

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO EDUCATIVO EUROPEO: GOBERNANDO A TRAVÉS DE LOS DATOS Y LA COMPARACIÓN

«*The formation of a European Educational Space:
governing through data and the comparison*»

António Nóvoa*
(Universidad de Lisboa)

RESUMEN

Este artículo pretende, precisamente, indagar en las causas y consecuencias de estas tensiones y ambigüedades. Si nos atenemos a lo estrictamente formal, no se puede afirmar que exista una política educativa europea; antes bien, lo que encontramos son tan sólo acuerdos de cooperación y políticas intergubernamentales concertadas. No obstante, tras el Tratado de Maastricht (1992) y, más específicamente a partir de la adopción de la Estrategia de Lisboa (2000), es difícil no ver en estos esfuerzos de coordinación una de las políticas europeas más efectivas.

PALABRAS CLAVES: Estrategia de Lisboa, Espacio educativo europeo, política educativa europea, Europeización de la educación, Educación comparada.

ABSTRACT

The title of this article *The formation of a European Educational Space*, tries to address these tensions and ambiguities. At a formal level, there is no EU policy on education, but only cooperation and inter-governmental policy coordination. But after the Maastricht Treaty (1992),

* Universidad de Lisboa.

and especially after the Lisbon Strategy (2000), it is hard to understand the resistance to look at these coordination efforts as one of the most effective European policies.

KEY WORDS: Lisbon strategy, European Education Space, European Educational Policy, Europeanization of education, Comparative Education.

1. INTRODUCCIÓN

Europa debe ser entendida como una entidad problemática. Los conceptos de construcción y de integración europea no pueden ser aceptados sin discusión. Lo mismo sucede con el espacio educativo europeo. Ningún Estado miembro va a abdicar de reglamentar los diferentes niveles de su sistema educativo. La noción misma de «europeización de la educación» es motivo de preocupación en la mayoría de los países y suscita el temor a la homogeneización y a la pérdida de identidad nacional. Al mismo tiempo, sin embargo, resulta innegable que la intervención de la Unión Europea es cada vez mayor en el campo educativo, estableciendo orientaciones y pautas encaminadas a organizar un espacio educativo europeo, e incluso a configurar una política educativa de alcance europeo.

Este artículo pretende, precisamente, indagar en las causas y consecuencias de estas tensiones y ambigüedades. Si nos atenemos a lo estrictamente formal, no se puede afirmar que exista una política educativa europea; antes bien, lo que encontramos son tan sólo acuerdos de cooperación y políticas intergubernamentales concertadas. No obstante, tras el Tratado de Maastricht (1992) y, más específicamente a partir de la adopción de la Estrategia de Lisboa (2000), es difícil no ver en estos esfuerzos de coordinación una de las políticas europeas más efectivas.

El presente artículo está dividido en tres partes:

- En la primera hago un breve repaso histórico por los cambios educativos acaecidos en el ámbito comunitario desde el Tratado de Roma de 1957, con el que se instituyó la Comunidad Económica Europea.
- En la segunda parte me centro especialmente en la situación actual, definida por lo que podríamos clasificar como un marco de referen-

cia, al que se ha denominado *Educación y Formación 2010*, que establece la agenda educativa de la Unión Europea para la primera década del siglo veintiuno.

- En la tercera parte explico el proceso de gobernar a través de los datos y la comparación, esto es, de elaborar formas sofisticadas de crear políticas en cada Estado miembro y a escala europea, dejándose sentir su influencia en las decisiones políticas adoptadas, aunque parezca que se trata apenas de decisiones técnicas y nada más.

Mi intención es ofrecer una perspectiva crítica de la formación del Espacio Educativo Europeo, que puede ser considerada, al mismo tiempo, como un proceso de elaboración de una política educativa europea (NÓVOA y LAWN, 2002). Es obvio que este proceso está interconectado tanto con las dinámicas tendentes a la globalización como con las políticas específicamente nacionales. No obstante, el objetivo de este texto es tratar, precisamente, el nivel intermedio, es decir, el papel desempeñado por la Unión Europea como institución, un papel que, con frecuencia, está ausente en el análisis de las políticas educativas.²

2. VISION GENERAL HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EUROPEAS (1957-2010)

Desde sus inicios, en 1957, la Comunidad Económica Europea ha sido reacia a aceptar intervenciones de alcance comunitario en lo que respecta a temas educativos. La frágil arquitectura de poderes en el espacio europeo re-

² La Unión Europea publica cientos de documentos todos los años, sobre educación y formación. La mayoría de estos documentos tienen varias versiones, de acuerdo con su función en la toma de decisiones a escala europea. Por esta razón, me he limitado a documentos publicados por Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) y por el Consejo de la Unión Europea (CUE). La Unión Europea dispone, asimismo, de versiones online de todos los documentos. Recomiendo la consulta de dos direcciones:

- «Estrategia europea y cooperación en educación y formación» (http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc28_en.htm);
- «Educación y Formación 2010 — Principales iniciativas políticas en educación y formación desde el año 2000» (http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_en.pdf).

quería mantener bajo la exclusiva responsabilidad de cada Estado miembro ciertos ámbitos de decisión. Incluso en la actualidad, tras cientos de textos y programas europeos que han propiciado profundos cambios en todos los sistemas educativos nacionales, el discurso oficial permanece intocable: «La responsabilidad de las políticas de educación y formación corresponde a los Estados miembros. La función de Europa consiste en apoyar la mejora de los sistemas nacionales mediante instrumentos adicionales a nivel de la Unión Europea, el aprendizaje mutuo y los intercambios de buenas prácticas» (CCE 2008: 3).

Los procesos de «unionización» en el campo educativo no pueden ser vistos desde la perspectiva de las políticas tradicionales (Nóvoa y DeJong-Lambert, 2003). No cabe duda de que la educación ha sido uno de los campos de batalla de la construcción europea, no solo debido a su valor simbólico en el imaginario de cada Estado, sino también por la resistencia pública a una «política común». Así y todo, no resulta difícil definir cuáles han sido las principales fases en la creación de una política educativa europea, tomando como referencias el Tratado de Maastricht (1992) y la Estrategia de Lisboa (2000).

Algunos de los programas más emblemáticos lanzados en los 80, como el Erasmus, se caracterizaban por cierto voluntarismo y por la necesidad de ir eliminando las fronteras entre los Estados y entre los ciudadanos europeos. Al mismo tiempo, la extensión del concepto de formación profesional ha hecho posible la inclusión virtual de todas las formas de educación en la acción comunitaria. Este proceso ha llevado hacia una *propensión profesional*, ya que las políticas educativas estaban sobrecargadas de un discurso más relacionado con los recursos humanos y con las cualificaciones de los trabajadores.

2.1 Calidad como pretexto para una política educativa común (1992-2000)

En 1992 tuvo lugar un hecho decisivo con la incorporación en el Tratado de Maastricht de los artículos 126 y 127, por los que se creaban las condiciones políticas y legales para una acción más amplia de las entidades europeas en el terreno de la educación y la formación profesional.

A lo largo de los años 90 se fue produciendo una diversificada y extensa literatura sobre el tema, abriendo un espacio para futuras políticas: *Libro verde sobre la dimensión europea de la educación* (1993), *Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo* (1993), *Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva* (1995), *Accomplishing Europe through education and training* (1997), *Por una Europa del conocimiento* (1997), *Aprender para una ciudadanía activa* (1998), etc.

Se pueden distinguir dos enfoques diferentes en las contribuciones a la construcción del espacio educativo europeo. El primero pone el énfasis en el aprendizaje a lo largo de la vida, que no sólo aborda los asuntos propios de la educación y la escolarización, sino también los problemas de empleo y preparación para el mercado laboral. El segundo hace hincapié en la idea de desarrollar una «educación de calidad», algo que ha permitido la organización de datos y estadísticas a nivel europeo. La invención de indicadores comparables no es sólo una operación para describir la realidad, sino también una poderosa forma de construir nuevas ideas y prácticas en educación.

2.2 La Estrategia de Lisboa como punto decisivo en la construcción de un Espacio Educativo Europeo (2000-2010)

Desde los primeros momentos de la cooperación europea en el terreno educativo, los responsables de los ministerios de educación de cada Estado miembro han incidido siempre en la diversidad de sus respectivos sistemas (ERTL, 2006). El Consejo Europeo de Lisboa de 2001 representa, sin embargo, un giro en este discurso, al instar a los ministros a que se concentrasen en reflexionar sobre lo que todos ellos tienen en común (CONSEJO EUROPEO, 2000). De este modo, se empieza a perfilar con claridad los contornos del espacio educativo europeo, haciendo que los planes concertados a escala comunitaria se conviertan en un elemento clave con capacidad de influir, cada vez de forma más notoria, en las políticas nacionales. Es difícil imaginar un Estado miembro que no «adhiera libremente» a este juego regido por el principio del *aprendizaje a lo largo de la vida* y por *la calidad* como método de desarrollo de las políticas, a través de la evaluación y la comparación entre los Estados miembros.

El informe de la Comisión, *Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos* (CCE, 2001), recoge este cambio de tendencia. A lo largo del documento se nos presenta una serie de preocupaciones comunes, métodos para implementar las políticas e indicadores de evaluación y calidad. En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona aprobó el programa de trabajo denominado *Educación y Formación 2010*, documento base para la acción política de la Unión Europea en el terreno educativo para esta primera década del siglo veintiuno.

3. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2010: LA FABRICACIÓN DE UN ESPACIO EDUCATIVO EUROPEO

El programa de trabajo *Educación y Formación 2010* establece claramente un Espacio Educativo Europeo y destaca «que el desarrollo de los sistemas de educación y formación, bajo el ángulo de la educación permanente y a escala mundial, ha venido reconociéndose cada vez más como factor crucial para el futuro de Europa en la era del conocimiento» (CUE, 2002: 4). El principal objetivo del programa es establecer los estándares educativos europeos en una «única estrategia comprensiva».

El documento define tres objetivos estratégicos, subdivididos a su vez en trece objetivos asociados:

- Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación.
- Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.
- Abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

Para conseguir estos objetivos, la Unión Europea puso en marcha el «método abierto de coordinación», que es un proceso de generación de políticas basado en «la determinación de las preocupaciones y de los objetivos comunes, en la divulgación de prácticas correctas y en la medida de los progresos, tomada mediante instrumentos acordados, comparando los éxitos obtenidos tanto en los países europeos como en el resto del mundo» (CUE, 2002: 3).

3.1 Tres objetivos estratégicos: calidad, acceso y apertura

El programa de trabajo *Educación y Formación 2010* vuelve una y otra vez sobre los mismos temas, construyendo un discurso intencionalmente circular y redundante. Dos términos aparecen reiteradamente definidos y redefinidos según el contexto: *calidad* y *aprendizaje a lo largo de la vida*. Por una parte, representan una fuerte tendencia hacia lógicas de evaluación, definiendo ordenaciones y clasificaciones que consagran como «inevitable» una forma particular de concebir la educación y la escolarización. Por otra parte, introducen una nueva manera de pensar y organizar la educación, tanto a nivel personal como social.

«Mejorar la calidad y la eficacia» es el primer objetivo estratégico. El programa de trabajo pone un énfasis especial en las competencias clave para la llamada sociedad del conocimiento. La atención se dirige hacia tres competencias clave: «aprender a aprender», un viejo concepto pedagógico redefinido por el constructivismo —pero también por el mundo económico—, dentro del aprendizaje a lo largo de la vida; «competencias sociales», que vincula las relaciones personales a las redes de trabajo, así como a los principios de autorresponsabilidad y ciudadanía; y «espíritu emprendedor», que subraya la importancia de la iniciativa, la gestión y el riesgo.

La intención de asegurar y monitorizar la calidad educativa lleva aparejada la evaluación de los progresos y resultados a través de puntos de referencia e indicadores comparables. El objetivo es dirigirse hacia políticas y prácticas más basadas en el conocimiento, que proporcione a los responsables políticos datos construidos a partir de indicadores y normas definidos «en común» y aceptados «libremente». Estos puntos de referencia (*benchmarks*) son los principios que construyen una política educativa basada en formas específicas de conocimiento y de asesoramiento.

La formulación del segundo objetivo estratégico —«facilitar el acceso de todos»— incide sobre cuestiones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida. Por una parte, redefine «empleo» como un problema de aprendizaje que debe solucionar cada individuo, y, por otra, crea la ilusión de que la «crisis de la escolarización» se solucionará simplemente con vincular a los individuos a la educación y formación a lo largo de la vida. La estrategia de Lisboa inventó el concepto de «empleabilidad» con el objetivo de articular

empleo con educación, identificando el desempleo como un problema de «trabajadores poco cualificados» (CUE 2008).

La ciudadanía activa, la cultura empresarial y la educación a lo largo de la vida son parte de un proceso de reconfiguración del yo. Así pues, la tarea de solucionar la crisis del *Estado del Bienestar* —y/o del modelo social europeo— se transfiere para los ciudadanos, a los cuales se insta a responsabilizarse por la «constante actualización de su conocimiento» con el fin de mejorar su empleabilidad y consolidar el proceso de unionización.

La finalidad del tercer objetivo estratégico —«abrir los sistemas de educación y formación»— es crear un «área europea de educación» abierta, así como promover una «dimensión europea de la educación». La movilidad dentro del espacio europeo se asume no como una simple facilitación de los desplazamientos, sino más bien como una toma de conciencia de lo que significa ser ciudadano europeo.

La idea de vivir y sentir Europa es coherente con la puesta en funcionamiento de programas de movilidad y el proyecto de refuerzo de la ciudadanía europea. Las políticas de identidad se formulan en términos de cualificación y no cualificación. Esta política deja fuera a todos aquellos que no están dotados de los atributos requeridos, así como a aquellos individuos que simplemente no sean capaces de adquirirlos, dando lugar a nuevas posibilidades y, al mismo tiempo, a nuevos impedimentos para la movilidad.

3.2 Programa de Trabajo Educación y Formación 2010:

Análisis y progresos

Entre el Consejo Europeo de Lisboa (Marzo de 2000) y el Consejo Europeo de Bruselas (Marzo de 2009), diferentes entidades europeas han producido cientos de documentos. Todos ellos revelan una doble preocupación: por un lado, la necesidad de recuperar el tiempo perdido y mejorar la educación y formación a nivel europeo, como un todo; por otro, el hecho de que «el camino de las reformas de los sistemas de educación y formación debería acelerarse» y de que «el programa Educación y Formación 2010 debería ser tenido en cuenta en la formulación de las políticas nacionales» (CUE 2004: 6).

Adoptando diferentes estructuras y perspectivas, estos documentos tienden a centrar la atención en tres puntos principales.

En primer lugar, la necesidad de concentrar las reformas y las inversiones en áreas estratégicas. Se viene reclamando persistentemente un aumento de los recursos destinados al área educativa, teniendo en cuenta que «la mayoría de los gobiernos parecen ser conscientes de que con los niveles y patrones actuales en materia de inversión no es posible llevar a cabo las reformas necesarias» (CUE 2006: 2). En los últimos años, se ha producido una clara decepción ante los avances conseguidos en este campo. A finales de 2008, ya se señalaba que «el actual interés por la crisis económica no debe distraer la atención del establecimiento de unas políticas estratégicas adecuadas de educación y formación a largo plazo», porque «Europa debe afrontar varias deficiencias educativas si no quiere quedar rezagada en el panorama internacional» (CCE 2008: 17).

En segundo lugar, la necesidad de convertir la educación a lo largo de la vida en una realidad concreta. La intención es dotar a «todos los ciudadanos de las competencias clave que necesitan». Un documento crucial, aprobado en 2007 y titulado *Nuevas capacidades para nuevos empleos*, planteó de nuevo la cuestión incidiendo en la cualificación de los trabajadores para las exigencias del mercado laboral (CUE 2009). Pero también aquí se percibe cierta decepción. El Consejo dice que algunas estrategias siguen presentando desequilibrios y que los progresos en la definición política no han ido acompañados de los correspondientes progresos en su implementación (CUE 2006: 3).

En tercer lugar, la necesidad de crear de una vez por todas un espacio europeo de educación y formación (ANTUNES, 2008). El Consejo de la Unión Europea reconoce que muchos países están estableciendo sus propias políticas en relación «con los niveles de referencia de rendimiento medio europeo en educación y formación (puntos de referencia)» (CUE 2006: 2). No obstante, en 2008, la Comisión Europea explicaba en un comunicado que, a pesar del impresionante despliegue de innovación y de la excelente práctica política de muchos países, hay aún demasiadas fronteras nacionales bloqueadas, por lo que «los Estados miembros deberían cooperar a fin de sacar el máximo partido de las mismas» (CCE 2008a: 14).

3.3. Progreso hacia los objetivos de Lisboa

La Comisión publica anualmente un informe detallado en el que se analiza el progreso alcanzado de acuerdo con un conjunto de indicadores estadísticos y de puntos de referencia recogidos en el marco del programa de trabajo *Educación y Formación 2010*. Es imposible analizar con detalle esos extensos informes, que se justifican por el hecho de que las «políticas y prácticas educativas requieren una fuerte base empírica de datos» (CEC 2007: 3).

A pesar de los frecuentes cambios, una parte substancial de dichos informes se basa en cinco puntos de referencia o niveles establecidos para 2010. A finales de 2008, resultaba obvio para los políticos europeos que la mayor parte de los puntos de referencia establecidos no iban a ser alcanzados:

«Mientras que el punto de referencia para las matemáticas, la ciencia y la tecnología se alcanzó en 2003, en materia de abandono escolar prematuro, número de estudiantes que acaban el segundo ciclo de enseñanza secundaria y participación de los adultos en el aprendizaje permanente no se han logrado suficientes progresos para alcanzar los objetivos. Los resultados de los estudiantes con un rendimiento insatisfactorio en relación con la aptitud para la lectura incluso se han deteriorado» (CCE 2008: 3).

La valoración de la Comisión es especialmente crítica en lo tocante a los progresos conseguidos en aquellos puntos de referencia más estrechamente relacionados con la inclusión social, algo de suma importancia en un momento en que se hace evidente la necesidad de generar nuevas políticas para responder a la crisis económica y social. El único indicador en el que se ha realizado un progreso real es en ciencia y tecnología, un área a la que se le dio un gran impulso en la Estrategia de Lisboa. Esta perspectiva es coherente con la necesidad de «activar el triángulo de la Europa del conocimiento: investigación, educación e innovación», un propósito que se está abriendo camino dentro de las políticas europeas.

El triángulo del conocimiento es una estrategia para aumentar los fondos destinados a la investigación e innovación y, de esta forma, la competitividad de la economía. No obstante, con la crisis económica de 2008 y 2009 se abre

paso una tendencia a subrayar la tercera dimensión del triángulo, la educación. En marzo del 2009, el Consejo Europeo de Bruselas menciona la necesidad urgente de establecer mecanismos de crisis adecuados mediante el desarrollo de planes a escala comunitaria. El Consejo explica que no se conseguirá nada si no se incrementan las competencias y se anticipan las necesidades del mercado laboral, subrayando que es «de vital importancia el marco estratégico de cooperación europea en el ámbito de la educación y de la formación» (Consejo Europeo 2009: 6).

En este año de 2009, el último del programa de trabajo *Educación y Formación 2010*, se puede percibir un sentimiento crítico de los resultados obtenidos. La respuesta es, obviamente, fortalecer la cooperación europea y avanzar con políticas concertadas a escala europea: «Estos desafíos deberían abordarse en el marco de una política conjunta integrada que afectara a todos los sistemas (escuelas, enseñanza superior, educación y formación profesionales y educación de adultos). Para ello, el aprendizaje permanente constituye una perspectiva fundamental que aborda todos los desafíos mencionados» (CCE 2008: 6).

Los principales objetivos para la siguiente fase (2010-2020) no son muy diferentes de los definidos para la década actual (2000-2010), aunque estén planteados desde un nuevo enfoque: i) hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos; ii) mejorar la calidad y eficacia de la enseñanza y de sus resultados; iii) promover la equidad y la ciudadanía activa; iv) incrementar la innovación y la creatividad, incluido el espíritu empresarial, a todos los niveles de la educación y la formación (CCE 2008: 6). La forma de conseguir estos objetivos es profundizar en la cooperación europea, dirigiéndola hacia dinámicas de trabajo conjunto: «por esto es más necesario que nunca aplicar un método abierto de coordinación eficaz que apoye la mejora de las políticas de educación y formación» (CCE 2008: 17).

4. GOBERNANDO SIN GOBIERNO: GENERANDO POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Los procesos que acaban de describirse no son específicos del contexto europeo. Forman parte de movimientos más amplios, difundidos al amparo del concepto imperfecto de «globalización». Con todo, en el interior de la

Unión Europea, están fortalecidos por un proyecto histórico que tiende a integrar los estados nacionales en una unión política. Y este hecho les da una posición diferente, abriéndolos a nuevas posibilidades políticas. Esta es la razón principal por la que este «objeto político no-identificado» conocido como Unión Europea resulta un objeto de estudio tan interesante, tanto en lo tocante a las políticas comparadas como al análisis socio-histórico de las políticas educativas (Dale y Robertson 2009).

El programa de trabajo *Educación y Formación 2010* hace hincapié en cuatro verbos: *identificar*, *difundir*, *medir* y *comparar*. Identificar significa llegar a acuerdos sobre los objetivos compartidos y las pautas a seguir en política educativa. Difundir hace referencia a la publicitación y transferencia de las prácticas más exitosas de un país a otro. Medir es establecer puntos de referencia precisos y evaluar los resultados de cada sistema educativo. Comparar significa organizar un modo de evaluar el progreso hecho por cada país. El objetivo de este proceso está «destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros» (CUE 2002: 5), pero siempre de acuerdo con los objetivos definidos a escala comunitaria.

Para alcanzar esta meta, en el marco de la Estrategia de Lisboa, se ha implementado un *método abierto de coordinación* (Lange y Alexiadou 2007). Este método se basará en instrumentos tales como «indicadores y puntos de referencia y en la comparación de las prácticas idóneas, el control periódico, las evaluaciones entre homólogos, etc., todo ello organizado como procesos de aprendizaje mutuos» (CUE 2002: 5). La cohesión y la configuración de la política no se consiguen a través de sanciones, sino a través de un enfoque mucho más sofisticado. La participación voluntaria de cada Estado miembro sirve para legitimar estos argumentos. Aún es difícil imaginar como un Estado miembro se podría arriesgar a permanecer fuera de este «terreno de juego».

4.1 Comparación como un modo de Gobernanza

Las cuestiones que se están suscitando dentro de la Unión Europea no conducen a una profundización de las decisiones democráticas, sino más bien a acentuar la importancia de las «nuevas estrategias» (gobernanza, puntos de referencia, buenas prácticas, etc.) y los «nuevos poderes» (redes, grupos in-

formales, medios de comunicación, expertos, etc.). El tratamiento dado actualmente a los asuntos europeos supone un evidente cambio de estrategia, al alejarse del debate sobre temas de gobierno —relacionados con ciudadanos, elecciones, representación, etc.— y situarse en un nivel más difuso de la gobernanza relacionado con redes de trabajo, evaluación por iguales, acuerdos, etc.

Las políticas se construyen a través de una lógica de comparaciones continuas, que se legitiman y se llevan a cabo a través de «nuevas estrategias» con las que se pretende encontrar las soluciones más provechosas o eficientes. El establecimiento de puntos de referencia —y, a través de ellos, de prácticas de comparación— se ve como una solución técnica que, de hecho, se transformará en la forma principal de la política. Los últimos documentos producidos a nivel europeo son muy precisos al subrayar el «desafío de los datos y de la comparabilidad»:

«El aprendizaje mutuo es un elemento central del método abierto de coordinación en el ámbito de la educación y la formación. Proporciona información para las iniciativas políticas europeas y apoya el desarrollo de las políticas nacionales. [...] En el futuro, el objetivo debería ser reforzar el aprendizaje entre iguales a fin de asegurarse de que refleja totalmente los desafíos prioritarios identificados anteriormente e incrementar sus repercusiones a nivel político» (CCE 2008: 12-13).

Así pues, la comparación puede entenderse como un mecanismo para legitimar la injerencia de la Unión Europea en los temas educativos nacionales. La lógica de la comparación produce un vocabulario consistente en términos valorados positivamente, tales como «intercambio», «reflexión conjunta» y «acuerdo». Lo que se presenta como una estrategia para mejorar la educación debe entenderse como uno de los más eficaces modos de gobernanza (NÓVOA Y YARIV-MASHAL, 2003).

4.2 Gobernando mediante datos

Las prácticas de establecer puntos de referencia están estrechamente relacionadas con la difusión de datos y la garantía de calidad. No sólo es una técnica o un método, sino una de las herramientas más eficaces para imple-

mentar políticas intergubernamentales. Por tanto, resulta obvio que este tipo de políticas necesita datos que permitan definir objetivos y monitorizar el progreso. No se trata simplemente de reunir y organizar datos, sino de un proceso que, más que describir realidades educativas, las construye. Mediante acuerdos sobre categorías y clasificaciones, se propone una definición del «mejor sistema». Cada Estado miembro actuará de acuerdo con estos objetivos e ideales.

A finales del 2007, un importante documento de trabajo llamaba la atención para la necesidad de una mayor base empírica en el desarrollo de políticas y prácticas, tanto a escala nacional como europea, para así mejorar la calidad y el gobierno de los sistemas educativos: «las instituciones de los Estados miembros y de la Unión Europea necesitan políticas y prácticas más basadas en el conocimiento, incluyendo instrumentos de evaluación sólidos para identificar qué reformas y prácticas son las más efectivas, y para implementarlas exitosamente» (CEC 2007: 3).

Es un documento muy interesante, organizado sobre la idea de que la «actual investigación en educación parece tener un menor impacto en la política y en la práctica que la investigación en otros campos, como las de protección social o política de empleo» (CEC 2007: 25). El desafío de los datos y su comparabilidad ha sido redefinido desde el punto de vista del conocimiento y de la investigación con el objetivo de informar e influir las políticas (OZGA, 2008).

Los nuevos modos de gobernanza están basados en lógicas de contrato y redes de trabajo, fuertemente respaldadas por datos, evaluaciones, resultados, puntos de referencia, buenas prácticas y aprendizaje mutuo. La investigación era el eslabón que faltaba para la redefinición de la formulación de políticas en la Unión Europea. El razonamiento es claro: por una parte, la Unión Europea necesita políticas que estén fuertemente orientadas hacia la investigación y el conocimiento; por otra, «la educación y la formación son un prerrequisito para un completo funcionamiento del triángulo del conocimiento (educación-investigación-innovación)» (CEC 2007: 3). Junto con esta línea de pensamiento, uno encuentra lo racional para la nueva fase de las políticas educativas europeas en el período de 2010-2020.

5. COMENTARIOS FINALES

Mi argumento es que Europa funciona como un *regulador ideal* que tiende a influir, si no a construir, las políticas nacionales. Es obvio que no se producirá una «homogeneización». Hablar de la diversidad de los sistemas educativos nacionales es casi una tautología. Y, mientras tanto, continuamos asistiendo al desarrollo de tendencias destinadas a definir metas comunes, estrategias similares y, en consecuencia, políticas idénticas a nivel comunitario.

El ejemplo del Proceso de Bolonia es, en este sentido, extremadamente esclarecedor. Por un lado, es un proceso que afecta a países no pertenecientes a la Unión Europea y en el que se cruzan tendencias de alcance mundial; pero, por otra parte, ha desempeñado un papel muy relevante en las políticas europeas, reestructurando la educación superior y la investigación. No hay obligación legal de formar parte del Proceso de Bolonia, pero es impensable para cualquier país permanecer fuera de sus dinámicas, redes de trabajo y conexiones, que son el núcleo de la agenda de modernización de las universidades. Si se me permite la paradoja, yo diría que es una «opción obligatoria».

La complejidad del debate exige más aportaciones teóricas y perspectivas críticas. Es inútil reproducir distinciones y dicotomías que no sirven para despertar nuevos conocimientos. No debemos mirar este debate como un conflicto entre los «estados nacionales» y las «instituciones europeas». No se trata de un pulso entre Europa y los Estados miembros, en el que el fortalecimiento de uno implique el debilitamiento del otro. Una concepción aritmética del poder resulta totalmente inadecuada.

Nuevas maneras de gobernar sin gobierno han demostrado ser extraordinariamente atractivas. Son muy pertinentes cuando se pretende naturalizar las políticas, creando un sentido de inevitabilidad, como si no hubiera otra alternativa. Pareciendo que «sólo» se están organizando datos, identificando buenas prácticas o comparando los mejores métodos, lo que en realidad ocurre es que esos datos, prácticas y métodos acaban convirtiéndose en una poderosa herramienta para hacer real un espacio educativo europeo.

Las políticas europeas deben ser entendidas como parte de un peritaje que está redefiniendo las problemáticas educativas a escala global. Este mo-

vimiento de peritos crea y pone en circulación conceptos e ideas sin raíces estructurales o ubicaciones sociales. Nos enfrentamos a una extraña «Biblia mundial» cuyo vocabulario, de origen desconocido, está en la punta de cada lengua. En este sentido, el proceso de «aprender con el otro» es una forma de pensar y actuar que establece una política educativa sin formularla de un modo explícito.

El Espacio Educativo Europeo define sus propias fronteras en el marco de este «aprendizaje mutuo» que aporta, al mismo tiempo, un sentido de competición a escala global. La Unión Europea busca atraer estudiantes y académicos de otras regiones mundiales, «para que los centros educativos y de formación profesional de Europa gocen de un reconocimiento mundial como centros de excelencia» (CUE 2002: 16). Este objetivo se formula en función de un contexto en el que los Estados Unidos de América y los países asiáticos se consideran como los principales competidores en el mercado mundial de la educación.

Una de las principales promesas políticas del Espacio Educativo Europeo es construir una identidad interna entre ciudadanos y países. De acuerdo con la principal fuerza conductora de la construcción europea, no sorprende que el empleo y la cohesión social sean las referencias principales de las políticas educativas. En este sentido, la Unión Europea adoptó al principio orientaciones inspiradas fuertemente en las teorías del capital humano y en el vocacionalismo, orientaciones que ahora se están redefiniendo en el marco de la empleabilidad y del aprendizaje a lo largo de la vida.

La reestructuración del Espacio Educativo Europeo está ligada tanto a una nueva concepción de la responsabilidad ciudadana como al papel de la educación en una nueva organización del mercado laboral. En el primer caso, se exige de los individuos que sean capaces de gestionar «su aprendizaje con autodisciplina, trabajando tanto de forma autónoma como en equipo» (CCE 2008a: 5-6). En lo que se refiere a la nueva organización del mercado laboral, estamos ante una nueva forma de concebir el trabajo, así como las vidas personales y profesionales de cada uno de nosotros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, F. (2008): *A nova ordem educacional – Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida* (Coimbra: Almedina).
- DALE, R. y ROBERTSON, S. (eds.) (2009): *Globalisation & Europeanisation in Education* (Oxford: Symposium Books).
- ERTL, H. (2006): European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point?, *Comparative Education*, 42 (1), pp. 5-27.
- LANGE, B. y ALEXIADOU, N. (2007): New forms of European governance in the Education sector? A preliminary analysis of the Open Method of Coordination, *European Educational Research Journal*, 6 (4), pp. 321-35.
- NÓVOA, A. y DEJONG-LAMBERT, W. (2003): Educating Europe – An analysis of EU educational policies», in D. PHILLIPS and H. ERTL (eds.), *Implementing European Union Education and Training Policy – A comparative study of issues in four member states*, (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
- NÓVOA, A. y LAWN, M. (eds.) (2002): *Fabricating Europe – The formation of an education space*, (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).
- NÓVOA, A. y YARIV-MASHAL, T. (2003): Comparative Research in Education: a mode of governance or a historical journey? *Comparative Education*, 39 (4), pp. 423-38.
- OZGA, J. (2008): Governing knowledge: research steering and research quality, *European Educational Research Journal*, 7 (3), pp. 261-72.

Documentos de la Unión Europea

CEC – Commission of the European Communities.

CCE – Comisión de las Comunidades Europeas.

CUE – Consejo de la Unión Europea.

CEC (2007): Towards more knowledge-based policy and practice in education and training – Commission staff working document, (Brussels: document SEC (2007) 1098).

CEC (2008): Progress towards the Lisbon objectives in education and training – Indicators and benchmarks 2008, (Brussels: Publication based on document SEC (2008) 2293).

- CCE (2001): Informe de la Comisión – Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos, (Bruselas: documento COM (2001) 59 final).
- CCE (2008): Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y formación – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, (Bruselas: documento COM (2008) 865 final).
- CCE (2008a): Mejorar las competencias en el siglo XXI: agenda para la cooperación europea en las escuelas – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, (Bruselas: documento COM(2008) 425 final).
- CONSEJO EUROPEO (2000): Conclusiones de la Presidencia, (Lisboa: 23 y 24 de marzo de 2000).
- CONSEJO EUROPEO (2009): Conclusiones de la Presidencia, (Bruselas: 19 y 20 de marzo de 2009).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1987-1993): European Educational Policy Statements, 3 vols. (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).
- CUE (2002): Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, (Bruselas: documento 2002/C 142/01).
- CUE (2004): Educación y Formación 2010: Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa – Informe intermedio conjunto del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa, (Bruselas: documento 6905/04).
- CUE (2006): Modernizar la educación y la formación: una contribución esencial a la prosperidad y a la cohesión social en Europa – Informe conjunto provisional de 2006 del Consejo y de la Comisión sobre los progresos registrados en la puesta en práctica del programa de trabajo Educación y Formación 2010, (Bruselas: documento 2006/C 79/01).
- CUE (2008): Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación – Informe conjunto de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo Educación y Formación 2010. (Bruselas: documento 5723/08).
- CUE (2009): Conclusiones del Consejo sobre «Nuevas capacidades para nuevos empleos: Previsión de la capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias

del mercado laboral, (Bruselas: Sesión n.º 2930 del Consejo «Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores», 9 de marzo de 2009).

EUROPEAN COMMISSION (2009): Education & Training 2010» – Main policy initiatives and outputs in education and training since the year 2000, (Brussels: Directorate-General for Education and Culture).

PROFESIOGRAFÍA

António Sampaio da Nóvoa

Es Rector de la Universidad de Lisboa. Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad de Ginebra) y Doctor en Historia (Universidad de París IV – Sorbona), dedicado a estudios de Historia de la Educación y Educación Comparada. Profesor en la Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación de la Universidad de Lisboa, ha sido también profesor visitante en las Universidades de Ginebra, París V, Wisconsin, Oxford y Columbia (New-York). Es autor de más de 150 títulos (libros y artículos) publicados en doce países.

Datos de contacto: Prof. António Sampaio da Nóvoa, Reitoria da Universidade de Lisboa, Cidade Universitária, Alameda da Universidade, 1649-004 Lisboa, Correo electrónico: anovoa@reitoria.ul.pt

Fecha de recepción: 2 de octubre de 2009

Fecha de revisión: 18 de noviembre de 2009

Fecha de aceptación: 27 de diciembre de 2009