programas: Leonardo da Vinci en lo relativo a la formación profesional¹¹⁵ y Sócrates en materia educativa¹¹⁶. En la actualidad, existe un único programa de acción en materia educativa en cuya estructura se han integrado las principales acciones de Sócrates y Leonardo, con el añadido de la Acción Jean Monnet, tradicionalmente financiada fuera de los fondos destinados a la intervención de la UE en materia educativa¹¹⁷.

El incremento en la dotación presupuestaria en estos últimos quince años ha sido verdaderamente notable, pero todavía queda lejos de las (cuantitativamente hablando) principales políticas de la UE. ¿Se puede ser influyente en el panorama educativo europeo

¹⁰⁹ “Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba el programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT)” (86/365/CEE), *DOCE L 222*, 8 de agosto, 1986, pp. 17-23. La segunda fase ya con el artículo 128 del TCEE como única base jurídica, “Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988 por la que se aprueba la segunda fase del Programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT II)” (1990-1994)” (89/27/CEE), *DOCE L 13*, 17 de enero, 1989, pp. 28-34.

¹¹⁰ “Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)” (87/327/CEE), *DOCE L 166*, 25 de junio, 1987, pp. 20-26. La segunda ya con el artículo 128 TCEE como única base jurídica. “Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989 que modifica la Decisión 87/327/CEE por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus)” (89/663/CEE), *DOCE L 395*, 30 de diciembre, 1989, pp. 23-27.

¹¹¹ “Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA)” (87/569/CEE), *DOCE L 346*, 10 de diciembre, 1987, pp. 31-33. “Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991 por la que se modifica la Decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (PETRA)” (91/387/CEE), *DOCE L 214*, 2 de agosto, 1991, pp. 69-76.

¹¹² “Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1989 por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (EUROTECNET)” (89/657/CEE), *DOCE L 393*, 30 de diciembre, 1989, pp. 29-34.

¹¹³ “Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continuada en la Comunidad Europea (FORCE)” (90/267/CEE), *DOCE L 156*, 21 de junio, 1990, pp. 1-7.

¹¹⁴ “Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (LINGUA)” (89/489/CEE), *DOCE L 239*, 16 de agosto, 1989, pp. 24-32.

¹¹⁵ “Decisión del Consejo (94/819/CE) de 6 de diciembre de 1994 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea”, *DOCE L 340*, 29 de diciembre, 1994, pp. 8-24. “Decisión 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 Leonardo da Vinci (1999/362/CE)”, *DOCE L 146*, 11 de junio, 1999, pp. 33-47.

¹¹⁶ “Decisión N° 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 1995 por la que se crea el programa de acción comunitario SOCRATES”, *DOCE L 87*, 20 de abril, 1995, pp. 10-24. “Decisión N° 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”, *DOCE L 28*, 3 de febrero, 2000, pp. 1-15.

¹¹⁷ “Decisión N° 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”, *DOCE L 327*, 24 de noviembre, 2006, pp. 45-68.

con un presupuesto tan limitado? ¿Por qué son tan relevantes los programas europeos? La clave reside, tal y como apuntó hace ya tiempo la misma Comisión Europea, en el efecto catalizador de la acción comunitaria y la utilización de tres instrumentos básicos que nos permiten comprender la verdadera incidencia de los programas de acción comunitarios en los sistemas educativos¹¹⁸:

- a) La estructura reticular; esto es, la creación de redes transnacionales de personas y de organizaciones con problemas y áreas de trabajo similares, con el fin de promover el intercambio organizado de ideas y la difusión de las buenas prácticas.
- b) La movilidad y el intercambio, es decir, la estimulación de los estudiantes y profesionales para que realicen una experiencia directa en otro Estado miembro y la promoción de una colaboración duradera entre los centros de enseñanza y de formación que participen.
- c) La organización de proyectos transnacionales conjuntos, es decir, proyectos entre socios de diferentes Estados miembros que se comprometan a trasladar de forma organizada sus ideas innovadoras sobre cuestiones de educación y formación en un contexto europeo y la introducción de una dimensión europea en el contenido de la formación.

La participación en los programas comunitarios favorece la creación de redes transnacionales, cuyo trabajo en común en la mayoría de los casos va más allá de la cooperación puntual para un proyecto concreto. La búsqueda de los recursos adicionales que proporciona la participación en dichos programas, en un contexto general de reducción de fondos públicos y de mayor competencia entre centros, ha favorecido que las instituciones de enseñanza miren con más insistencia al exterior. Incluso en el caso de la universidad, institución que casi por definición debería prestar atención a lo internacional, cabe recordar que la participación en el programa Erasmus supuso un estímulo para que, en la segunda mitad de la década de los ochenta, muchas universidades crearan una oficina de Relaciones Internacionales¹¹⁹.

El impulso a una mayor apertura a lo internacional ha resultado mucho más importante en los centros de secundaria y los de formación profesional. A diferencia de lo que ocurría con la enseñanza superior, la gran mayoría de centros de este tipo carecía de tradición alguna a la hora de cooperar con otras instituciones de enseñanza en Europa. En la actualidad, si una escuela quiere participar en un proyecto financiado por el subprograma Comenius o un centro de formación profesional quiere hacer lo propio en el subprograma Leonardo da Vinci (ambos dentro del Programa de Aprendizaje Permanente), deberá presentar un proyecto con socios de otros países de la UE. La muy escasa tradición de cooperación internacional de las escuelas y, especialmente, de los centros de formación profesional, y los actuales datos de participación es un buen indicador de la magnitud del cambio. Hace quince años la gran

¹¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993 p. 6.

¹¹⁹ Neave, Guy: "On Preparing for Markets: trends in higher education in Western Europe 1988-1990", *European Journal of Education*, Vol. 25, No. 2, 1990, p. 118. En esta dirección, ver también: Comisión Europea: *Balance de los programas. Educación, Formación, Juventud. 1995-1999*, Estrasburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, pp. 24-25.

mayoría de las escuelas y centros de formación profesional no se plantearían la cooperación con socios de otros países europeos. La participación en proyectos fomenta el intercambio; ya sea de información, ideas, personal o estudiantes¹²⁰.

El funcionamiento de los proyectos financiados ha servido para consolidar poco a poco, en la práctica cotidiana, transformaciones políticas de mayor alcance. La UE, fundamentalmente en las dos últimas décadas, ha asumido ideas procedentes de organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, apostando notablemente por una reforma de los sistemas de enseñanza en clave de mercado¹²¹. Así, por ejemplo, las fronteras entre educación y formación profesional, durante mucho tiempo marcadas con claridad, son cada vez más difusas. En esta dirección, la segunda fase de los programas Sócrates y Leonardo ofrecía la posibilidad de establecer convocatorias conjuntas en la que participasen no sólo estos dos programas, sino también otros afines en el terreno de la juventud, la cultura y el I+D. El nuevo Programa sobre Aprendizaje Permanente da pasos en esa dirección al integrar Sócrates y Leonardo da Vinci.

Los programas comunitarios juegan un papel importante, aunque insuficiente ante la magnitud del problema y su escaso presupuesto, en la lucha contra los desequilibrios territoriales. Un buen ejemplo lo encontramos en su labor en favor de una movilidad estudiantil transnacional más equilibrada. La movilidad espontánea origina más desequilibrios que la organizada en los programas comunitarios¹²². Así, si no fuera por Erasmus, ¿quién iría a estudiar a Grecia? En definitiva, los datos de movilidad indican que los programas comunitarios actúan como mecanismos correctores, en la medida de sus posibilidades, frente los desequilibrios causados por la movilidad espontánea¹²³.

La Comisión reconoció que la “discriminación positiva se aplica durante la selección en favor de los proyectos en los que participan o que apoyan a las regiones menos favorecidas”¹²⁴. En la actualidad, y como ha ocurrido en muchas políticas comunitarias, en lo referente al equilibrio entre excelencia y corrección de desequilibrios, la UE en la última década ha apostado más por la primera que por la segunda; sin que esto signifique que los instrumentos dirigidos a la corrección de los desequilibrios territoriales hayan desaparecido. Ciertamente, como hemos visto anteriormente, estas transformaciones vienen a demostrar la actual hegemonía del proyecto constitucional neoliberal en el proceso de integración europea.

¹²⁰ Esta idea ha sido planteada más o menos explícitamente en varios documentos de evaluación de los programas comunitarios. Como ejemplo, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe sobre la ejecución del programa PETRA -programa de acción para la formación profesional de los jóvenes y su preparación para la vida adulta y profesional-*, Bruselas, COM (93) 704 final, 14 de enero, 1994, p. 56.

¹²¹ En este sentido, resulta particularmente ilustradora del Libro Blanco “Enseñar y Aprender. Hacia la sociedad cognitiva”. Véase por ejemplo, el apartado “El fin de los debates de principio”. Comisión de las Comunidades Europeas: *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*, Bruselas, COM(95) 490 final, 29 de noviembre, 1995, pp. 22-23.

¹²² Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración...”, *Op. cit.*, pp. 142-143.

¹²³ Gordon, Jean & Jallade, Jean-Pierre: “‘Spontaneous’ Student Mobility in the European Union: a statistical survey”, *European Journal of Education*, Vol. 31, n° 2, June, 1996, pp. 149-150.

¹²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993, p. 26.

En este sentido, conviene hacer referencia a la intervención comunitaria en materia de juventud. El programa Juventud con Europa, sobre todo en sus primeras etapas, marcadas por su modestia y escaso presupuesto, tenía como principal destinatario a jóvenes que difícilmente podían participar en los otros programas comunitarios en materia de educación y formación¹²⁵. Esta dimensión sigue siendo importante en el programa que actualmente centra la cooperación de la UE en esta materia¹²⁶, pero ha ido reduciéndose poco a poco a medida que los programas han crecido en presupuesto y en ambiciones, hasta el punto de incluir temas como el voluntariado.

Erasmus, en 23 años de vida (ya sea como programa independiente, incluido en Sócrates o como subprograma del Programa de Aprendizaje Permanente), ha sido particularmente relevante en el desarrollo de la cooperación europea en el ámbito de la enseñanza superior. El Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (más conocido por sus siglas en inglés ECTS) fue desarrollado como proyecto piloto dentro de la Acción 3 del programa Erasmus. Su fase inicial fue llevada a la práctica durante seis años (1989-1995) por una red compuesta por centros de enseñanza superior de todos los Estados miembros en cinco ámbitos de estudio: medicina, química, empresariales, historia e ingeniería mecánica. El sistema ECTS fue potenciado en la primera fase de Sócrates¹²⁷ y, ya en la segunda fase de dicho programa se apostó por “la consolidación, ampliación y desarrollo adicional del sistema europeo de transferencia de créditos académicos”¹²⁸. Fuera del marco de la UE, la influencia de Erasmus, sobre todo la generalización del ECTS, se observa con claridad en el Proceso de Bolonia:

Erasmus también ha actuado como un motor de cambio en las políticas de enseñanza superior nacionales y europeas. Ha inspirado cinco de las seis líneas de acción de la Declaración de Bolonia y ha apoyado las iniciativas destinadas a alcanzar los objetivos fijados en el proceso de Bolonia. Dicho proceso ha dado lugar a la convergencia de las estructuras de los cursos, mientras que Erasmus ha tratado de proporcionar las herramientas y apoyar su despliegue (por ejemplo, el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos), impulsar el desarrollo de títulos de licenciatura conjuntos y desarrollar planteamientos colaborativos en materia de enseñanza¹²⁹.

¹²⁵ Así, en la primera fase del mismo se señala que “El programa fomentará, en particular, la participación de los jóvenes que tengan mayores dificultades para integrarse en los actuales programas de intercambios entre Estados miembros”. “Decisión del Consejo de 16 de junio de 1988 por la que se establece un programa de acción ‘La Juventud con Europa’, para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad” (88/348/CEE), *DOCE L 158*, 25 de junio, 1988, p. 43.

¹²⁶ Así, se señala que el programa “facilitará la participación en el programa de jóvenes con menos oportunidades, entre ellos los jóvenes con discapacidades, y garantizará que se respeta el principio de igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere a la participación en el programa y que esa igualdad se promueve en todas las acciones”. “Decisión nº 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por la que se establece el programa ‘La juventud en acción para el período 2007-2013’”, *DOCE L 327*, 24 de noviembre, 2006, p. 38.

¹²⁷ *DOCE L 87*, 20 de abril, 1995, p. 16.

¹²⁸ *DOCE L 28*, 3 de febrero, 2000, p. 8.

¹²⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión Europea, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe final sobre la aplicación y el impacto de la segunda fase (2000-2006) de los programas de acción comunitarios en el ámbito de la educación (Sócrates) y la formación profesional (Leonardo da Vinci) y del programa plurianual para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (eLearning)*, Bruselas, COM(2009) 159, 6 de abril, 2009, pp. 7-8.

La formación de redes y el intercambio de información es un elemento clave de la actuación comunitaria. El caso de NARIC en el tema del reconocimiento académico de títulos¹³⁰ o de EURYDICE en el fomento del conocimiento de las políticas educativas puestas en marcha en distintos países de Europa¹³¹, acaban fomentando el desarrollo de la cooperación en el ámbito de la enseñanza. En concreto, EURYDICE favorece que se conozcan las innovaciones (que no necesariamente mejoras) en política educativa y, de este modo, facilita que otros países puedan seguir el mismo camino. Las Agencias Europeas también juegan un papel destacado en todo lo referente al intercambio de ideas e información. En el terreno de la formación profesional, actualmente existen dos Agencias: el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)¹³², y la Fundación Europea de Formación (más conocido por sus siglas en inglés ETF)¹³³.

La labor de la mayoría de las Agencias está relacionada con la recopilación, análisis y difusión de la información¹³⁴. Su público no sólo se limita a los políticos, expertos y altos funcionarios que participan en la reflexión y toma de decisiones en materia de educación y formación, también se dirigen a todo aquel que esté interesado en estos temas. La falta de poderes armonizadores y regulatorios no debe llevarnos a minusvalorar la relevancia de dichas Agencias¹³⁵. El papel de las organizaciones internacionales como actores intelectuales (su influencia en los expertos, académicos y en quienes participan en el proceso de elaboración de las políticas) a la hora de impulsar las ideas dominantes en materia educativa no debería ser ignorado¹³⁶. Redes de intercambio de información como EURYDICE, las dos Agencias Europeas, junto con los informes y estudios elaborados por organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la OCDE, juegan un papel muy importante a la hora de

¹³⁰ NARIC es una red de centros nacionales que fue creada en 1984 con el objetivo de reforzar el intercambio de información sobre el reconocimiento académico y las equivalencias entre los Estados miembros. Posteriormente se integró en la estructura de Erasmus, más adelante en la de Sócrates y actualmente está incluida en el Programa de Aprendizaje Permanente.

¹³¹ EURYDICE se puso en marcha en 1980 y se compone de una Unidad Europea, en la Comisión Europea, y las distintas Unidades Nacionales. En 1995 se integró en Sócrates y actualmente forma parte del Programa de Aprendizaje Permanente. EURYDICE es una red institucional encargada de la recopilación, análisis y difusión de información fiable y fácilmente comparable acerca de los sistemas y políticas educativas de toda Europa. Su actividad se dirige fundamentalmente a los responsables de las políticas educativas en el ámbito nacional e instituciones de la Unión Europea, así como en el nivel regional y local. EURYDICE publica estudios sobre temas relacionados con cómo se estructura y organiza la política educativa en distintos países europeos, realizando estudios comparados sobre temas específicos y elaboración de estadísticas, entre otros.

¹³² “Reglamento (CEE) N° 337/75 del Consejo de 10 de febrero de 1975 por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, vol. 2, pp. 48-51.

¹³³ “Reglamento (CEE) N° 1360/90 del Consejo de 7 de mayo de 1990 por el que se crea la Fundación europea de formación”, *DOCE L 131*, 23 de mayo, 1990, pp. 1-5.

¹³⁴ Kreher, Alexander: “Agencies in the European Community - a step towards administrative integration in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 2, June, 1997, pp. 236-238.

¹³⁵ Dehousse, Renaud: “Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, n° 2, June, 1997, pp. 246-261; Majone, Giandomenico: “The new European agencies: regulation by information”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, n° 2, June, 1997, pp. 262-275.

¹³⁶ McNeely, Connie L.: “Prescribing National Education Policies: The Role of International Organization”, *Comparative Education Review*, Vol. 39, No. 4, November, 1995, pp. 483-507.

impulsar las reformas educativas en clave de mercado como algo natural, fruto de las recomendaciones de los expertos y por tanto (aparentemente) “apolíticas”.

Los programas comunitarios favorecen la formación de asociaciones a nivel continental en el panorama educativo europeo. Por un lado, de forma indirecta, ya que la misma naturaleza de los proyectos (impulsando la búsqueda de socios en otros países europeos) favorece la creación de nuevas asociaciones o la pertenencia a las ya existentes. En este sentido, cabe afirmar que la participación en los programas de acción comunitarios en esta materia ha contribuido notablemente a fomentar la reflexión y el trabajo conjunto de los responsables de elaboración de políticas, también ha favorecido el contacto y el asociacionismo a escala europea:

Todos los programas han contribuido, de forma directa o indirecta, a fomentar los contactos y la interacción entre los responsables de la elaboración de políticas a diferentes niveles en los Estados miembros. Se ha producido un interés creciente en la comprensión y comparación del funcionamiento de los sistemas educativos y de formación de los Estados miembros. También es importante resaltar que, al margen de la estructura de estos programas, la Comisión ha apoyado una amplia serie de medidas complementarias, como estudios y el apoyo a reuniones, conferencias y asociaciones europeas en el sector de la educación y la formación. Estas acciones han contribuido, mediante el intercambio de experiencias y puntos de vista, a establecer una base razonada y sensible para la acción comunitaria en la educación, basada en la diversidad de la experiencia y de los conocimientos disponibles en las diferentes regiones de la Comunidad¹³⁷.

La UE también ha querido fomentar de forma directa la promoción del asociacionismo a escala europea en esta materia con la creación en el 2004 de un programa específico¹³⁸. Su objetivo era “apoyar a organismos –y actividades de los mismos– que tengan por objeto ampliar y profundizar los conocimientos sobre la construcción europea, o contribuir al logro de objetivos comunes en materia de política de educación y formación”¹³⁹. De todas formas, el paso dado es bastante menos ambicioso de lo que parece. En la práctica, el objetivo principal del nuevo programa era dotar de mayor seguridad jurídica a una serie de subvenciones que las instituciones comunitarias ya ofrecían a una serie de organizaciones de interés europeo¹⁴⁰ y a la Acción Jean Monnet (que llevaba en funcionamiento desde 1990). Así, la subvención a dichas organizaciones y a la Acción Jean Monnet se lleva

¹³⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993, p. 6.

¹³⁸ “Decisión N° 791/294/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2004 por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación”, *DOCE L 138*, 30 de abril, 2004, pp. 31-39.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴⁰ Se trata de las siguientes: el Colegio Europeo de Brujas y Natolin, el Instituto Universitario de Florencia, el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht, la Academia de Derecho Europeo de Tréveris, el Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización, la Agencia Europea para el desarrollo de la Educación Especial y el Centro Internacional para la Formación Europea. Los recursos que recibirán no serán inferiores al 58% ni superiores al 65% del presupuesto total del programa (77 millones de euros). *Ibid.*, pp. 35-36.

la gran mayoría del presupuesto (un 78% como mínimo y un 89% como máximo). Si bien es cierto que incluye una Acción de apoyo a asociaciones activas en el campo de la educación y la formación, esta no puede superar el 4% del presupuesto total del programa. En la actualidad, sus actuaciones se han incluido en el marco del Programa de Aprendizaje Permanente.

6. La relevancia de la dimensión internacional: de la “diplomacia educativa” a la Política Comercial Común

Las referencias a una dimensión educativa en las Relaciones Internacionales, poco habituales durante mucho tiempo¹⁴¹, han ido ganando en presencia en lo que respecta a la política exterior y de seguridad de la UE¹⁴². Tras su inclusión en Maastricht, la intervención comunitaria en materia educativa incluye un apartado dedicado al fomento de la cooperación internacional en este ámbito¹⁴³. En este apartado, tras repasar muy brevemente los aspectos más significativos de dicha cooperación, nos centraremos en el muy interesante caso de las complejas relaciones entre la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio (OMC), y su controvertida incidencia en materia educativa.

La cooperación internacional en materia educativa de la UE tiene dos aspectos particularmente interesantes. En primer lugar, la apertura a la participación de otros países como medio para impulsar una futura adhesión a la Unión y/o impulsar una futura cooperación en esta materia. En segundo lugar, la existencia de múltiples programas y acciones de cooperación educativa con terceros países¹⁴⁴. Ante las limitaciones de espacio de este trabajo, me limitaré a hacer una breve referencia, por su singularidad, a los programas Tempus y Erasmus Mundus.

La participación de países no miembros en los programas comunitarios se inició a principios de los noventa. El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) abrió la posibilidad de que los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, más conocida por sus siglas en inglés EFTA) pudieran participar en los programas en materia de educación. La aprobación del AUE y la perspectiva de la creación de un Mercado Único para el 1 de enero de 1993, incluía un nuevo escenario que favorecía la libre circulación de estudiantes y profesores. Este hecho, unido a los avances producidos por la

¹⁴¹ Un caso verdaderamente interesante es el de las relaciones entre Estados Unidos y Vietnam, con el incremento de los intercambios educativos a finales de los ochenta y principios de los noventa. Abuza, Zachary: “The Politics of Educational Diplomacy in Vietnam: Educational Exchanges Under *Doi Moi*”, *Asian Survey*, Vol. 36, nº 6, June, 1996, pp. 618-631.

¹⁴² Mahant, Edelgard: “Foreign policy and European Identity”, *History of European Ideas*, Vol. 21, nº 4, 1995, pp. 489-490.

¹⁴³ Los apartados tercero de los arts. 126 y 127 hacían referencia a la cooperación internacional con terceros países y organizaciones internacionales competentes en materia de educación (citando expresamente al Consejo de Europa) y formación profesional. El Tratado de Lisboa no ha introducido modificaciones sustanciales en esta situación (véase los apartados tercero de los arts. 165 y 166 del TFUE).

¹⁴⁴ En este punto, cabe destacar el interesante análisis que Gisella Gori hace de la dimensión exterior de las políticas de educación y formación profesional de la UE. Gori, Gisella: *Op. cit.*, pp. 162-191.

creación de nuevos programas comunitarios plurianuales en materia educativa y un sistema general de reconocimiento de títulos con fines profesionales, hicieron surgir en la Europa extracomunitaria el temor a quedar aislados¹⁴⁵. Por todo ello, la perspectiva de un fuerte avance en el proceso de integración tuvo una influencia notable en las políticas educativas de los países occidentales no comunitarios¹⁴⁶.

Los Estados de la AELC llevaron a la práctica su participación en los dos programas comunitarios más importantes, Erasmus y Comett II, por medio de una serie de acuerdos bilaterales firmados con cada uno de los países. En todos los casos nos encontrábamos con tres elementos comunes: una misma base jurídica (el artículo 235 del TCEE), una estructura parecida que conllevaba la creación de un Comité Mixto entre cada país y la Comunidad, y un esquema muy similar a la hora de abordar la financiación de los gastos de su participación en el programa¹⁴⁷.

La firma el 2 de mayo de 1992 del Acuerdo sobre el EEE permitió que los países no miembros de las Comunidades Europeas pudieran participar, a partir de 1994, no sólo en los programas en materia educativa, sino que también se les abrió la puerta para su participación en las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales. El 1 de enero de 1995, Suecia, Finlandia y Austria ingresaron en la UE; por lo que los únicos Estados no miembros de la UE en el Espacio Económico Europeo tras dicha fecha eran Noruega, Islandia y Liechtenstein.

Los Países de Europa Central y Oriental (PECO) participaron en Sócrates y Leonardo da Vinci, ya que en dichos programas se reconocía esta posibilidad en base a las condiciones fijadas en los protocolos adicionales de sus respectivos Acuerdos de Asociación. La concreción práctica de dicha participación se hizo esperar. De hecho, hasta el 4 agosto de 1997 no se aprobaron las dos primeras Decisiones que permitieron a dos de estos países (Hungría y Rumanía) participar en los programas comunitarios en el ámbito de la educación, la formación profesional y la juventud¹⁴⁸. Las causas de este retraso residen en que, como primer paso para impulsar las reformas en materia educativa de dichos países, se prefería una participación de

¹⁴⁵ En este sentido, Jon Hagen, poco después de aprobarse el AUE señaló lo siguiente: "Exclusion from riding along on the bandwagon of European university co-operation seems to be the penalty for not joining in time what used to be called the Common Market". Hagen, Jon: "University Co-operation and Academic Recognition in Europe: the Council of Europe and the Communities", *European Journal of Education*, Vol. 22, No. 1, 1987, p. 81.

¹⁴⁶ Guinand, Jean: "The Implications of European Integration for Higher Education Institutions in Non-EEC Countries", *Higher Education Management*, Vol. 2, No. 2, July, 1990, pp. 202-212; Leitner, Erik: "Developments in European Community Politics of Higher Education. Observations from Outside", Gellert, Claudius: *Higher Education in Europe*, London & Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1993, pp. 203-217.

¹⁴⁷ Con la relativa excepción de la participación de Liechtenstein en Erasmus, en parte ligado a las dimensiones de este país. *DOCE L 332*, 3 de diciembre, 1991, p. 63.

¹⁴⁸ "Decisión Nº 2/97 del Consejo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rumanía, por otra de 4 de agosto de 1997 por la que se adoptan las condiciones y modalidades de la participación de Rumanía en los programas comunitarios en los ámbitos de la formación, la juventud y la educación" (97/554/CE, Euratom), *DOCE L 229*, 20 de agosto, 1997, pp. 5-8; "Decisión Nº 1/97 del Consejo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Hungría, por otra, de 4 de agosto de 1997 por la que se adoptan las condiciones y modalidades de la participación de Hungría en los programas comunitarios en los ámbitos de la formación, la juventud y la educación" (97/626/CE, Euratom), *DOCE L 260*, 23 de septiembre, 1997, pp. 23-26.

los PECO en el programa Tempus previamente a su participación directa en los programas en materia educativa y de formación profesional, y siempre en la perspectiva de una futura adhesión a la UE:

Esta política se enmarca igualmente de forma activa en la perspectiva de la ampliación. Los programas de educación, formación y juventud ya están abiertos a los países del Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia y Liechtenstein), y se ampliarán progresivamente a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión (Hungria, República Checa, Rumanía, Chipre, Polonia, Eslovaquia, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia). La Unión Europea ha pasado progresivamente de una lógica de ayuda al desarrollo de sus sistemas a una lógica de cooperación, incluido el programa Tempus¹⁴⁹.

Las Decisiones eran aprobadas por los Consejos de Asociación creados entre las Comunidades Europeas, los Estados Miembros y cada uno de estos Estados. Una diferencia y limitación fundamental, en contraste con el modelo seguido con los países del EEE, es el menor papel otorgado a los PECO en la gestión por la no creación Comités mixtos. Cada uno de estos países eran simplemente invitados y la Comisión se ocupaba de transmitirles las decisiones del Comité. En definitiva, su papel en la gestión de los asuntos relativos a su participación general en el programa era claramente menor, si lo comparamos con el caso de Chipre¹⁵⁰. Las diferencias también quedan claras en otros temas como, por ejemplo, los relativos a la libre circulación de quienes participan en el programa. En el caso de Chipre se plasma como una exigencia¹⁵¹, para los PECO se limitan a señalar que “harán todo lo posible, en el marco de las disposiciones existentes, para facilitar la libre circulación y residencia de los estudiantes” de los participantes¹⁵².

La segunda fase de Sócrates y Leonardo da Vinci también se abrió, previa aprobación de una Decisión específica, a los PECO. En la actualidad, el Programa de Aprendizaje Permanente está abierto a los países del AELC que son miembros del EEE, los países precandidatos que se acojan a una estrategia de preadhesión bajo las condiciones establecidas con los Acuerdos Marco celebrados con dichos países para su participación en programas comunitarios, los países de los Balcanes Occidentales, y la Confederación Suiza en base a un futuro acuerdo bilateral.

¹⁴⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*, Bruselas, COM (95) 590 final, 29 de noviembre, 1995, p. 7.

¹⁵⁰ Chipre siguió un modelo mucho más cercano al de los países de la AELC, con la creación de un Comité Mixto. “Decisión del Consejo de 6 de octubre de 1997 relativa a la celebración de Acuerdos bilaterales entre la Comunidad y Chipre sobre la participación de Chipre en los programas comunitarios en materia de educación, formación y juventud (97/739/CE)”, *DOCE L 299*, 4 de noviembre, 1997, pp. 21-41.

¹⁵¹ En el caso de Chipre se establecieron tres Acuerdos, uno por programa, y en cada uno de ellos cuenta con un artículo, en todos ellos el 9, con una redacción idéntica con respecto a esta cuestión: “Las Partes Contratantes se encargarán de facilitar la libertad de circulación y de residencia de los estudiantes, profesores y otras personas que se desplacen entre Chipre y la Comunidad Europea al objeto de participar en las actividades comprendidas en el presente Acuerdo”, *Ibidem*, p. 23.

¹⁵² Esta es la expresión utilizada en todos los casos. Por ser la primera en aprobarse, citaremos el caso de Rumanía. *DOCE L 229*, 20 de agosto, 1997, p. 6.

Tempus es un programa singular, en una primera fase impulsó la transformación de los sistemas educativos y (sobre todo en las dos primeras fases) tenía una dimensión muy clara de preparación para la adhesión. Las críticas han venido principalmente por el desequilibrio en el programa, la poca atención a los criterios de estos países y cierto grado de soberbia de los “expertos” occidentales¹⁵³. El programa Tempus fue creado en 1990, poco después de la caída del Muro de Berlín, y en su primera fase estaba destinado a ayudar a los PECO en su proceso de reformas en el terreno educativo¹⁵⁴. En la actualidad, ya en su cuarta fase nos encontramos con un programa algo diferente en el que, además de los 27 miembros de la UE, pueden participar los países de la región de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia así como Kosovo), 17 países de las zonas de vecindad meridional y oriental de la Unión Europea (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, territorios palestinos, Siria, Túnez, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, la Federación de Rusia y Ucrania) y cinco Repúblicas de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán)¹⁵⁵. Su éxito, el ingreso de estos países en la UE, conllevará a medio y largo plazo la pérdida de su sentido de preparación para la adhesión. Parece evidente que no todos los países asociados que participan en Tempus IV terminarán ingresando en la Unión, por lo que resulta previsible que para algunos países, como las cinco Repúblicas de Asia Central, sea un programa de cooperación internacional con la UE en materia educativa.

La UE ha desarrollado, fundamentalmente a lo largo de estas dos últimas décadas, gran cantidad de programas de cooperación internacional de naturaleza muy diversa: ALFA con América Latina, un programa de cooperación entre los países ACP (África-Caribe-Pacífico) y la UE, un programa específico de cooperación con Canadá y otro con Estados Unidos, la cooperación en materia de enseñanza con los países industrializados (Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea), entre otros. Todos ellos coinciden en su limitación geográfica, están destinados a una región o país concreto.

La UE, sin duda influida por los primeros desarrollos del Proceso de Bolonia y el deseo de reforzar el atractivo de la universidad europea ante el resto del mundo, decidió crear un nuevo programa al que denominó Erasmus Mundus cuyo objetivo era la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países¹⁵⁶. Durante la primera fase del programa, con cada uno de los consorcios de los centros de enseñanza superior que impartían “Masters Erasmus Mundus” se firmó un acuerdo marco de asociación de cinco años de duración que garantizaba la concesión de

¹⁵³ Field, John: *European Dimensions: Education, Training and the European Union*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley, 1998, pp. 98-101.

¹⁵⁴ “Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un Programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS)” (90/233/CEE), *DOCE L 131*, 23 de mayo, 1990, pp. 21-26.

¹⁵⁵ “Convocatoria de propuestas –EACEA/32/10. Tempus IV– Reforma de la educación superior a través de la cooperación universitaria internacional”, *DOCE C 278*, 15 de octubre, 2010, pp. 18-21.

¹⁵⁶ “Decisión Nº 2317/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de diciembre de 2003 por la que se establece un programa para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países”, *DOCE L 345*, 31 de diciembre, 2003, pp. 1-8.

ayuda financiera durante cinco ediciones consecutivas de los Masters. Durante la primera fase se seleccionaron más de 100 Masters y participaron alrededor de 7.000 estudiantes y académicos de terceros países. La segunda fase de Erasmus Mundus sigue con el mismo objetivo general aunque añade que “el programa debe aplicarse dentro del respeto de los objetivos de excelencia académica, teniendo en cuenta al mismo tiempo una representación geográfica de los beneficiarios lo más equilibrada posible”¹⁵⁷. Entre las novedades de esta segunda etapa, cabe destacar la creación, siguiendo un modelo muy similar a los Masters, de los Doctorados Erasmus Mundus¹⁵⁸.

La Política Comercial Común, por lo menos tal y como era concebida tradicionalmente, no parecía una esfera que pudiera influir en el mundo de la educación. La situación cambió con la creación de una nueva organización internacional, la OMC, que tenía una serie de características específicas (personalidad jurídica internacional, una estructura permanente, y un Órgano de Solución de Controversias –OSD–, como veremos más adelante, particularmente interesante) que lo diferenciaban del viejo GATT. La OMC incluye tres Acuerdos Generales específicos: el de mercancías (GATT), servicios (AGCS), y propiedad intelectual (ADPIC). De estos tres Acuerdos, los dos últimos tienen una incidencia directa en el ámbito educativo.

La nueva organización despertó enormes esperanzas sobre todo entre los países en desarrollo que, durante mucho tiempo, habían sufrido el ninguneo de los Estados más ricos y poderosos en las negociaciones internacionales en materia comercial. La OMC, formalmente más democrática en su toma de decisiones que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional¹⁵⁹, contaba con un elemento novedoso que resultaba particularmente interesante: el OSD. La comparación con el procedimiento de solución de controversias del antiguo GATT¹⁶⁰ y su capacidad para imponer sanciones despertaron grandes esperanzas. La relevancia y singularidad del OSD hizo que algunos autores llegaran a hablar incluso de una constitucionalización de la OMC¹⁶¹.

Las esperanzas puestas en el OSD se debían a que fue visto en principio como un mecanismo que favorecía a los países en desarrollo, pero en la práctica ha terminado favoreciendo a los

¹⁵⁷ “Decisión N° 1298/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se establece el programa de acción Erasmus Mundus 2009-2013 para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países”, *DOCE L 340*, 19 de diciembre, 2008, p. 85.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp.93-94.

¹⁵⁹ De todas formas, estos mecanismos formalmente más democráticos chocaban con una práctica que favorecía a los países más poderosos. Desde el control de la agenda en los procesos negociadores hasta la celebración de reuniones informales denominadas “Salas Verdes” donde los países más ricos siempre están representados y los más pobres sólo a veces. Sobre esta cuestión, ver Jawara, Fatoumata y Kwa, Aileen: *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004; Lal Das, Bhagirat: *La OMC y el sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam, 2004.

¹⁶⁰ Fernández, Xavier: *La Organización Mundial del Comercio y el derecho internacional. Un estudio sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC y las normas secundarias del derecho internacional general*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 81-92.

¹⁶¹ Cass, Deborah Z.: *The Constitutionalization of the World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 186-203.

Estados más ricos y poderosos¹⁶². La realidad nos dice que el OSD cuenta con un defecto de origen fundamental: en caso de incumplimiento de sus resoluciones no establece mecanismos reales directos y lo remite todo al establecimiento de sanciones por parte del reclamante al Estado demandado. En definitiva, el OSD no establece mecanismos reales que garanticen el cumplimiento y lo remite todo a un medio tan discutible como la represalia. El sistema puede funcionar relativamente bien entre países de similar riqueza y poder, pero falla por completo en el caso de los países más pobres, ya que su capacidad de “represaliar” de forma efectiva a los Estados más poderosos es prácticamente nula.

El AGCS es uno de los Acuerdos Multilaterales de la Organización Mundial del Comercio que ha despertado un mayor rechazo. La gran variedad de sectores incluidos en dicho Acuerdo (algunos tan controvertidos como el audiovisual, la enseñanza, los servicios sociales y de salud, entre otros) ha favorecido el surgimiento de duras críticas. El AGCS (art. 1.2) establece cuatro tipos de suministro de servicios:

- i) Suministro transfronterizo; es decir, por el cual un proveedor de un Estado miembro suministra servicios en otro país miembro de la OMC del que no es residente.
- ii) Consumo en el extranjero: por el cual un consumidor de servicios puede conseguirlos en otro Estado miembro.
- iii) Presencia comercial: Un proveedor de servicios extranjeros que puede establecer una presencia comercial en otro país, por ejemplo, mediante la creación de una sucursal.
- iv) Presencia de personas físicas: se refiere a la posibilidad de una entrada temporal en otro país con vistas a que suministren un servicio.

El artículo 1.3.b) excluye a “los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales”. En principio, teniendo en cuenta que la educación durante mucho tiempo ha sido considerada una competencia básica del Estado, cabría pensar que la enseñanza quedaría fuera del AGCS. Sin embargo, en el artículo 1.3.c) se señala que un servicio suministrado en el ejercicio de facultades gubernamentales “significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”. En la medida en que resulta muy difícil encontrar un sistema de enseñanza que sea 100% público¹⁶³, dejarla fuera del AGCS resulta muy difícil. Si a esto le unimos la existencia de obligaciones y disciplinas generales tales como el Trato de la Nación más favorecida¹⁶⁴, empezó a surgir un

¹⁶² Para más información sobre cómo el OSD beneficia a los más poderosos, ver Horlick, Gary N. y Mizulin, Nikolay: “Los países en desarrollo y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC”, *Integración & Comercio*, nº 23, julio-diciembre, 2005, pp. 137-146; Lal Das, Bhagirat: *Op. cit.*, pp. 74-76; Smith, James: “Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement”, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3, August, 2004, pp. 542-573.

¹⁶³ Bonal, Xavier; Dale, Roger y Robertson, Susan: “El AGCS y la industria de los servicios educativos”, Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 214-215.

¹⁶⁴ “Cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país” (art. 2.1 del AGCS).

creciente temor a que la OMC se convirtiera en un actor clave en la escena educativa global. De todas formas, conviene recordar que es el Estado el que decide su Lista de Compromisos Específicos en la que determina si quiere o no establecer medidas liberalizadoras y hasta dónde quiere llegar en su compromiso liberalizador. De hecho muchos países no han incluido en sus Listas ningún tipo de compromiso en el sector de la enseñanza¹⁶⁵, por lo que el alcance de la influencia de la OMC (presente y futura) es objeto de debate¹⁶⁶.

La gran mayoría de los trabajos que han analizado la influencia de la OMC en el ámbito educativo se centran en el AGCS y muy pocos trabajos han prestado atención a la incidencia del ADPIC en esta materia. En la medida que dicho Acuerdo en el terreno de la propiedad intelectual es un acuerdo de mínimos¹⁶⁷, dirigido a generalizar a escala global un marco mínimo de protección de la propiedad intelectual en países sin tradición e interés para introducir reformas de este tipo¹⁶⁸, parece afectar de manera muy tangencial a la UE. Tan sólo recalcar que, como ha señalado Jerrold L. Kachur, ambos Acuerdos no sólo están estrechamente relacionados, sino que destacan la especial relevancia de los derechos de propiedad intelectual, ya que “mientras el ADPIC clarifica los derechos de propiedad de la mercancía educativa, el AGCS regula el comercio de los servicios mercantilizados”¹⁶⁹. Una vez que se acepta, y se potencia, que el conocimiento pueda ser propiedad de alguien, el camino hacia la mercantilización de los servicios educativos resulta mucho más sencillo.

El argumento de que sin una fuerte protección de los derechos de propiedad intelectual no hay incentivos a la investigación se cae por su propio peso. Más bien, la creciente relación del mundo universitario con el de la gran empresa está transformando el incentivo para la investigación. Antes las ideas de servicio y bien público tenían una presencia relevante en

¹⁶⁵ La lista incluye 12 sectores (Servicios prestados a las empresas; servicios de comunicaciones; servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; servicios de distribución; servicios de enseñanza; servicios relacionados con el medio ambiente; servicios financieros; servicios sociales y de salud; servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes; servicios de esparcimiento, culturales, y deportivos; servicios de transporte; otros servicios) que a su vez se distribuye en varios subsectores. La enseñanza es el quinto sector y está dividido en cinco subsectores (A. Servicios de Enseñanza Primaria B. Servicios de Enseñanza Secundaria C. Servicios de Enseñanza Superior D. Servicios de Enseñanza de Adultos E. Otros Servicios de enseñanza). La lista de países que tienen compromisos en este sector y el grado de compromiso liberalizador aceptado se pueden consultar en: <http://tsdb.wto.org/default.aspx>

¹⁶⁶ Una parte importante de la bibliografía reconoce que, a día de hoy, la incidencia de la OMC en materia educativa es más bien escasa. Una excepción interesante la encontramos en Scherrer, Christoph: *Op. cit.* Estando de acuerdo en que su capacidad de influencia es muy limitada hoy en día, hay factores de incertidumbre como, por ejemplo, que el OSD pudiera desarrollar alguna jurisprudencia que cambie profundamente la situación actual. Cierto es que se trata de un escenario muy poco previsible, ya que la OMC es una organización en crisis y no parece estar muy dispuesta a embarcarse en grandes aventuras en un tema tan sensible como la educación. Asimismo, conviene recordar que, aunque los compromisos concretos en el terreno de la enseñanza son muy limitados, éstos no son un techo, sino más bien un suelo a partir del cual avanzar en la dirección de una progresiva liberalización de la enseñanza, Uncetabarrenechea, Javier: “La OMC y la educación: ¿hacia el surgimiento de un actor global en este ámbito?”, De Faramiñán, Juan Manuel (Coord.): *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/AEPDIRI, 2005, pp. 481-482.

¹⁶⁷ Lal Das, Bhagirat: *Op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁸ El avance que supone el ADPIC en la generalización a escala global de un estándar mínimo de protección de los derechos de propiedad intelectual, más allá de los discursos que recalcan su hipotético positivo papel a la hora de impulsar la innovación, resulta particularmente negativo para los países en desarrollo.

¹⁶⁹ Kachur, Jerrold L.: “Whose Intellectual Property Rights? TRIPS, Higher Education and the New Knowledge Economy in Canada” *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 1, No. 3, November 2003, p. 391.

la investigación. En la actualidad, estos valores retroceden ante la búsqueda del beneficio y la máxima parece ser patentar como sea. La falta de recursos públicos para la investigación hace que diversos centros y universidades tengan una relación cada vez más estrecha con el mundo empresarial. Asimismo, las instituciones de enseñanza superior funcionan cada vez más con una lógica empresarial en la que la obtención de patentes se convierte en una fuente de financiación clave. Este proceso está muy avanzado en países como Canadá¹⁷⁰ y Estados Unidos¹⁷¹, pero tras esta última década de reformas frenéticas en clave de mercado, resulta muy difícil no ver tendencias parecidas en el contexto universitario europeo.

La OMC vive una profunda crisis y está enmarcada en un eterno proceso negociador que no parece tener ni fin ni resultado concreto alguno. En el caso de la negociación en el sector de los servicios, los avances en el terreno de la enseñanza son muy escasos. Pascal Lamy, Director General de la OMC, presentó un informe el 30 de julio de 2008 sobre el avance de las negociaciones en el marco de los servicios en el que constataba que los nuevos compromisos ofrecidos en el sector de la enseñanza eran escasos y sólo en el caso de servicios educativos privados¹⁷². Dos años después la situación no ha cambiado en exceso¹⁷³. Pese a las muy pesimistas perspectivas de futuro de la OMC, cabe preguntarse sobre la naturaleza de la relación de una organización internacional que se ocupa de temas tan diversos (y algunos tan sensibles y alejados del mundo tradicional de la política comercial) con la UE. La OMC tenía el potencial de incidir de forma muy importante en temas vitales para la ciudadanía. Ante esto, ¿cómo reaccionó la UE?

La creación de la OMC, con sus novedosos Acuerdos sobre propiedad intelectual y servicios, exigió una reforma de la Política Comercial Común para adaptarse a la nueva situación que planteaba la creación de la Organización Mundial del Comercio. El Tratado de Amsterdam dio algunos pasos interesantes, como la introducción de un nuevo apartado 5 en el artículo 133 en el que se señalaba que “el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual en la medida en que no están cubiertos por dichos apartados”. Este artículo, en la medida en que la enseñanza es uno de los sectores que forman parte del AGCS, se puede interpretar como la introducción de una cláusula de salvaguarda en los Tratados que evite una hipotética influencia excesiva de la OMC en el ámbito educativo europeo.

La redacción del Tratado de Niza, probablemente influida por el ambiente de crítica y denuncia a la Organización Mundial del Comercio tras el fracaso a finales de 1999 de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle, dejó las cosas todavía más claras. Así, en el apartado sexto del artículo 133 del TCE se señalaba lo siguiente: “El Consejo no podrá celebrar un acuerdo si incluye disposiciones que excedan de las competencias

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 401-404.

¹⁷¹ Tyfield, David: “Enabling TRIPs: The pharma-biotech-university patent coalition”, *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 4, October, 2008, pp. 535-566.

¹⁷² JOB(08)/93, p. 3

¹⁷³ Ver la nota de la Secretaría en el que se hace un informe de la Sesión Extraordinaria del Consejo del Comercio de Servicios que se celebró el 16 de marzo de 2010 (TN/S/M35), publicado el 27 de abril de 2010 (disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/tnc_s.htm)

internas de la Comunidad, en particular por tener como consecuencia una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en un ámbito en que el presente Tratado excluya dicha armonización”. El siguiente párrafo resulta mucho más clarificador al señalar que “los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, así como de los servicios sociales y de salud humana serán competencia compartida entre la Comunidad y sus Estados miembros. Por consiguiente, la negociación de tales acuerdos exigirá, además de una decisión comunitaria adoptada de conformidad con las disposiciones pertinentes del artículo 300, el común acuerdo de los Estados miembros. Los acuerdos negociados de esta forma serán celebrados conjuntamente por la Comunidad y por los Estados miembros”.

El Tratado de Lisboa, de forma muy extraña, ha rebajado el tono de dicha cláusula de salvaguardia. Así, hemos pasado de dejar claro de forma categórica que los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios de educación necesitaban “el común acuerdo de los Estados miembros” a señalar en el apartado cuarto del art. 207 del TFUE que el Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos “...en el ámbito de los servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos”. Esta nueva redacción ofrece una mayor ambigüedad, ya que abre la puerta a su no aplicación en los acuerdos en el comercio de servicios de enseñanza que no sean percibidos de forma negativa por los Estados miembros de la UE. Si a esto le unimos la incertidumbre que rodea a algunos aspectos fundamentales de la relación entre la Unión Europea y la OMC¹⁷⁴, se abriría una oportunidad, muy remota si se quiere pero real, para que la Organización Mundial del Comercio tenga una mayor influencia en los sistemas educativos en Europa.

7. El orden legal comunitario y los derechos reconocidos a la ciudadanía en materia educativa

La integración a través del derecho, clave en el avance del proceso de construcción europea, ha sido particularmente importante en el ámbito educativo. El Tribunal de Justicia, como vimos en el apartado cuarto del presente trabajo, “despertó” el art. 128 del TCEE, inicialmente concebido para establecer de una manera laxa unos principios generales de acción en el terreno de la formación profesional, y lo convirtió en una base jurídica adecuada para aprobar programas plurianuales en esa materia. Los distintos responsables de las políticas educativas en Europa (ya sea a nivel europeo, estatal o subestatal), ya no pueden obviar los desarrollos que vengan de la Unión Europea y tienen que prestar una atención especial a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. La jurisprudencia minerval no sólo “despertó” al art. 128 del TCEE, también demostró a los responsables de política

¹⁷⁴ Un tema clave es si el Tribunal debería reconocer un efecto directo a los Acuerdos de la OMC. Sin duda se trata de un tema polémico sobre el que ya existe una amplia jurisprudencia que no deja de crecer. Por su interés, ver Blázquez, Irene: *Integración europea y diferencias comerciales en la OMC*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

educativa (en este caso belgas) que no podían diseñar sus políticas como si Europa y el derecho comunitario no existieran.

La constitucionalización de los Tratados es uno de los procesos más interesantes, aunque a mi juicio también de los más peligrosos en términos democráticos, del proceso de integración europea. Todavía hoy resulta fascinante comprobar cómo doctrinas que fijaron las bases de la relación entre el derecho comunitario y el estatal, como la supremacía y el efecto directo, no aparecían en los Tratados y fueron afirmadas por el Tribunal de Justicia en una serie de sentencias dictadas en la década de los sesenta y de los setenta. El paso definitivo se dio en una sentencia de abril de 1986 en la que el Tribunal afirmó que “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la *carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*”¹⁷⁵.

El proceso de constitucionalización de los Tratados, sorprendente si tenemos en cuenta que en los mismos no aparecía ninguna referencia a la supremacía y el efecto directo del derecho comunitario, fue favorecido por un ingenioso sistema que utilizó una limitada participación ciudadana siempre en beneficio del avance del proceso de integración¹⁷⁶. El Tribunal impulsó la utilización de la cuestión prejudicial (art. 177 del TCEE) y, en claro contraste, puso todo tipo de trabas y defendió una interpretación restrictiva del potencialmente “perturbador” artículo 173 del TCEE¹⁷⁷. Todo ello favoreció el surgimiento de las condiciones adecuadas para que la jurisprudencia del Tribunal pudiera originar nuevas oportunidades para el avance del proceso de integración. La jurisprudencia que habilitó al art. 128 del TCEE como base jurídica para la aprobación de programas plurianuales en el terreno de la formación profesional es un buen ejemplo. En este contexto, la Comisión Europea está muy interesada en que la ciudadanía utilice la cuestión prejudicial para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos por el orden legal comunitario; entre los cuales se encuentran, por supuesto, los educativos¹⁷⁸. A más casos, más posibilidades de utilizar la jurisprudencia del Tribunal como un medio para tratar de impulsar la integración europea.

¹⁷⁵ La cursiva es mía. “Parti écologiste ‘Les Verts’ contra Parlamento Europeo” (Asunto 294/83), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1986, p. 1365 (sentencia de 23 de abril de 1986).

¹⁷⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, pp. 119-123

¹⁷⁷ Dicho artículo afirmaba que “toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o individualmente”. Una interpretación generosa de las posibilidades de dicho artículo podrían haber dificultado las posibilidades de actuación de las Comunidades Europeas.

¹⁷⁸ Así, un alto cargo de la Comisión Europea como Domenico Lenarduzzi (exDirector General Adjunto de la DG de Educación y Cultura y uno de los principales impulsores de la creación de los programas comunitarios en materia educativa) no dudaba en animar a la ciudadanía europea a recurrir a los juzgados para reclamar sus derechos en este ámbito, en este caso en relación a la Directiva relativa a la Escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes: “Esta fue la primera acción: adoptar una directriz para la escolarización de los niños emigrantes, y obligaba a los Estados miembros a enseñarles la lengua. Subrayo el “obligaba”, porque hace referencia a un derecho de cada niño a recibir enseñanza de la lengua del país que le acoge. También es válido para hoy: una escuela que acoge a un niño de otro país de la Comunidad tiene obligación de enseñarle la lengua del país que le acoge. Si la escuela no lo hace, el niño, o sus padres, o las asociaciones de padres... tienen el derecho de denunciarlo ante la Corte de Justicia. Es una directriz que se aplica mal, pues reconocer el derecho no significa que se aplica en la realidad” Lenarduzzi, Domenico: “El programa educativo de la Comunidad Europea”, *Educadores*, Vol. 33, nº 157, enero-marzo, 1991, pp. 44-45.

La cuestión prejudicial ha otorgado un papel a la ciudadanía en el orden legal comunitario. Si se quiere limitado, y en la gran mayoría de los casos muy orientado a la obtención de un beneficio económico, pero ha sido tremendamente funcional para crear una Constitución Económica para Europa. Este proceso ha ayudado a crear una estructura institucional que prima la integración negativa y un enfoque liberalizador, y dificulta la definición de acciones de integración positiva¹⁷⁹. La acción liberalizadora fomentada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia tiene un carácter obligatorio mientras que, durante mucho tiempo, la posibilidad de adoptar medidas correctoras era muy complicada por la exigencia de unanimidad del Consejo. Incluso ahora, con la extensión de la mayoría cualificada, no deja de ser un proceso difícil y sigue siendo necesario un amplio consenso¹⁸⁰. La propagandística referencia al establecimiento de una quinta libertad (la libre circulación del conocimiento)¹⁸¹, parece remitirnos de algún modo a las cuatro libertades fundamentales reconocidas por los Tratados (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales). Ante esto, dos matizaciones. Ciertamente, sería de agradecer que las instituciones de la UE pusieran las bases para que el grado de protección de esa hipotética quinta libertad (por ejemplo, por el Tribunal de Justicia) fuera el mismo que el de las cuatro libertades reconocidas por los Tratados. En segundo lugar, si el conocimiento es un bien común y su libre difusión es un objetivo realmente prioritario, el verdadero debate debería ser, a mi juicio, sobre la legitimidad de los derechos de propiedad intelectual¹⁸².

El Tribunal de Justicia reconoce, como no podía ser de otra manera viendo lo dispuesto en los Tratados, que los Estados miembros son plenamente competentes a la hora de planificar y llevar a la práctica sus políticas educativas. Ahora bien, en el ejercicio de su competencia deben cumplir con las obligaciones que le impone el derecho comunitario (primario y derivado). ¿Quiénes suelen plantear las cuestiones prejudiciales en lo relativo a los derechos en materia educativa? La respuesta la encontramos en el art. 7 de la Directiva 2004/38/CE sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente en los Estados miembros, en la que se especifica quién puede obtener el derecho de residencia por más de tres meses¹⁸³:

- i) Todo **trabajador** (ya sea por cuenta propia o cuenta ajena) y su familia, siempre que disponga de recursos suficientes (incluido un seguro de enfermedad a todo riesgo) para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.
- ii) Todo **estudiante** matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su

¹⁷⁹ Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 64-96.

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 86.

¹⁸¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010*, Bruselas, COM (2008) 881 final, 16 de diciembre, 2008, p. 6.

¹⁸² Sobre esta cuestión, véase: Sádaba, Igor: *Propiedad intelectual: ¿bienes públicos o mercancías privadas?*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008.

¹⁸³ A los actores más habituales (trabajadores, sus familias, y estudiantes), Gisella Gori añade otro francamente interesante (los investigadores y profesores). Gori, Gisella: *Op. cit.*, pp. 225-228.

práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, siempre que cuente con un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro y garantice a la autoridad competente que posee recursos suficientes para sí y para su familia con objeto de no convertirse en una carga para el Estado miembro de acogida.

- iii) Los miembros de la *familia* que acompañan al ciudadano (ya sea trabajador o estudiante) o vayan a reunirse con él, siempre que cumplan las condiciones citadas en los puntos anteriores¹⁸⁴.

Las cuestiones prejudiciales suelen conllevar la necesidad de interpretar el alcance de determinados artículos del Tratado. En el pasado, como hemos visto anteriormente, la jurisprudencia sobre el art. 7 (no discriminación por razón de nacionalidad en los ámbitos de aplicación del Tratado¹⁸⁵) y el 128 del TCEE ha dado mucho juego¹⁸⁶. La introducción de la ciudadanía de la Unión en Maastricht y en concreto el art. 8 del TCE (“Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado”¹⁸⁷), junto con algunos aspectos relativos a la libre circulación de personas¹⁸⁸ y de servicios¹⁸⁹, también ofrecen mucho juego en el presente y lo harán también en el futuro.

El Tribunal de Justicia no sólo se limita a analizar los Tratados, sino que también tiene que analizar el alcance de los actos de derecho derivado que confieren derechos en materia educativa. En este sentido, el Reglamento (CEE) N° 1612/68 relativo a la libre circulación de

¹⁸⁴ “Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE”, *DOCE L 158*, 30 de abril, 2004, p. 93.

¹⁸⁵ En el Tratado de Maastricht pasó a ser el art. 6 del TCE, el art. 12 del TCE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, mantuvo la misma numeración tras el Tratado de Niza y en el Tratado de Lisboa ha pasado a ser el art. 18 del TFUE. El contenido no ha sido modificado.

¹⁸⁶ Está por ver si los artículos sobre educación y formación (actuales art. 165 y 166 del TFUE) darán tanto juego en el futuro.

¹⁸⁷ Pasó a ser el art. 18 del TCE en el Tratado de Amsterdam y en el Tratado de Niza, y actualmente es el art. 21 del TFUE que, en líneas generales, mantiene el contenido del artículo original introducido en Maastricht.

¹⁸⁸ El art. 48 del TCEE exige en su apartado 2 “la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución, y las demás condiciones de trabajo”. El apartado 3 de dicho artículo establece la posibilidad de establecer limitaciones justificadas (por razones de orden público, seguridad y salud públicas) a dicha libre circulación, además de definir lo que supone su aplicación (derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, de desplazarse libremente con este fin por los Estados miembros, derecho de residencia para ejercer en otro Estado un empleo, y permanecer, bajo ciertas condiciones, en dicho país tras haber ejercido un empleo). El apartado cuarto señala que la libre circulación no será aplicable a los empleos de la administración pública. Dicho artículo pasó a ser el art. 49 del TCE tras Maastricht, art. 39 del TCE tras Amsterdam y Niza, y actualmente es el art. 45 del TFUE. No ha habido cambios significativos en la redacción del mismo.

¹⁸⁹ El artículo 59 del TCEE hacía referencia a la eliminación de las restricciones a la libre circulación de servicios “para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación”. Pasa a ser el art 59 del TCE tras Maastricht, el 49 del TCE tras Amsterdam y Niza, y actualmente el art. 56 del TFUE. En este caso, tampoco se han producido grandes modificaciones en el contenido del artículo.

los trabajadores dentro de la Comunidad¹⁹⁰ y la Directiva 2004/38/CE a la que hemos hecho referencia anteriormente, son particularmente importantes. Otros actos, como la Directiva relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes¹⁹¹, los derechos y las obligaciones de las Directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales a las que hemos hecho referencia anteriormente, o la Directiva que establece los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambios de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado¹⁹².

El Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre los derechos en materia educativa que el orden legal comunitario confiere a la ciudadanía europea en multitud de sentencias¹⁹³. El legislador, ya sea a nivel europeo o estatal, tiene que prestar atención a la jurisprudencia del Tribunal antes de formular cualquier política en el terreno educativo ya que puede ser desafiada, principalmente por la vía de la cuestión prejudicial, y modificada por la jurisprudencia del Tribunal. La política educativa de los Estados miembros está limitada por el cumplimiento de las obligaciones que le impone el derecho comunitario. Una parte de la bibliografía incide en los costes financieros que las sentencias tienen para los Estados miembros¹⁹⁴. Ciertamente el minerval no supone sólo el cobro de una tasa de matrícula a los estudiantes extranjeros, para Bélgica era también un factor a valorar a la hora de planificar las líneas básicas de su política educativa¹⁹⁵. El Tribunal de Justicia, plenamente consciente de que sus decisiones pueden tener consecuencias muy importantes para los Estados desde un punto de vista económico, actúa en estas sentencias teniendo muy en cuenta el que su

¹⁹⁰ En dicho Reglamento se especifica en el párrafo segundo del art. 7 que el trabajador migrante se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales y, en su párrafo tercero, se señala que tendrá acceso a las escuelas de formación profesional y a los centros de readaptación o reeducación con el mismo derecho y en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales. Además, el art. 12 especifica que los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si dichos hijos residen en su territorio. Este Reglamento ha sido analizado por el Tribunal en gran cantidad de sentencias. “Reglamento (CEE) N° 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad”, *DOCE* (versión en castellano), Tomo 5, Vol. 1, pp. 77-87.

¹⁹¹ “Directiva del Consejo de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes” (77/486/CEE), *DOCE* (Versión en castellano), Tomo 5, Vol. 2, pp. 139-140.

¹⁹² “Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado”, *DOCE L 375*, 23 de diciembre, 2004, pp. 12-18.

¹⁹³ Para más información sobre los derechos educativos que ofrece el orden legal comunitario y la ingente jurisprudencia del Tribunal, ver Dougan, Michael: “Fees, grants, loans and dole cheques: Who covers the cost of migrant education within the EU”, *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 4, August, 2005, pp. 943-986; Dougan, Michael: “Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance”, *European Law Review*, Vol. 33, October, 2008, pp. 723-738; Gori, Gisella: *Op. cit.*, pp. 203-308; Jorgensen, Stine: “The right to cross-border education in the European Union”, *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. 5, October, 2009, pp. 1567-1590; O’Leary, Siofra: “Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance”, *European Law Review*, Vol.34, August, 2009, pp. 612-627.

¹⁹⁴ En esa clave, ver Dougan, Michael: “Fees, grants, loans and dole cheques...”, *Op. cit.*

¹⁹⁵ Así, cabe pensar que la contribución extra que el minerval suponía para la financiación del sistema de enseñanza belga era un factor que estimulaba el interés de Bélgica por atraer estudiantes extranjeros, ya que el sobrecosto para las arcas públicas que supone la presencia de más alumnos se compensaba, entre otros aspectos, con el cobro del minerval.

jurisprudencia no se convierta en una “carga excesiva” para el Estado. Un ejemplo lo tenemos en su jurisprudencia sobre la exigencia de la nacionalidad para acceder a una beca (relaciona el art. 7 del TCEE con la cuestión del acceso a la formación profesional). El Tribunal, con una notable dosis de prudencia, dictaminó en dos sentencias (Lair y Brown, ambas de 21 de junio de 1988) que, salvo en las cuestiones de acceso (becas de matrícula), una ayuda concedida a los estudiantes para la manutención y formación no se halla, en principio, dentro del ámbito de aplicación del Tratado:

En la fase actual de la evolución del Derecho comunitario, el párrafo 1 del artículo 7 del Tratado CEE se aplica a las ayudas para la manutención y la formación concedidas por un Estado miembro a sus nacionales para que cursen estudios universitarios, únicamente en la medida en que sirvan para costear los gastos de matrícula u otros, especialmente de escolaridad, necesarios para la enseñanza¹⁹⁶.

La valoración de esta jurisprudencia del Tribunal centrada únicamente en los costes para los Estados miembros supone adoptar un enfoque demasiado limitado. El Tribunal de Justicia puede pronunciarse sobre temas mucho más importantes y comprometidos, cuya relevancia trasciende la cuestión de hasta qué punto supone una carga financiera para los países que forman parte de la UE. Un buen ejemplo lo encontramos en las consecuencias políticas que tendría una jurisprudencia del Tribunal de Justicia que considerara la educación como un servicio económico y su incidencia en la noción de la enseñanza como servicio público. Hasta ahora, el Tribunal ha seguido una jurisprudencia prudente y se ha negado a plantear una amenaza a la noción de servicio público utilizando el artículo relativo a la eliminación de restricciones a la libre circulación de servicios para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país que no sea el destinatario de la prestación (actualmente, art. 56 del TFUE)¹⁹⁷.

La relación entre educación y derechos lingüísticos, especialmente en los países en los que conviven varias lenguas, es un tema sobre el cual conviene analizar los desarrollos actuales (y sobre todo los que pudieran darse en el futuro) de la jurisprudencia comunitario. A finales de 1989, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre si la exigencia del conocimiento de alguna de las lenguas oficiales de un Estado para ocupar un puesto permanente de profesor en la enseñanza pública, cuando este requisito no es estrictamente necesario para el desempeño de dicha función, resultaba discriminatoria para los trabajadores comunitarios (prohibida expresamente por el artículo 3 del Reglamento 1612/68)¹⁹⁸. En este caso, la lengua en cuestión también ayudó a complicar el asunto. Así, en Irlanda el gaélico es reconocido por su Constitución como primera lengua oficial mientras que el inglés es reconocido como la segunda lengua oficial. Sin embargo, se trata de un idioma minoritario en la medida que no es hablado por un alto porcentaje del pueblo irlandés. Aún así, su estatus en la Constitución

¹⁹⁶ “Sylvie Lair contra Universität Hannover” (Asunto 39/86), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1988, p. 3.202 (sentencia de 21 de junio de 1988).

¹⁹⁷ Jorgensen, Stine: *Op. cit.*, pp. 1581-1589.

¹⁹⁸ “Anita Groener contra Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee” (Asunto 379/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, 1989, pp. 3.967-3.995 (sentencia de 28 de noviembre de 1989).

es un indicador bastante claro de la relevancia que se le concede desde la perspectiva de la defensa de la identidad nacional irlandesa. La singularidad del gaélico también se observa en el proceso de integración europea. Así, es reconocido como lengua oficial pero no disfruta de todas las ventajas y prerrogativas de las que disponen el resto.

El Tribunal dio la razón al gobierno irlandés pero abrió, en su sentencia, una serie de interrogantes de cara a futuro. Así recalcó la legalidad de este tipo de medidas “siempre y cuando la exigencia lingüística de que se trata se inscriba dentro de una política de promoción de la lengua nacional que, al mismo tiempo, sea la primera lengua oficial, y que esta exigencia se ponga en práctica respetando los principios de proporcionalidad y no discriminación”¹⁹⁹. La clarificación, en futuras sentencias, de la frontera entre una medida proporcional y la discriminación, sería necesariamente polémica. La referencia al carácter de primera lengua oficial del gaélico añade incertidumbres a la sentencia. Por citar un caso que nos tocaría muy de cerca, ¿Qué ocurriría con medidas de este tipo en el caso de idiomas oficiales en una zona de un país pero que carecen de dicho reconocimiento a escala estatal? En definitiva, las sentencias del Tribunal de Justicia todavía nos pueden dar muchas sorpresas, en este y otros temas que afectan al mundo de la enseñanza en Europa, por lo que se impone un profundo análisis de los desarrollos presentes y futuros de la jurisprudencia comunitaria.

8. La vertiente educativa de la Agenda de Lisboa: continuismo en la nueva Estrategia Europa 2020

El problema de las fechas redondas es que, cuando se asocian a un proyecto ambicioso pensando que queda muy lejos, el año en cuestión acaba llegando y llega el difícil momento de hacer balance. A finales de siglo se habían planteado dos grandes proyectos (la Estrategia de Lisboa y el Proceso de Bolonia) nos remitían a una fecha redonda (el 2010) para conseguir dos objetivos que, por lo menos a primera vista, “sonaban” bien: convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, y la creación de un espacio universitario en el ámbito de la enseñanza superior. Un poco más tarde se añadió un tercero (el Proceso de Copenhague) que contenía elementos de los dos anteriores²⁰⁰. Ya hemos llegado al 2010 y se planea la continuidad de los tres procesos con vistas a otro año

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 3.995.

²⁰⁰ El Proceso de Copenhague se lanzó en noviembre de 2002 tras una Declaración de Ministros Europeos de Educación y Formación Profesionales y la Comisión Europea, reunidos en Copenhague los días 29 y 30 de noviembre de 2002, sobre una cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesionales. Su objetivo es crear una cooperación voluntaria en la formación y la enseñanza profesional, para promover la confianza mutua, la transparencia y el reconocimiento de competencias y cualificaciones, estableciendo una base para incrementar la movilidad y el aprendizaje permanente. Dicho proceso funciona básicamente en torno a un acuerdo sobre una serie prioridades que se revisan cada dos años (Maastricht 2004, Helsinki 2006, Burdeos 2008). Esta forma de funcionar nos recuerda mucho a la de Bolonia, pero también comparte muchos elementos con la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa. A fines de 2010 se reunirán de nuevo y definirán la ampliación de Copenhague hasta el 2020. Para más información sobre dicho Proceso, ver: http://ec.europa.eu/education/vocational-education/doc1143_en.htm

redondo (el 2020). Pero antes de proceder al análisis de la nueva Estrategia de la UE con vistas al 2020, conviene que hagamos un breve análisis sobre lo que ha supuesto la Agenda de Lisboa.

La Unión Europea fin de siglo, aún sorprendida por el fuerte rechazo que despertó la ratificación del TUE, capeó el temporal como pudo con la aprobación de los Tratados de Amsterdam y Niza, y marcó su estrategia de futuro, tal y como hemos visto en la introducción, realizando una doble apuesta:

- i) una apertura limitada a la participación ciudadana que se plasmó sobre todo en la celebración de la Convención sobre el futuro de la UE que, por un lado jugó un papel clave en la Conferencia Intergubernamental que dio lugar a la firma del Tratado Constitucional; y por otro, despertó grandes expectativas como un método de reforma de los Tratados más abierto que el intergubernamental²⁰¹, y
- ii) un reforzamiento del proyecto constitucional neoliberal que se plasmó en un giro todavía mayor hacia la reforma política en clave de mercado, cuyo mejor ejemplo es la misma Estrategia de Lisboa.

La utilización del Método Abierto de Coordinación (MAC), usado por primera vez en el marco de la política de empleo, recibió un notable espaldarazo gracias a la Estrategia de Lisboa y despertó notables expectativas en clave de fomento de la introducción de una lógica más participativa en las instituciones europeas y avances para la mejora de la gobernanza en la UE²⁰². La apuesta por el MAC podía interpretarse como un reflejo de una Europa que, a comienzos de siglo, parecía alejarse del derecho y mostraba su esperanza en la gobernanza (y el *soft law*) como medio adecuado para llevar adelante sus políticas educativas²⁰³. El MAC encajaba perfectamente con la doble apuesta de la Europa de fin de siglo. En lo que respecta a la apertura a la participación, el Método Abierto de Coordinación favorecía la inclusión de más actores (sin que esto signifique automáticamente ni que sea más democrático ni que mágicamente desaparezcan las desigualdades y desequilibrios de poder), fomentaba el debate, el aprendizaje y el desarrollo de esquemas flexibles que facilitan su puesta en marcha, entre otras (supuestas) virtudes. Por otro lado, el MAC encajaba perfectamente con el reforzamiento del proyecto constitucional neoliberal y de una gobernanza con un poso profundamente tecnocrático, de raigambre neoliberal que muestra una notable alergia al gobierno o, como mal menor, gusta de un ‘gobierno débil’²⁰⁴ que usa cada vez más técnicas procedentes del mundo de la empresa²⁰⁵.

²⁰¹ Aldecoa, Francisco: “Una Europa”. *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 119-140.

²⁰² Para una visión crítica del Método Abierto de Coordinación, resulta especialmente recomendable ver, De Miguel Bárcena, Josu: “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 23-42.

²⁰³ Nóvoa, António: “Ways of Thinking about Education in Europe”, Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 144-145.

²⁰⁴ En el terreno de la educación, ver Altaba, Eugenia y Brunet, Ignasi: *Reformas educativas y sociedad de mercado*, Barcelona, Laertes, 2010.

²⁰⁵ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 136.

La primera fase de la Estrategia de Lisboa (2000-2004) muestra una hegemonía neoliberal, pero los proyectos constitucionales neomercantil y socialdemócrata todavía tenían cierto peso²⁰⁶. Tras el informe intermedio de evaluación y con la llegada de Barroso, la Estrategia conoció un decidido impulso en una clave aún más neoliberal que se plasmó incluso con más fuerza en las distintas políticas y actuaciones de la UE. El fracaso del Tratado Constitucional, la muy compleja ratificación del Tratado de Maastricht, y la gran crisis financiera y económica que vivimos, no dejó en muy buen lugar a los planteamientos neoliberales y, de forma indirecta, aumentó las críticas a la Estrategia de Lisboa. Acabado ya el proceso, hay que hacer la pregunta fundamental: ¿ha tenido éxito la Estrategia de Lisboa?

La respuesta de las instituciones europeas ha sido confusa pero tristemente previsible. El sí pero no, el hay avances pero no se ha cumplido el objetivo central, el vamos bien pero hace falta más (reforma), y otras afirmaciones habituales. En este sentido, el análisis de un documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa de febrero de 2010 resulta particularmente interesante. Indudablemente, dicho documento está escrito antes del rescate financiero griego o de los (hace un año) insospechados problemas del euro, por lo que algunos aspectos del Informe pueden resultar chocantes. El apartado “Principales conclusiones” cuenta con una estructura curiosa: destaca una frase en negrita a la que posteriormente dedica un párrafo explicativo. En total son 16 frases cuya lectura en conjunto causa, en el mejor de los casos, perplejidad²⁰⁷:

- i) La Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que necesitan la UE...
- ii) ...y ha logrado beneficios concretos para los ciudadanos y empresas de la UE...
- iii) ...pero un mayor empleo no siempre ha logrado sacar a los ciudadanos de la pobreza...
- iv) Las reformas estructurales han hecho a la economía de la UE más resistente y nos han ayudado a superar la borrasca...
- v) Sin embargo, la Estrategia de Lisboa no estaba suficientemente preparada para abordar parte de las causas de la crisis desde el principio...
- vi) Si bien se avanzó mucho, el ritmo de ejecución de las reformas fue lento y desigual...
- vii) No se ha reconocido suficientemente la importancia de la interdependencia en una economía estrechamente integrada, particularmente en la eurozona...
- viii) Un vínculo más fuerte entre la Estrategia de Lisboa y otros instrumentos o medidas e iniciativas sectoriales de la UE habría mejorado su eficacia...
- ix) La asignación de fondos estructurales ha ayudado a movilizar considerables inversiones para el crecimiento y el empleo, aunque queda mucho camino por recorrer...
- x) La asociación entre la UE y los Estados miembros ha sido generalmente una experiencia positiva...

²⁰⁶ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 155-156.

²⁰⁷ Comisión de las Comunidades Europeas: *Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa. Documento de Trabajo de la Comisión*, Bruselas, SEC(2010) 114 final, 2 de febrero, 2010, pp. 3-8.

- xi) Pero la aplicación ha sufrido de una apropiación variable y de unas estructuras de gobernanza débiles...
- xii) Las recomendaciones específicas para cada país han tenido un impacto variable...
- xiii) Se ha intensificado el aprendizaje político y el intercambio de buenas prácticas
- xiv) La comunicación ha sido el talón de Aquiles de la Estrategia...
- xv) Podrían haberse realizado más esfuerzos para reforzar la dimensión de la eurozona...
- xvi) La dimensión exterior habría podido reforzarse.

La frase nº 14, “La comunicación ha sido el talón de Aquiles de la Estrategia...”, no sólo chirría, sino que también entra en (una aparente) contradicción con la primera (“La Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que necesita la UE...”). La lectura de los párrafos explicativos nos da la respuesta y nos muestra que, en el fondo, la contradicción no es tal. La primera frase se refiere a un consenso entre poderosos, “demostrando la capacidad de la Estrategia de Lisboa para determinar la agenda de reformas”, citando expresamente el éxito del concepto de flexiguridad como muestra de “la capacidad de la Estrategia de Lisboa para fomentar y centrar los debates políticos y generar soluciones mutuamente aceptables”²⁰⁸. El consenso queda para las élites, para el resto de la ciudadanía, tal y como se deduce de la lectura del párrafo asociado a la frase 14, queda la propaganda²⁰⁹.

La respuesta a la gran pregunta sigue sin respuesta, ¿Ha tenido éxito la Estrategia de Lisboa? Si creemos que el objetivo era convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, entonces está claro que no ha tenido éxito. Ahora bien, dicha respuesta debe ser matizada si consideramos que el supuesto fin de la Estrategia era una cortina de humo para ocultar el verdadero objetivo: impulsar la aprobación de reformas en clave de mercado. La técnica también se ha aplicado en la Declaración de Bolonia y lo que realmente se pretende es sumergirnos en una espiral de adaptación y eterna reforma:

una fecha redonda (en este caso el 2010), un objetivo general en principio poco discutible (Europa como la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo), medios flexibles (para evitar en lo posible la articulación de una oposición contundente, pero sin excluir reformas utilizando el *hard-law*), una retórica participativa paradójicamente unida a un profundo tono tecnocrático (planteando una agenda técnica, diseñada por expertos y pretendidamente apolítica), y un gran objetivo real: impulsar una agenda (con ritmos y esquemas variables, flexibles y adaptados a la singularidad y circunstancias de cada país) de transformación política en clave de mercado. La *adaptación* es la palabra clave y el objetivo no se circunscribe a un horizonte temporal concreto (en este caso el 2010), sino que se pretende entrar en una espiral de *eterna reforma*. La Estrategia de Lisboa, ya sea utilizando el discurso de garantizar la supervivencia del modelo europeo en tiempos de globalización o por unas referencias más puras y duras a la racionalidad del mercado de índole claramente neoliberal, opta por la adaptación como eje de la reforma²¹⁰.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 3.

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 7-8.

²¹⁰ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 136.

La nueva Estrategia Europa 2020, presentada en marzo del presente año²¹¹, recuerda poderosamente a la de Lisboa, quizá con un lenguaje algo más atractivo a la hora de definir sus tres prioridades básicas, pero una lectura más profunda nos muestra la pervivencia de los viejos defectos. El peor de ellos, la nula autocrítica (así, el alcance de la crisis no demuestra el fracaso de las medidas estructurales adoptadas en la última década, si no más bien que hacen falta más reformas... en la misma dirección²¹²). Europa 2020 define tres prioridades básicas:

- i) Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- ii) Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- iii) Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial²¹³. El discurso puede sonar más o menos atractivo, las recetas apuntadas en los desarrollos concretos suenan repetitivas y poco convincentes²¹⁴.

Un hecho llamativo es que la continuidad de Lisboa en su vertiente educativa fue aprobada en mayo del año pasado (E&T 2020)²¹⁵, casi diez meses antes de que se lanzara oficialmente la Estrategia Europa 2020. El interés en la aprobación de la continuidad de la dimensión educativa de Lisboa viene a mostrar, a mi juicio, la relevancia concedida a estos procesos *soft* para impulsar reformas en clave de mercado. Lisboa (vía Estrategia Europa 2020), Bolonia y Copenhague, tres procesos que se prolongan una década con una argumentación que ya nos empieza a resultar repetitiva:

Y RECONOCIENDO que la cooperación llevada a cabo en virtud del mencionado programa de trabajo, incluido el proceso de Copenhague y las iniciativas emprendidas en el contexto del proceso de Bolonia, han permitido realizar notables avances (concretamente en la reforma del aprendizaje permanente a nivel nacional, la modernización de la enseñanza superior y la creación de instrumentos europeos comunes destinados a promover la calidad, la transparencia y la movilidad), pero que quedan por afrontar importantes retos si Europa quiere cumplir su aspiración de convertirse en la economía basada en el conocimiento más avanzada del mundo²¹⁶.

E&T 2020, como ocurría en la Estrategia de Lisboa, utilizará el MAC para la aprobación de medidas y define cuatro objetivos estratégicos:

²¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, COM(2010) 2020, Bruselas, 3 de marzo, 2010.

²¹² Véase su apartado “un momento de transición”. *Ibid.*, pp. 6-8.

²¹³ *Ibid.*, p. 10.

²¹⁴ En el desarrollo de la prioridad “Crecimiento integrador” no faltan referencias a lo importante que sería aplicar los principios de la flexibilidad. *Ibid.*, p. 20.

²¹⁵ “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’)”, *DOCE C 192*, 28 de mayo, 2009, pp. 2-10.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 2

- i) Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos.
- ii) Mejorar la calidad y la eficacia de la educación.
- iii) Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- iv) Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de educación y formación.

En definitiva, E&T 2020 recuerda en muchos aspectos a su predecesora y va a jugar un papel similar en el futuro, colaborando con el Proceso de Copenhague de una forma todavía más estrecha que en el pasado²¹⁷. Todo indica que el verdadero objetivo sigue siendo el mismo: seguir inmersos en una espiral de adaptación y eterna reforma.

9. Un proyecto “*fronterizo*”: El Proceso de Bolonia y su (semi)secreta ampliación hasta el 2020

Bolonia comparte muchas similitudes con el Proceso de Copenhague y la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa: fechas redondas, flexibilidad en la aplicación que dificulta el surgimiento de una fuerte corriente de oposición a la reformas, participación más abierta (que no más democrática) pero a la vez con un fuerte componente tecnocrático (diálogo de expertos), y principalmente aspira a convertirse en un factor que impulse el desarrollo de reformas en materia educativa en clave de mercado. Sin embargo, el proceso de Bolonia tiene algunos elementos que lo hace diferente a los otros dos y que, sobre todo en los últimos años, lo ha llevado a ser crecientemente contestado por amplios sectores de la comunidad universitaria europea.

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. El proceso ha culminado con la participación de 46 países²¹⁸ (entre ellos el Vaticano²¹⁹), con la Comisión Europea como miembro adicional. En la actualidad, con la muy reciente inclusión de Kazajstán como nuevo miembro, 47 Estados participan en el EEES. A medida que se sucedían las reformas, Bolonia se ha convertido en

²¹⁷ En un documento reciente, la Comisión ha señalado que la “gobernanza del proceso de Copenhague relanzado debe ser coherente con el marco del método abierto de coordinación en educación y formación, y estará ligado a la Estrategia Europa 2020”. Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020*, Bruselas, COM(2010)296 final, 9 de junio, 2010, p. 13.

²¹⁸ Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Macedonia, República Eslovaca, Rumanía, Santa Sede, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

²¹⁹ La participación del Vaticano resulta relevante si tenemos en cuenta el gran peso de la Iglesia Católica en los sistemas educativos de no pocos Estados europeos.

un tema de agrio debate en nuestras universidades y ha ido surgiendo una creciente oposición en el panorama universitario europeo. Formalmente se trata de un proyecto que trasciende las fronteras del proceso de integración, pero en el mismo participan todos los países de la Unión, cuenta con el apoyo decidido de la Comisión Europea²²⁰, y se puede sentir su influencia en la inspiración y concreción práctica del proceso²²¹. ¿Hubiera sido posible iniciar el proceso sin el bagaje aportado por años de cooperación en programas como Erasmus? ¿sin los instrumentos de cooperación e intercambios de información definidos a escala comunitaria? ¿sin la legislación de la UE en materias tales como el reconocimiento de títulos con fines profesionales? ¿careciendo de un orden legal comunitario que confiere derechos en materia educativa a la ciudadanía europea? El proceso de Bolonia no se explica, y no hubiera sido viable, sin la base establecida por décadas de cooperación e influencia comunitaria en el mundo de la enseñanza.

La Declaración de Bolonia se basa en un compromiso voluntario por el cual cada Estado firmante se compromete a modificar su propio sistema de enseñanza superior. Las Conferencias Ministeriales se celebraban cada dos años (Praga en 2001, Berlín en 2003, Bergen en 2005, Londres en 2007 y Lovaina/Lovaina-La-Nueva en 2009), realizaban un seguimiento sobre la marcha del proceso y decidían las medidas a adoptar. En definitiva, se trataba de un esquema flexible, plenamente coherente con la lógica de otros procesos paralelos como la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa o el de Copenhague, y que encaja con un proceso de integración cada vez más fascinado con el *soft law* y la gobernanza²²².

Los dos-tres primeros años de Bolonia estuvieron marcados por un trabajo oscuro del que no se tenían muchas referencias. En esta primera época, el proceso negociador se llevó a cabo por una élite (políticos responsables en el terreno de la enseñanza superior, gestores del mundo universitario, y todo tipo de asesores y expertos), con el desconocimiento de gran parte del mundo universitario europeo. Las enormes críticas que ha recibido Bolonia (mucho mayores que las que han recibido la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa o el Proceso de Copenhague) no son otra cosa que una consecuencia de su éxito a la hora de llevar a la práctica una agenda política muy comprometida. Lisboa, y actualmente la Estrategia Europa 2020, llevan tiempo insistiendo con la flexibilidad pero sin conseguir su aplicación en todos los países de la Unión. En la última década, Bolonia ha sido la coartada que ha justificado multitud de reformas (en muchos países) muy controvertidas. La consecuencia lógica es que la crítica se ha focalizado en dicho proceso. Si la Estrategia Europa 2020 tuviera un éxito parecido a la hora de impulsar

²²⁰ Véase el documento, European Commission: *The EU contribution to the Bologna Process*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

²²¹ Tomusk, Voldemar: "Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system", *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 77-78.

²²² Nóvoa, António: Op. cit., pp. 147-150. En este punto, no puedo estar de acuerdo con Sacha Garben cuando afirma que los Estados eligieron la forma menos transparente, abierta y democrática de europeizar la enseñanza superior y han obstaculizado que las instituciones comunitarias lo hagan mejor. Garben, Sacha: "The Bologna Process: From a European Law Perspective", *European Law Journal*, Vol. 16, No. 2, March, 2010, p. 209. A mi juicio, la Comisión ha optado claramente por este modelo de *soft law* y gobernanza, siendo plenamente consciente de que siguiendo el método comunitario, el proceso de Bolonia nunca hubiera podido aprobarse.

reformas en clave de flexibilidad, también aumentarían la intensidad y el número de las críticas.

La literatura crítica con el Proceso de Bolonia ha ido aumentando a medida que avanzaba el proceso y se extendía el rechazo en el mundo de la enseñanza superior. La gran mayoría de los miembros de la comunidad universitaria no tenemos ningún reparo en reconocer que la universidad en Europa tenía (y tiene) graves deficiencias y que necesitaba (y necesita) una profunda transformación. El problema es que Bolonia ha aplicado unas recetas que no sólo no han mejorado la situación de la enseñanza superior en Europa sino que, en la práctica, la han empeorado. La flexibilidad, característica fundamental del proceso, provoca que el perjuicio no sea uniforme. Bolonia establece una competencia creciente entre universidades sin ningún tipo de mecanismo corrector, pero no impide su establecimiento a nivel estatal:

El Proceso de Bolonia establece una lógica de sumisión al mercado y de competencia extrema entre las Universidades. Como suele ocurrir en estos casos, algunos centros de enseñanza superior se beneficiarán enormemente y otros empeorarán considerablemente su situación. Al ser un proceso flexible, los países que quieran, fundamentalmente aquellos que no se limitan a realizar discursos sobre la sociedad del conocimiento y apoyan sus palabras con un fuerte gasto público en educación, establecerán mecanismos correctores *a nivel estatal* para minimizar el impacto negativo de la reforma en sus universidades. Los países que no lo hagan, verán que sus universidades no competitivas entrarán en un proceso de declive de graves consecuencias. Teniendo en cuenta la importancia que muchas universidades tienen como motores del desarrollo regional, Bolonia terminará contribuyendo a incrementar los desequilibrios territoriales²²³.

El Proceso de Bolonia ha sido, como hemos visto anteriormente, plenamente apoyado e impulsado por la UE. Por todo ello, sorprende que no haya hecho valer su experiencia en este tipo de empresas y no haya establecido ningún tipo de mecanismo corrector (en lo lingüístico, a la hora de evitar que muchas universidades queden condenadas al declive en este nuevo escenario, etc.²²⁴) para paliar los desequilibrios creados por un escenario de creciente competencia entre las universidades. Este hecho, a mi juicio, no deja de ser un reflejo de la creciente hegemonía del proyecto constitucional neoliberal que, en el contexto de la Unión, prima claramente a la competencia frente a la cohesión. A finales de los ochenta y principios de los noventa, la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y la creación de los Fondos de Cohesión fueron indispensables para que los países más pobres aceptaran la firma del AUE y del Tratado de Maastricht. En esa época, el proyecto constitucional neoliberal era dominante pero los otros dos (el neomercantilista y el socialdemócrata) todavía jugaban un papel relevante. Por todo ello, en la UE la variable corrección de desequilibrios está en declive pero no ha desaparecido. En Bolonia, creada en otro contexto político e ideológico, este tipo de medidas brillan por su ausencia.

²²³ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 145.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 143-145.

La Declaración de Bolonia se presenta habitualmente bajo la coartada de una “revolución pedagógica”²²⁵, llena de tópicos como “aprender a aprender”, la necesidad de sustituir una “cultura de la enseñanza por la cultura del aprendizaje”, y nos trae una “nueva metodología centrada en el alumno”. Una de sus consecuencias prácticas más chocantes es que el ECTS ya no mide las horas de docencia impartidas, sino las horas de trabajo del estudiante. Esta transformación del ECTS parece tener un punto surrealista pero encaja muy bien en una lógica de subordinación de la enseñanza al mundo de la economía:

Ahora aprender, a través del nuevo diseño de los créditos, se convierte en un pretendido horario de encapsulamiento de la fuerza personal, de igualación de posibilidades e intereses y de acercamiento a la inoculación psicológica de los tiempos laborales. ¿Dónde ha quedado el sentido de la escuela como tiempo de libertad y de compromiso por afanarse, sin medida temporal concreta, en la excelencia personal? Confieso que la ‘novedad’ me ha dejado más perplejo, con el ánimo confuso y sin saber muy bien si lo que oía y leía era creíble, es el asunto de esta ‘característica esencial’ del ECTS. Esto es, que los créditos miden la carga de trabajo de un estudiante a tiempo completo durante un curso académico. El aspecto que aporta la máxima presencia del ‘economicismo’, de la ‘cuarta revolución industrial’ de la ‘novedad europea’²²⁶.

La lógica de subordinación de la educación a las necesidades del mundo de la economía es una característica que comparten los tres procesos (Bolonia, Lisboa y Copenhague). La creciente competencia entre las universidades en un contexto de gasto público limitado no sólo ha contribuido a estrechar las relaciones de los centros de enseñanza superior con el mundo de la empresa, también ha impulsado un proceso de “gobernanza” en el mundo universitario. En ocasiones camuflado con una supuesta mayor apertura a la sociedad, los centros de enseñanza superior están asumiendo unos discursos y unas formas de gestión procedentes del mundo de la empresa privada que resultan difícilmente compatible con los ideales emancipadores que debería tener la enseñanza pública. En este contexto, se apuesta por una “cultura de la calidad” (procedentes del mundo de la empresa) a la hora de actuar como proveedor de servicios (en clave económica) en la que el alumnado es reducido a la mera categoría de “cliente”²²⁷. Las reformas en la enseñanza universitaria pretenden crear una legión de titulados plenamente funcionales con las necesidades del mercado (conocimientos amplios de informática, inglés, acostumbrados a trabajar en equipo, etc.), preparados para un mercado laboral más flexible (por no decir precarizado²²⁸). En las reformas introducidas por Bolonia vemos que el ECTS calcula la carga de trabajo de un estudiante bajo la premisa de que se trata de un estudiante a tiempo completo. Este hecho, unido a un aumento en la carga de trabajo del estudiante, tiene como consecuencia que cada vez será más difícil compatibilizar los estudios universitarios

²²⁵ Carreras, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel: *€uro-universidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*, Barcelona, Icaria, 2006, pp. 111-116; Fernández, Carlos y Serrano, Clara: *El Plan Bolonia*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2009, pp. 76-88.

²²⁶ López, José Ángel: *La Universidad (y el Proceso de Bolonia: EEES)*, Huelva, Hergué, 2008, p. 179.

²²⁷ Para más información sobre los modelos de gestión de calidad, su origen y aplicación en el ámbito de la enseñanza, ver Altaba, Eugenia y Brunet, Ignasi: *Op. cit.*, pp. 87-160.

²²⁸ Sevilla, Carlos: *La fábrica del conocimiento. La Universidad-Empresa en la producción flexible*, Barcelona, el Viejo Topo, 2009, pp. 75-119.

con un trabajo de dedicación parcial. Si a esto el unimos un contexto de retroceso en las políticas sociales, en algunos países nos podemos encontrar con que un porcentaje creciente de jóvenes procedentes de familias con bajos ingresos se aleja cada vez más de la universidad:

Una mirada a las últimas reformas estatales realizadas al amparo de Bolonia nos dice que esa revolución en la práctica se ha traducido en un constante aumento de la carga de trabajo del estudiante. Por ello, en la actualidad resulta más difícil que un estudiante pueda compaginar sus estudios (y así pagárselos) con un trabajo a tiempo parcial y este hecho puede dificultar el acceso a la universidad de los jóvenes con menores posibilidades económicas. Al igual que ocurría con los desequilibrios territoriales, los Estados con una sensibilidad social más avanzada desarrollarán políticas (fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en el terreno de las becas) para responder a este problema. Los países más pobres o con menor conciencia social podrán constatar como un porcentaje creciente de jóvenes con menos recursos se alejan de la universidad. El aumento de la carga contribuirá a la formación de estudiantes cada vez más adecuados a las necesidades del mercado: con competencias útiles, flexibles, no alérgicos a la movilidad, acostumbrados (gracias a una serie de reformas universitarias que aumentan la carga de trabajo del alumno) a una jornada laboral larga, etc.²²⁹

La continuidad de Bolonia hasta el 2020 no supone ninguna sorpresa vista la evolución de procesos similares como la nueva Estrategia Europa 2020 o el proceso de Copenhague. Lo sorprendente es la escasa reacción que, hasta el momento, este hecho ha provocado en el mundo universitario. Tantos artículos, tantas manifestaciones y movilizaciones contra Bolonia, y ahora que se anuncia que dicho proceso va a seguir una década más, lo lógico hubiera sido esperar un recrudecimiento en la movilización. Cabe preguntarse si se repetirá la historia de hace diez años. Los primeros 2 o 3 años la comunidad universitaria tenía muy poco conocimiento sobre el proceso y en ese tiempo, aprovechando la situación, se dieron pasos muy importantes para consolidar el proceso. Esperemos que esta vez no ocurra lo mismo.

El 28 y 29 de abril de 2009 se celebró la Conferencia Ministerial de Lovaina/Lovaina la Nueva en la que aprobó un comunicado titulado “El Proceso de Bolonia 2020 - El Espacio Europeo de Enseñanza Superior en la nueva década”²³⁰. El continuismo es la nota dominante en esta segunda fase del proceso, plenamente comprometido con su objetivo real y no declarado: impulsar el desarrollo de reformas en clave de mercado dentro de una lógica de adaptación y eterna reforma. En este sentido, el Comunicado de Lovaina/Lovaina la Nueva reitera que los objetivos fijados y las políticas desarrolladas siguen siendo válidas hoy día pero, al no haberse alcanzado plenamente todos estos objetivos, se exige un mayor impulso y compromiso más allá del 2010 (párrafo 7 del Comunicado). El mecanismo de toma de decisiones sigue una línea continuista; aunque con alguna novedad interesante como la del anuncio de que, a futuro, el proceso será copresidido por el país que ejerza la presidencia de la UE (párrafo 24 del Comunicado).

²²⁹ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, p. 145.

²³⁰ El texto completo del Comunicado y otros documentos están disponibles en: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/index.htm>

La continuidad alcanza incluso a la respuesta a las críticas. Si en el pasado, las acusaciones de que el Proceso de Bolonia carecía de sensibilidad social dieron lugar a que apareciera una raquítica dimensión social, el Comunicado de Lovaina/Lovaina la Nueva incluye un párrafo (el noveno) en el que se observa que la dimensión social sigue tan escuálida como siempre. Dicho párrafo opta por la repetición del discurso habitual y la falta de medidas ambiciosas, como por ejemplo el establecimiento de un mecanismo de corrección de desequilibrios a escala europea, y no remitir siempre la concreción de estas medidas al nivel estatal. Las respuestas a las crecientes movilizaciones contra Bolonia también han seguido una línea esperada (y coincidente con la de las instituciones europeas). Así, en la reciente Declaración de Budapest-Viena de 12 de marzo de 2010 sobre el Espacio Europeo de Enseñanza Superior se hace eco de dichas movilizaciones haciendo referencia a que los objetivos y reformas de Bolonia no se habían implantado ni explicado correctamente²³¹. La crítica razonada (y legítima) contra Bolonia no parece posible. La única causa sólo puede ser la mala fe o el desconocimiento. Por tanto, se trata simplemente de un problema de comunicación.

Carlos Fernández y Clara Serrano comienzan el primer capítulo de su libro sobre el Proceso de Bolonia con una afirmación interesante: “Bolonia no existe” para recalcar que “no es más que la tapadera de otro proceso más profundo, de carácter económico, que se decidió a puerta cerrada en las cumbres de la Organización Mundial del Comercio y en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS)”²³². Una idea interesante pero (en parte) equivocada. Aciertan al considerar Bolonia como un instrumento para aplicar una agenda de reformas en una dirección concreta. A mi juicio se equivocan al no ver a la OMC de la misma manera. Ni Bolonia ni la Organización Mundial del Comercio son fines en sí mismos, sino unos medios para impulsar reformas en clave de mercado. Si no son eficientes en esta tarea, se buscarán otros instrumentos para intentar conseguirlo. Por muchos motivos, ambos son blancos fáciles para la demonización y se han convertido en los perfectos villanos de esta historia. Sin embargo, no debemos olvidar que los esfuerzos a favor del desarrollo de reformas educativas en clave de mercado empezaron mucho antes de que existieran la OMC y se aprobara la Declaración de Bolonia. En este punto, tampoco se puede obviar la responsabilidad de los Gobiernos que forman parte de la Organización Mundial de Comercio y del Proceso de Bolonia, ni tampoco la de la Comisión Europea.

10. Las múltiples crisis de Europa y los riesgos de una agenda educativa orientada al mercado

La UE es un actor consolidado que juega un papel importante en el panorama educativo europeo. Ya sea a nivel estatal o subestatal, hace muchos años que resulta imposible hacer política en materia de enseñanza sin tener en cuenta las actuaciones (y no sólo las explícitamente educativas) de la Unión. Los Tratados, desde Maastricht y ahora en Lisboa,

²³¹ Párrafo sexto de la Declaración. Este y otros documentos están disponibles en: http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/

²³² Fernández, Carlos y Serrano, Clara: *Op. cit.*, p. 11.

nos remiten a una competencia limitada, dirigida al fomento de la cooperación y que prohíbe toda armonización. Sin embargo, la 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 contra de la ciudadanía. 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 ello. 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 una 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 nos confirma que ese es el verdadero objetivo y no los que aparecen en los textos y las declaraciones oficiales.

La Unión Europea muestra una línea de continuismo en sus intervenciones en esta materia que resulta sorprendente. En este sentido, la capacidad para presentar reformas que impulsan la subordinación de la educación a las necesidades del mundo de la economía como una agenda técnica y apolítica no deja de ser chocante. Un buen ejemplo lo encontramos en el informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE (presidido por el expresidente del Gobierno español Felipe González), documento que nos ofrece algunos temas de reflexión francamente interesantes²³³. Sin embargo, la lectura de su capítulo “El crecimiento mediante el conocimiento: capacitar a las personas” muestra una visión de la educación particularmente pobre y descorazonadora²³⁴, plenamente continuista con la subordinación de la enseñanza a la lógica del mercado. El capítulo “la Unión y sus ciudadanos” tiene ideas interesantes, pero su única referencia a la educación en un tema tan importante es un apunte bastante tópico sobre el papel de la escuela y la relevancia del programa Erasmus²³⁵.

La UE tiene que apostar por un modelo educativo nuevo, cuyo objetivo fundamental sea la creación de una ciudadanía activa como base, incontrolable a corto pero sólida a largo plazo, de una verdadera democracia a escala europea. A mi juicio, la opción de apostar por un adoctrinamiento en lugar de una educación digna de su nombre resulta funcional para un poder político y económico que, en su gran mayoría, no está dispuesto a arriesgar prácticamente nada para conseguir una verdadera transformación a mejor de la sociedad europea. La creación de una ciudadanía crítica parece estar bien para los discursos pero se prefiere fomentar el control

²³³ Por ejemplo, realiza una crítica notable de la tendencia de la Comisión a confundir la comunicación política con la ciudadanía como un ejercicio de propaganda: “La imagen de la UE que se transmite al público debe ser equilibrada, y reflejar tanto las virtudes como las carencias, en lugar de una explicación idealizada o excesivamente pesimista. En lugar de concentrarse en una política de comunicación que roza a veces la propaganda, sería preferible comunicar sobre las políticas, explicando claramente lo que está en juego y las distintas opciones existentes. No menos importante es que los Estados miembros deben asumir la responsabilidad de lo que hacen en Bruselas y de lo que hacen para llevar a la práctica las decisiones de la UE”. Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030: *Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades. Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, mayo, 2010, p. 41.

²³⁴ *Ibid.*, pp. 21-23.

²³⁵ *Ibid.*, p. 43.

y la obediencia ante el poder económico y político, estimular el conformismo y el egoísmo cortoplacista, impulsar el surgimiento de un “ejército” de consumidores sin demasiadas expectativas vitales ni ambiciones críticas, siempre adaptado a las necesidades del mercado, supuestamente “apolítico” y que apuesta por un “pragmatismo” profundamente empobrecedor. Ahora bien, si el poder político y económico opta por un sistema educativo que fomenta estas características en la ciudadanía, luego no cabe pedir (a la sociedad) generosidad, solidaridad con los más pobres y altura de miras. Ni en lo que respecta a la UE ni prácticamente sobre cualquier tema.

La apuesta por un sistema educativo que fomente la creación de una ciudadanía crítica sería un proceso lento, exige una profunda transformación que debería operarse no sólo en el terreno de la política educativa, sino que también debería coordinarse con otras medidas en los ámbitos político, económico, social y cultural. La UE es, como hemos visto en la presente investigación, un actor influyente en todos estos ámbitos pero no puede impulsar un verdadero cambio actuando de forma aislada. Centrándonos en el caso de la política educativa, la Unión Europea, por sí misma, no logrará provocar una transformación tan profunda en el terreno de la enseñanza. En este sentido, no sería justo acusar a la UE de ser el único agente que está detrás de las continuas reformas educativas en clave de mercado en Europa. Sin embargo, no se puede obviar que, de la misma manera que en el pasado impulsó y en la actualidad impulsa reformas educativas en esa clave, podría convertirse en un agente activo a favor del cambio.

Esta última opción está llena de riesgos a corto y medio plazo. Se trataría de un proceso lento, duro, lleno de avances y retrocesos, y que demostraría una verdadera apuesta por la democracia en el sentido estricto (y etimológico) del término (gobierno del pueblo). Desde el punto de vista del político al uso, poco dado a jugársela apostando por algo que ponga en riesgo sus posibilidades electorales, la opción por este camino tendría muy probablemente pocos réditos electorales, y le llevaría a tener que aceptar lo que repiten machaconamente en sus discursos, pero que rara vez asumen en la realidad: el futuro de una comunidad política lo deciden los ciudadanos. Ya no valen parches pseudoparticipativos y, también en el caso de la UE²³⁶, ya es hora de ceder el protagonismo a la ciudadanía europea y abandonar la soberbia del (Euro)Déspota-(pseudo)ilustrado que, como ha ocurrido en el caso de la Estrategia de Lisboa, atribuye el rechazo al fracaso de políticas de comunicación (entendidas casi como una cuestión de marketing ante la incapacidad de la gente para comprender la bondad de sus medidas) y no asume la posibilidad más sencilla y probable: le han entendido perfectamente y, después de reflexionar sobre el tema, han llegado a la conclusión de que se trataba de una política equivocada.

¿Visión utópica? ¿Idealismo trasnochado? A mi juicio la utopía puede ser una fuerza poderosa en la práctica sólo si se concibe como un referente para la acción. No se trata de soñar mundos de fantasía para despertar, y exclamar ¡qué lastima! Como es imposible llegar a ese mundo ideal, tengo una buena excusa para justificar mi pasividad y seguiré como si nada hubiera pasado. Nunca llegaremos a una sociedad perfecta, absolutamente justa y democrática, pero jamás debemos dejar de aspirar a ello. Dar pasos hacia la creación de una

²³⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva...”, *Op. cit.*, pp. 151-152.

verdadera ciudadanía europea es lo único que puede proporcionar una base verdaderamente consistente al proceso de integración europea a medio y largo plazo. El desarrollo de una ciudadanía crítica da disgustos, esta puede oponerse a tus ideas y planteamientos, a tus soluciones mágicas para resolver los problemas de Europa y del mundo, y un día en un referéndum puedes descubrir con horror que la mayoría no comparte tus ideas para el cambio político. ¿Una utopía sin base alguna? Es posible. Pero me parece que están más fuera de la realidad quienes confían que una ciudadanía formada en sistemas educativos sometidos a la lógica del mercado, adicta al consumo y sometida a un egoísmo cortoplacista, pueda ser una base medianamente sólida para una UE en tiempos de crisis en la que no salen las cuentas. La actual situación del proceso de integración, inmerso en una profunda crisis de modelo, nos muestra a las claras que lo irreal no es buscar nuevos caminos, sino aferrarse a los viejos esquemas esperando que escampe.

11. Bibliografía

- Abuza, Zachary: "The Politics of Educational Diplomacy in Vietnam: Educational Exchanges Under *Doi Moi*", *Asian Survey*, Vol. 36, nº 6, June, 1996, pp. 618-631.
- Adorno, Theodor: *Consignas*, Buenos Aires, Amorrortu, 2003.
- Aldecoa, Francisco: "*Una Europa*". *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Altaba, Eugenia y Brunet, Ignasi: *Reformas educativas y sociedad de mercado*, Barcelona, Laertes, 2010.
- Alter, Karen J.: "Who Are the 'Masters of the Treaty'? European Governments and the European Court of Justice", *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, pp. 121-147.
- Bertrand, Agnes et Kalafatides, Laurence: *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002.
- Beukel, Erik: "Reconstructing Integration Theory: The Case of Educational Policy in the EC", *Cooperation and conflict*, Vol. 29, No. 1, march, 1994, pp. 33-54.
- Bhanji, Zahra: "Transnational corporations in education: filling the governance gap through new social norms and market multilateralism?", *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, No. 1, March, 2008, pp. 55-73.
- Boas, Morten; Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: "Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance?", *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, Oct.-Dec., 2004, pp. 481-498.
- 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.
- Bonal, Xavier; Dale, Roger y Robertson, Susan: "El AGCS y la industria de los servicios educativos", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 205-232.

- Bull, Benedicte & McNeill, Desmond: *Development Issues in Global Governance. Public-Private Partnerships and Market Multilateralism*, London and New York, Routledge, 2007.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, pp. 41-76.
- Carnoy, Martin: *La educación como imperialismo cultural*, novena edición, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- Cass, Deborah Z.: *The Constitutionalization of the World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Cerych, Ladislav: "Higher Education and Europe after 1992: the framework", *European Journal of Education*, Vol. 24, No. 4, 1989, pp. 321-332.
- Colom Vich, Monserrate: "Cualificación profesional en la Europa sin Fronteras", *Nuestra Escuela*, nº 133, junio, 1992, pp. 25-28.
- Condorcet, Marqués de: *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Barcelona, Morata, 2001.
- Cornago, Noé y Ferrero, Mariano: "El viaje y las alforjas: alcance y límites de la crítica postestructuralista de la política mundial", De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007, pp. 241-268.
- De Lucas, Javier: "Europas, culturas, identidades, reconocimiento", VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, Bilbao y Madrid, Servicio de Publicaciones de la UPV/EHU. Tecnos, 2001, pp. 17-50.
- De Miguel Bárcena, Josu: "La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 23-42.
- De Witte, Bruno: "The Influence of European Community Law on National Systems of Higher Education", Pertek, Jacques (Ed.): *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, pp. 73-89.
- Dehousse, Renaud: "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, nº 2, June, 1997, pp. 246-261.
- Deschamps, Etienne: "La Conference européenne de la Culture de Lausanne (décembre 1949)", *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 49-60.
- Dougan, Michael: "Fees, grants, loans and dole cheques: Who covers the cost of migrant education within the EU", *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 4, August, 2005, pp. 943-986.
- Dougan, Michael: "Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance", *European Law Review*, Vol. 33, October, 2008, pp. 723-738.
- Fernández, Xavier: *La Organización Mundial del Comercio y el derecho internacional. Un estudio sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC y las normas secundarias del derecho internacional general*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- Field, John: *European Dimensions: Education, Training and the European Union*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley, 1998.

- Fitz Gerald, John D.: "An Irish Perspective on the Structural Funds", *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, December, 1998, pp. 677-694.
- Frazier, Carole: *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris, CNRS, 1994.
- Garben, Sacha: "The Bologna Process: From a European Law Perspective", *European Law Journal*, Vol. 16, No. 2, March, 2010, pp. 186-210.
- Gordon, Jean & Jallade, Jean-Pierre: "'Spontaneous' Student Mobility in the European Union: a statistical survey", *European Journal of Education*, Vol. 31, n° 2, June, 1996, pp. 133-151.
- Gori, Gisella: *Towards an EU Right to Education*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.
- Grimm, Dieter: "¿Necesita Europa una Constitución?", *Debats*, n° 55, marzo, 1996, pp. 4-20.
- Guinand, Jean: "The Implications of European Integration for Higher Education Institutions in Non-EEC Countries", *Higher Education Management*, Vol. 2, No. 2, July, 1990, pp. 202-212.
- Habermas, Jürgen: *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 1988.
- Habermas, Jürgen: "Observaciones a '¿Necesita Europa una Constitución?'", *Debats*, n° 55, marzo, 1996, pp. 21-24.
- Hagen, Jon: "University Co-operation and Academic Recognition in Europe: the Council of Europe and the Communities", *European Journal of Education*, Vol. 22, No. 1, 1987, pp. 77-83.
- Hega, Gunther M.: "Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland", *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 1, spring, 2000, pp. 1-35.
- Heyneman, Stephen: "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000)", Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 163-203.
- Horlick, Gary N. y Mizulin, Nikolay: "Los países en desarrollo y el mecanismo de solución de diferencias de la OMC", *Integración & Comercio*, n° 23, julio-diciembre, 2005, pp. 137-146.
- Jawara, Fatoumata y Kwa, Aileen: *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.
- Jorgensen, Stine: "The right to cross-border education in the European Union", *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. 5, October, 2009, pp. 1567-1590.
- Jover, Gonzalo: "Significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea", Santos, Miguel Anxo: *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 95-121.
- Kachur, Jerrold L.: "Whose Intellectual Property Rights? TRIPS, Higher Education and the New Knowledge Economy in Canada" *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 1, No. 3, November 2003, pp. 375-412.
- Kant, Immanuel: *Pedagogía*, Madrid, Akal, 2003.
- Kreher, Alexander: "Agencies in the European Community a step towards administrative integration in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 2, June, 1997, pp. 225-245.

- Lal Das, Bhagirat: *La OMC y el sistema multilateral de comercio: pasado, presente y futuro*, Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam, 2004.
- Laval, Christian: *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Leitner, Erik: “Developments in European Community Politics of Higher Education. Observations from Outside”, Gellert, Claudius: *Higher Education in Europe*, London & Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1993, pp. 203-217.
- Lenaerts, Koen: “Education in European Community law after ‘Maastricht’”, *Common Market Law Review*, Vol. 31, No. 1, 1994, pp. 7-41.
- Lenarduzzi, Domenico: “El programa educativo de la Comunidad Europea”, *Educadores*, Vol. 33, nº 157, enero-marzo, 1991, pp. 39-58.
- Lirola, Isabel y Pueyo, Jorge: “La política de educación en la U.E. y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación”, Santos, Miguel Anxo (Ed.): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 125-170.
- López, José Ángel: *La Universidad (y el Proceso de Bolonia: EEES)*, Huelva, Hergué, 2008.
- Mahant, Edelgard: “Foreign policy and European Identity”, *History of European Ideas*, Vol. 21, nº 4, 1995, pp. 485-498.
- Majone, Giandomenico: “The new European agencies: regulation by information”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, nº 2, June, 1997, pp. 262-275.
- McNeely, Connie L.: “Prescribing National Education Policies: The Role of International Organization”, *Comparative Education Review*, Vol. 39, No. 4, November, 1995, pp. 483-507.
- Martens, Jens: *Multistakeholder Partnerships - Future Models of Multilateralism?*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on globalization (Occasional Paper), nº 29, 2007, January (<http://www.globalpolicy.org/reform/indxbiz.htm>).
- Moles, Ramón J.: *¿Universidad S.A.? Público y privado en la educación superior*, Barcelona, Ariel, 2006.
- Monclús, Antonio y Sabán, Carmen: *La escuela global. La educación y la comunicación a lo largo de la historia de la Unesco*, Paris y México, Ediciones Unesco/Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mundy, Karen: “El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial”, Bonal, Xavier; Tarabini-Castellani, Aina y Verger, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007, pp. 117-161.
- Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005.
- Murphy, Craig N.: *International Organization and Industrial Change. Global Governance since 1850*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Neave, Guy: “On Preparing for Markets: trends in higher education in Western Europe 1988-1990”, *European Journal of Education*, Vol. 25, No. 2, 1990, pp. 105-122.

- Nóvoa, António: “Ways of Thinking about Education in Europe”, Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 131-155.
- O’Leary, Siofra: “Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance”, *European Law Review*, Vol.34, August, 2009, pp. 612-627.
- Pavkovic, Aleksandar: “What is common European heritage? The debates in the first Consultative Assembly of the Council of Europe, 1949”, *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 63-73.
- Pertek, Jacques: *L’Europe des diplômés et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- Platón: *La República*, Madrid, Alianza, 1988.
- Ruggie, John Gerard: “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, Ruggie, John Gerard (Ed.): *Multilateralism Matters. The Theory and the Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-47.
- Russell, Bertrand: *La educación y el orden social*, Barcelona, Edhasa, 1988.
- Sádaba, Igor: Propiedad intelectual: ¿bienes públicos o mercancías privadas?, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008.
- Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000.
- Scherrer, Christoph: “GATS: long-term strategy for the commodification of education”, *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 3, August, 2005, pp. 484-510.
- Sevilla, Carlos: *La fábrica del conocimiento. La Universidad-Empresa en la producción flexible*, Barcelona, el Viejo Topo, 2009.
- Shore, Cris: *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 2000.
- Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Smith, James: “Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement”, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3, August, 2004, pp. 542-573.
- Steiner-Khamsi, Gita: “Reterritorializing Educational Import: Explorations into the Politics of Educational Borrowing”, Lawn, Martin & Nóvoa, António (Eds.): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 69-86.
- Theiler, Tobias: “The European Union and the ‘European Dimension’ in Schools: Theory and Evidence”, *Journal of European Integration*, Vol. 21, No. 4, 1999, pp. 307-341.
- Tomasevski, Katarina: *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004.
- Tomusk, Voldemar: “Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 75-95.
- Tyfield, David: “Enabling TRIPs: The pharma-biotech-university patent coalition”, *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 4, October, 2008, pp. 535-566.
- Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº

24, 2001, pp. 127-155.

Uncetabarrenechea, Javier: “La OMC y la educación: ¿hacia el surgimiento de un actor global en este ámbito?”, De Faramiñán, Juan Manuel (Coord.): *Globalización y comercio internacional. Actas de las XX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/AEPDIRI, 2005, pp. 475-483.

Uncetabarrenechea, Javier: “La creciente relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: ¿de la desconfianza a la luna de miel?”, *Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, No. 1, 2007, pp. 133-143.

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. 115-156 (disponible en: <http://www.eurobask.org/es/html/Publicaciones/CrisiseconomicayfinancieraElpapeldelaUnionEuropea/7/50.shtml>)

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.

Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 143-173

Van Craeynest, Felix: “La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d’éducation”, De Witte, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 127-133.