

5



Propuesta metodológica para estudiar la política educativa supranacional: alumbrando el marco axiológico de la Unión Europea

Methodological proposal to study the supranational education policy: focus on the axiological framework of the European Union

María Matarranz*

DOI: 10.5944/reec.34.2019.23079

Recibido: **23 de noviembre de 2018**

Aceptado: **12 de junio de 2019**

*MARÍA MATARRANZ: Es Licenciada en Pedagogía y Doctora en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Profesora en el departamento de Didáctica y Teoría de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), y Profesora en el departamento de Educación de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA). Forma parte del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES) y es Subdirectora de la Revista *Journal of Supranational Policies of Education (JoSPoE)*. Ha trabajado con Técnico de Calidad Educativa en la Universidad Antonio de Nebrija y en la Universidad San Pablo CEU. Entre sus publicaciones más relevantes los temas de mayor interés son: *la política educativa en la Unión Europea, la igualdad de género en educación y la educación comparada*. **Datos de contacto:** E-mail: matarranzm@gmail.com

Resumen

En este artículo se realiza una propuesta para el estudio de la política educativa supranacional que, al ser un área de estudio emergente no tiene aún definido un método de investigación propio. En primer lugar, encontraremos una descripción detallada del método que se propone para desarrollar un estudio de política educativa supranacional; con sus correspondientes fases y la descripción de cada una de ellas. Seguidamente, se muestra un ejemplo aplicado del método propuesto en el cual describiremos los pasos seguidos para la puesta en marcha de una investigación centrada en la política educativa de la Unión Europea. Más concretamente, nos centraremos en el marco axiológico de dicha institución, analizado a la luz de la puesta en marcha del método de investigación que se propone. Finalmente se ofrecen los resultados de la investigación, que nos permitirán conocer, profundizar y reflexionar sobre los intereses, principios y valores en la política educativa de la Unión Europea.

Palabras clave: Política Educativa Supranacional; Unión Europea; Marco Axiológico; Intereses; Principios; Valores

Abstract

In this article a proposal is made for the study of supranational education policies, this field being an emerging area of study, it has not yet defined its own research method. In the first place, a detailed description of the proposed method is offered to conduct research on supranational education policies along with its corresponding phases and the exhaustive description of each of them. Next, a practical application of the proposed method is depicted regarding educational policies in the European Union. Therefore, the steps followed for the implementation of a research focused on the educational policies will be described. Subsequently, and in the framework of the European Union, special emphasis will be laid on the axiological framework of this institution, which is analyzed in the light of the implementation of the research method proposed. Finally, the results of the research are analyzed. These results will allow us to know, delve and reflect on the interests, principles and values of the educational policies in the European Union.

Key Words: Supranational Education Policy; European Union; Axiological Framework; Interests; Principles; Values

1. Propuesta metodológica para el análisis de la política educativa supranacional

1.1. Estado de la cuestión

La política educativa supranacional es una disciplina emergente que, dada su reciente aparición en el escenario de las ciencias sociales, carece todavía de un método de investigación sólido y contrastado que pueda avalar su carácter científico.

Esta joven disciplina, fruto de los procesos de globalización y el surgimiento y proliferación de organismos internacionales, centra su estudio en las políticas educativas que emanan de dichas organizaciones y que impactan en los sistemas educativos nacionales (Valle, 2012; Valle & Matarranz; 2018, Matarranz & Pérez, 2016).

Valle (2012) indica la estrecha vinculación de la política educativa supranacional con la educación comparada que, como disciplina, trata de estudiar los distintos sistemas educativos (generalmente desde unidades de comparación nacionales) a fin de detectar sus convergencias (aspectos semejantes), divergencias (aspectos distintos) y tendencias (corrientes educativas que nacen a la vez en distintos sistemas educativos de diferentes países). Cabe destacar, dos aspectos fundamentales de la educación comparada, el primero de ellos es que tiene un método de estudio, buena muestra de la intencionalidad científica y sistemática de este; el segundo es que el fin último de esta disciplina es la mejora de los sistemas educativos y en consecuencia la mejora de la educación (Matarranz, 2017).

Si bien el método propio de la educación comparada compartirá parte de su diseño con propuesta metodológica para el análisis de la política educativa supranacional. Destacamos algunas diferencias determinantes entre ambas, por un lado, la emancipación en lo que al objeto de estudio se refiere, por otro lado, el componente de carácter documentalista de la política educativa supranacional dado que, para su estudio, habremos de recabar multitud de documentos de trabajo elaborados en las diferentes organizaciones internacionales, finalmente, un componente cualitativo que constituirá una parte esencial en el desarrollo metodológico de la disciplina que abordamos.

A continuación, se muestra la herramienta metodológica propuesta para el análisis de políticas educativas supranacionales, a fin de que pueda servir para iniciar un camino de sistematización en el área.

1.2. Diseño metodológico

Para la puesta en marcha de la definición del diseño metodológico que, como bien sabemos, es el cimiento de la investigación, hemos de poner en marcha una serie de pasos. El primero de ellos (1) *selección y definición del problema de investigación* constituye el punto de partida de la investigación y este, a su vez, nace de un determinado problema (García Garrido, 1996). El objetivo primordial de este primer paso es justificar el problema de investigación evitando los juicios de valor. Es la base de toda la investigación que se desarrollará con posterioridad (Caballero, Manso, Matarranz & Valle, 2016). Para partir de un problema real cabe formularse ciertas preguntas que nos permitan delimitar aquello que, como investigadores, nos preocupa. García Garrido (1996) afirma que «siempre es un problema determinado el que pone en marcha una investigación» (p. 121). La búsqueda de respuestas a las cuestiones planteadas es, en consecuencia, el motor

que impulsa toda la puesta en marcha de la investigación. Seguidamente, es necesario realizar una (2) *contextualización* cuya tarea fundamental consiste en conocer el origen y sentido del organismo internacional objeto de estudio, para ello se utilizará el método histórico. Este nos permite conocer y profundizar en los acontecimientos y sucesos que constituyen la esencia del organismo internacional. Puelles (2004) afirma que el enfoque histórico posibilita una mayor profundización y accesibilidad tanto a la realidad que queremos conocer como a las cuestiones políticas que le atañen; «de hecho, la apelación a la historia constituye hoy uno de los mayores cambios que registra la ciencia política de las últimas décadas. Su fundamentación es sencilla: si uno quiere conocer lo nuevo, debe saber lo que ha ocurrido antes» (p. 15). Así como profundizar en la organización y funcionamiento de la institución que estudiamos, al fin y al cabo, debemos comprender los mecanismos que se ponen en marcha, a nivel institucional, para la elaboración de políticas.

Para finalizar esta primera parte del diseño metodológico debemos realizar la (3) *elección de la unidad de análisis*, parafraseando a Caballero (*et al.*, 2016) y destacando la similitud de esta fase con la empleada en el método de educación comparada, la elección de la unidad de análisis nos permite delimitar la realidad educativa que vamos a estudiar. Por ello, en esta fase de la investigación hemos dado respuesta a dos cuestiones fundamentales: ¿cuál es el periodo de tiempo que me interesa estudiar? ¿qué área de conocimiento voy a abarcar? La respuesta a ambas cuestiones nos permitirá determinar la temporalización y el ámbito en que se va a desarrollar la investigación.

1.3. Desarrollo de la investigación

El pistoletazo de salida para este segundo momento del método que se propone es la (4) *fase de recogida documental*, consiste en la revisión de documentación en materia educativa del organismo internacional en cuestión. Tal y como afirma Diestro (2011) el empleo del método histórico exige una visita obligada a las fuentes originarias de las que surgen los documentos, que serán objeto de seguimiento y análisis posterior e interpretación. Para ello se realiza una revisión de documentación bibliográfica de distintos autores, así como una profundización en los documentos fundacionales de la institución objeto de estudio, y documentos de trabajo u otros archivos.

La búsqueda documental nos dará la posibilidad de conocer y profundizar prácticamente en todas las iniciativas educativas de la institución, así como indagar en sus inicios y realizar el seguimiento de su desarrollo. Según la recogida de documentos realizada, podemos hacer un análisis de estos desde diferentes perspectivas: según la naturaleza de los documentos, según las instituciones que los elaboraron, según la fecha en que fueron elaborados o según la temática que aborda.

Seguidamente, pasamos a la (5) *fase de revisión o codificación de los documentos*, en términos prácticos, codificar se refiere al proceso de asignación de categorías, conceptos o «códigos» a segmentos de información que son de interés para los objetivos de investigación. (Friese, 2015) Para este tipo de investigación, puede resultar de gran ayuda el uso de la herramienta ATLAS.ti, que nos permitirá realizar el análisis clasificando los documentos según sus familias y sus códigos. Asimismo, el programa también permite tanto la creación de citas y comentarios en los documentos, como la inclusión de una breve síntesis de cada documento al final de su lectura, la cual podremos recuperar cuando la necesitemos.

Una vez realizada la lectura y codificación de todos los documentos, nos adentramos en la (6) *fase de análisis de resultados*, en la cual realizaremos la explotación de los datos

recogidos en los documentos trabajados. Cuando se ha utilizado ATLAS.ti como herramienta de exploración es imprescindible que el investigador incorpore un componente hermenéutico al análisis de los documentos, de manera que el investigador aporte una visión interpretativa-reflexiva del análisis.

La última fase de la investigación, (7) *fase conclusiva y prospectiva*, consiste en la extracción, como su mismo nombre indica, de una serie de conclusiones sobre la política educativa de la institución que se ha estudiado, fruto de la interpretación del investigador al término de las anteriores fases descritas.

Junto con la descripción de las conclusiones, que son una síntesis reflexiva de los resultados de la investigación, así como de sus debilidades y sus fortalezas, cabe esperar una serie de propuestas o líneas de acción que tomen como base el estudio realizado y que, en base a lo ya conocido, establezcan propuestas de mejora, o en su caso acciones que sumen a la construcción de las políticas educativas supranacionales.

2. Estudio de caso: análisis supranacional de la política educativa de la Unión Europea

Tras la exposición de la propuesta metodológica para el análisis de políticas educativas supranacionales, se muestra la aplicación del estudio en la Unión Europea. La justificación para la elección de esta institución radica fundamentalmente en la pregunta que inspira la investigación, descrita en el desarrollo del diseño metodológico.

Así bien, cada una de las fases ya expuestas encontrará su correspondiente puesta en marcha en la investigación de las políticas educativas de la Unión Europea.

2.1. Diseño metodológico

(1) *Selección y definición del problema de investigación*: La cuestión central que nos planteamos para dar el pistoletazo de salida a nuestra investigación es ¿caminamos hacia un Espacio Europeo de Educación? y siendo más precisos, nos preguntamos también ¿cuáles son los intereses, principios y valores en la política educativa de la Unión Europea? Ambas cuestiones son inspiradoras de la investigación, y por tanto acotan el área de estudio, poniendo el foco de atención en la Unión Europea como institución, así pues, el siguiente paso (2) *contextualización* de la institución nos permitirá profundizar en dos elementos fundamentales que por motivos de extensión no podemos abordar en el presente artículo, pero que refieren a:

- Conocer el origen y el sentido fundacional de la Unión Europea, su inspiración inicial así como sus datos de contexto necesario para comprender su nacimiento; su evolución y su proceso de integración, los hitos que forman parte de su historia, los países que forman parte de ella y sus respectivos procesos de adhesión y, finalmente, las acciones en materia de educación de la Unión Europea desde su origen.

- Conocer cómo se organiza y funciona la Unión Europea, cuáles son las instituciones que forman parte de ella, cuál es el papel de cada una de ellas en la organización y en el proceso de toma de decisiones. También, conocer la jurisprudencia de la Unión a fin de comprender cuál es el entramado jurídico, sus disposiciones y el potencial impacto que la documentación elaborada puede llegar a tener tanto a nivel comunitario como a nivel internacional.

Seguidamente, (3) *elegimos la unidad de análisis* para la investigación planteada, la política educativa de la Unión Europea ha sido abordada por distintos autores y ha sido tema de interés para estudiosos en el ámbito de la política educativa (Valle, 2006; Diestro, 2011; Egido, 2003; Etxeberria, 2000). La investigación que se propone tratará de abordar las líneas de acción comunitarias en educación en el periodo de tiempo más reciente, esto es, política educativa de la Unión Europea en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2000 y el 2015.

2.2. Desarrollo de la investigación

(4) *Fase de recogida documental*: Las fuentes documentales que se han utilizado para llevar a cabo nuestro estudio son las llamadas fuentes primarias (u originales), documentos elaborados por las instituciones de la Unión Europea, que nos proporcionarán datos originales y específicos, de manera relevante. La página web oficial de la Unión Europea tiene disponible para los ciudadanos de la Unión una base de datos que nos permitirá acceder a todos los documentos elaborados en el seno de la Unión Europea desde su origen.

Una vez recogidos los documentos que forman parte de nuestro estudio, y para su posterior análisis nos adentramos en la (5) *fase de codificación* en la cual elaboraremos el Libro de Familias, que nos permitirá establecer una clasificación de la documentación.

Para la puesta en marcha de la investigación, como ya se ha indicado, se ha utilizado como instrumento de análisis cualitativo el programa ATLAS.ti (software para el análisis cualitativo de datos). En esta fase, en consecuencia, se han registrado todos los documentos seleccionados en el programa¹. Uno de los elementos esenciales a tener en cuenta para trabajar documentos por medio de este programa es la codificación, por lo que hemos creado un listado de códigos que permita ir ordenando aquellos elementos que se quiere destacar de cada documento. Esta codificación se ha realizado en dos niveles, de menor a mayor nivel de concreción: «familia» y «código», siendo la «familia» el nivel que contiene todos los documentos sobre un tema general, y «código» el que contiene todos los documentos sobre un tema específico. De manera que cada una de las «familias» está compuesta por varios «códigos». A continuación, se describen cada una de las familias establecidas y los códigos que estas abarcan.

- Año: Tal y como ya se ha indicado, el presente estudio se centra en la política educativa de la Unión Europea desde el día 1 de enero del año 2000 hasta el día 31 de diciembre del año 2015. Por lo que cada uno de los años constituye un código distinto.

- Institución emisora: el entramado institucional de la Unión Europea está constituido por distintas instancias, cada una de ellas con sus funciones definidas. Así bien, se ha codificado cada una de ellas a fin de poder discriminar el papel que ejercen estas instituciones en la política educativa de la Unión.

- Tipo y naturaleza del documento: los documentos seleccionados que abordan la política educativa de la Unión Europea son de dos tipos: vinculantes y no vinculantes, y dando un paso más en esta división, los documentos pueden ser de distintas naturalezas. La naturaleza del documento determina la vinculación jurídica para los países de la Unión.

1 El manual de ATLAS.ti describe el programa como un «recipiente» inteligente que mantiene un registro de todos sus datos. Este recipiente es el archivo de proyecto de ATLAS.ti, que recibe el nombre de Unidad Hermenéutica o UH.

- Categoría temática: La familia de categorías temáticas establece los distintos temas que, desde la Unión Europea, se han atendido en materia educativa. Cada uno de los temas constituye un código distinto.
- Marco axiológico: La esfera de valores que forma la esencia de la Unión Europea, junto con los valores encontramos una estrecha vinculación con los principios y los intereses de la Unión. Así estos tres elementos son los que denominaremos el marco axiológico de la Unión Europea.

Tabla 1.
Libro de Familias

FAMILIA	CÓDIGO
Año	2000-2015
Institución emisora	Parlamento Europeo
	Consejo Europeo
	Consejo
	Comisión Europea
	Comité Económico y Social Europeo
	Comité de las Regiones
Tipo de documento	Vinculante (L)
	No vinculante (C)
Naturaleza del documento	Tratado
	Reglamento
	Directiva
	Decisión
	Recomendación
	Dictamen
	Resolución
	Declaración
Categoría temática	Documentos de reflexión
	Aprendizaje Permanente (<i>Lifelong Learning</i>)
	Calidad y Evaluación del Sistema Educativo. Éxito escolar
	Competencias Clave (<i>Key Competences</i>)
	Cooperación Educativa Intergubernamental
	Dimensión Europea de la Educación
	Educación y salud, consumo, medio ambiente, deporte o seguridad
	Educación Superior. Reconocimiento de títulos de Educación Superior
	Educación y formación en general
	Formación del Profesorado
	Formación y Cualificación Profesional
	Igualdad de oportunidades – justicia social
	Instituciones Escolares Europeas
	Intercambio de información, datos y estadísticas sobre los sistemas educativos
	Juventud
	Lenguas. Pluralidad lingüística. Aprendizaje de idiomas
	Movilidad
	Objetivos de los Sistemas Educativos
	Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's)
	Transición a la vida adulta y profesional
Marco Axiológico	Intereses
	Principios
	Valores

Fuente: Elaboración propia

Tras la codificación y la lectura reflexiva y analítica de los documentos indicados, el siguiente paso es la (6) *fase de análisis de resultados* en la cual, tal y como el mismo nombre indica, realizamos el análisis de la investigación cualitativa y desgranamos, siguiendo el orden de las familias establecidas en la codificación, los resultados de nuestro estudio. Este análisis se realiza combinando la herramienta ATLAS.ti, y las posibilidades que ofrece para explotar datos y presentarlos de manera visual, con la perspectiva del investigador que, como decíamos, es la cabeza pensante sobre los resultados que el programa extrae. El investigador es quien da luz y orienta el sentido de los resultados obtenidos. Finalmente, la (7) *fase conclusiva y prospectiva* permite extraer unas líneas generales de actuación de la Unión Europea en materia educativa en el periodo de tiempo seleccionado para el estudio, así como la detección de debilidades y fortalezas de las políticas en las que ha ido trabajando la Unión, permite también ofrecer líneas de futuro, posibles caminos hacia los que orientar las políticas educativas, bien para cubrir carencias, bien para impulsar acciones ya consolidadas.

A continuación, se muestran los resultados de la investigación realizada con el método de análisis propuesto. Se expondrán los resultados del análisis del marco axiológico, dado que una de las preguntas inspiradoras de la investigación planteaba ¿cuáles son los intereses, principios y valores en la política educativa de la Unión Europea?

3. Resultados del análisis: el marco axiológico de la Unión Europea, una mirada a lo esencial

Cuando hablamos de axiología nos referimos a la «teoría de los valores», así, aplicado a nuestro estudio entenderemos por axiología como la teoría que nos permitirá conocer los intereses, principios y valores que subyacen a la política educativa de la Unión Europea. La vinculación establecida entre estos tres elementos: valores, principios e intereses tiene su justificación en que, por un lado, y sobre los principios que rigen el funcionamiento de la Unión, de toda norma de funcionamiento emanan también valores, no podemos concebir los valores sin ciertas normas que las enmarquen; por otro lado, y sobre los intereses que orientan a la Unión, porque consideramos a los intereses como manifestaciones de los valores. Finalmente, los valores en sí mismos constituyen el cimiento sobre los que se debe apoyar toda la política en materia educativa puesta en marcha.

Para la justificación de las tres familias que componen el marco axiológico hemos partido (entre otros) de los siguientes textos fundamentales en la historia de la Unión Europea: la Declaración de Schuman de 9 de mayo de 1950; el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 (CE, 2000) y el Tratado de Lisboa del año 2007.

La selección de estos textos para el análisis de los intereses, principios y valores de la Unión Europea encuentra su fundamentación principalmente en que (1) la Declaración de Robert Schuman inspiraba el espíritu de la Unión entre los pueblos y los ciudadanos de Europa. Así el nacimiento de la Unión Europea tenía sentido en el marco de un proyecto pacífico entre países; (2) el Consejo Europeo de Lisboa, se posiciona como uno de los encuentros más relevantes del periodo de tiempo más reciente, y establece objetivos que marcan el trabajo de la Unión desde el año 2000 hasta la actualidad, y el (3) Tratado de Lisboa es el Tratado en vigor desde el año 2009, en él se recogen las directrices que los 28 países miembros deben contemplar, así como el funcionamiento y la organización de la Unión Europea, de sus instituciones y su proceso de toma de decisiones. En él se

incluyen los tres grandes instrumentos normativos de la Unión Europea: (a) la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que reconoce, como su propio nombre indica, los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea, (b) el Tratado de la Unión Europea compuesto por 55 artículos a través del cual «cualquier ciudadano podrá tener una idea general de los valores y objetivos comunes, de *quién hace qué y para qué* en la Unión Europea» (Mangas Martín, 2015, p. 25); y (c) el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, compuesto por 358 disposiciones de carácter más técnico y jurídico, recoge «*cómo y en qué ámbitos* se ejercen las competencias atribuidas a la Unión Europea» (Mangas Martín, 2015, p. 25).

3.1. Intereses

Si acudimos a la Real Academia Española (RAE), encontramos la siguiente acepción de interés: «conveniencia o beneficio en el orden moral o material». Dando un paso más, Arnoletto (2007), en su glosario de conceptos políticos afirma que:

«La política no es una actividad ‘desinteresada’. Persigue fines y por lo tanto afecta intereses, a veces en nombre del ‘interés general’ de la sociedad, a veces en nombre de intereses particulares con los que se identifica y a los que no pocas veces encubre bajo el manto de la conveniencia social. El sistema político es el ámbito de conflicto y compatibilización de los intereses sectoriales y grupales, y de las distintas visiones del interés general. El interés político siempre ha constituido a la vez un principio integrativo y desintegrador de la cohesión social.» (p. 48)

Por su parte Medina y Ovejero (2011) entienden, desde un punto de vista político, que el interés es una de las características innatas e inherentes a cualquier acción política y administrativa. Para ellos:

«El interés general no es innato a la naturaleza del sector público, sino que funciona como un instrumento en el proceso de políticas públicas con el que los diferentes actores, tanto colectivos como individuales, públicos o privados, tratan de legitimar sus objetivos y definir para ellos una posición preferente en la toma de decisiones.» (p. 40)

Así bien, para abordar la política educativa de la Unión Europea, entenderemos los intereses como aquellos beneficios que la Unión Europea quiere obtener con la puesta en marcha de dicha política. La cuestión que hemos de hacernos para conocer los intereses de la Unión sería: ¿cuáles son los beneficios que quiere adquirir la Unión Europea? La respuesta a esta pregunta nos indicará cuáles son las ganancias deseables para la Unión y por tanto sus intereses.

Este concepto de interés es muy próximo al concepto de objetivo, podríamos decir que, en cierta medida, ambos conceptos están vinculados. Por ello nos resulta esencial mencionar las diferencias entre ambos términos para seguir avanzando en esta delimitación conceptual. Si bien decíamos que el interés es la búsqueda del beneficio o la ganancia que se pretende obtener con la puesta en marcha de determinadas acciones; entenderemos objetivo como la meta a la que se aspira llegar, resulta sutilmente distinto. En síntesis, podríamos decir que la formulación de los intereses es la justificación de los objetivos establecidos.

Podemos ejemplificarlo tomando un extracto del Consejo Europeo de Lisboa (2000), donde el objetivo a alcanzar es «convertirse en la economía basada en el conocimiento

más competitiva y dinámica del mundo» (CE, 2000) y el interés que legitima dicho objetivo sería que la Unión Europea sea «capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social» (CE, 2000).

Fruto de la lectura y reflexión de dichos documentos, podemos decir que los intereses de la Unión Europea que subyacen en los documentos, y por tanto extensibles a todas las políticas que se ponen en marcha desde la Unión, tienen dos líneas predominantes:

- Desarrollo económico: existe una decisión por parte de la Unión por trabajar hacia el desarrollo y progreso económico y una preocupación por lograr paliar las diferencias económicas entre los Estados miembros, así como por la mejora del intercambio comercial y del incremento de la empleabilidad de los ciudadanos, lo cual conlleva a un crecimiento económico.

- Desarrollo social: en el sentido de la promoción de un desarrollo y un progreso social, una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, la protección social, los derechos fundamentales. Así como un interés por la cohesión social, y por el sentido de una ciudadanía europea.

Vemos que los textos recogidos, lejos de tener un lenguaje distinto o unos intereses diferenciados entre sí debido al paso del tiempo, tienen un claro enfoque por el progreso y desarrollo de la Unión Europea.

3.1.1. Intereses en la política educativa de la Unión Europea

Podemos decir que los intereses de la Unión Europea que subyacen en los documentos y, por tanto, extensibles a todas las políticas que se ponen en marcha desde la Unión tienen, como ya hemos visto, dos enfoques predominantes: el desarrollo económico, por un lado, y el desarrollo social por otro, que, sin ser independientes, representan el desarrollo y el progreso laboral, económico y comercial, por un lado, y la mejora en la calidad de vida y la cohesión social por otro.

A la luz de los textos trabajados, cabe asentir que el enfoque de desarrollo dominante es claramente economicista, el cual habla del posicionamiento de la Unión Europea a nivel mundial como una potencia económica. El desarrollo social, la búsqueda de bienestar, paliar los problemas sociales (desempleo, exclusión social y pobreza) no parece ser a priori el foco de atención de la Unión Europea, pero la Unión es consciente de que existe una clara vinculación entre los problemas sociales existentes y el posicionamiento como potencia económica mundial.

«La enseñanza superior es esencial para fomentar la innovación, el crecimiento económico, el empleo y la productividad. Para afianzar sus posibles efectos positivos, es preciso que garantice el acceso al mercado de trabajo de capital humano móvil y altamente cualificado.» (DO, C331E, 2002)

«La educación y la formación permanentes pueden realizar una importante contribución a las políticas de empleo de los Estados miembros con el fin de mejorar la capacidad de inserción profesional, fomentar la capacidad de adaptación y el espíritu de empresa, así como promover la igualdad de oportunidades.» (DO, L28, 2000)

Podemos observar, de la lectura de las citas extraídas, que el interés de la Unión Europea por fomentar el desarrollo económico de sus Estados miembros a través de la creación de empleo y del aumento de la productividad, es primordial y el eje angular de toda la política puesta en marcha. Para ese desarrollo económico la Unión hace un matiz esencial: pone el conocimiento en el centro del desarrollo, esto es, el capital humano. A pesar de no ser el desarrollo social en sí mismo el interés primordial de la Unión, cuestión que innegablemente sería deseable, las instituciones de la Unión son conscientes que de la mano del progreso social va el progreso económico, así, ponen la atención también en la inversión en capital humano y cohesión social, tal y como vemos en las siguientes citas:

«Cuando se establecen unas bases sólidas durante los años de formación del niño, en fases ulteriores el aprendizaje resulta más eficaz y aumenta la probabilidad de que continúe a lo largo de la vida, aumentando la equidad de los resultados educativos y reduciéndose los costes para la sociedad en pérdida de talento y en gasto público en bienestar, sanidad e incluso justicia.» (DO, C175, 2011)

«Las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión. La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza.» (CE, 2000, Art. 24)

Tal y como cabe esperar, la vinculación existente entre el interés por el progreso económico y el interés por el progreso social se refleja en los textos estudiados, en los cuales se han localizado multitud de documentos en los que las instituciones de la Unión hacen explícita la importancia de trabajar en ambas direcciones:

«Hasta 2020, el objetivo primordial de la cooperación europea deberá ser seguir apoyando el desarrollo de los sistemas de educación y formación en los Estados miembros, cuya finalidad es lograr: a) la realización personal, social y profesional de todos los ciudadanos; b) la prosperidad económica sostenible y la empleabilidad, al tiempo que se promueven los valores democráticos, la cohesión social, una ciudadanía activa y el diálogo intercultural.»(DO, C119, 2009)

Los términos, crecimiento y empleo, realización personal y prosperidad económica no son términos antagónicos, sino líneas de trabajo en las que la Unión Europea centra su atención. Es evidente que, para sus instituciones, en la medida en que progresa la sociedad la economía crece; y en la medida en que progresa el capital económico de un país la sociedad se ve beneficiada. El matiz distintivo lo encontramos en que algunos términos (tales como empleo, crecimiento, competitividad, prosperidad o mercados) aparecen de una manera más reiterada en los documentos, mostrando así que el eje principal sobre el que gira la atención de la Unión es el progreso económico.

3.2. Principios

Dando un paso más a los intereses que la Unión Europea tiene; nos adentramos en los principios y valores que subyacen, desde nuestro punto de vista, a las políticas de la Unión. No sin antes reconocer que ambos conceptos, principios y valores, están estrechamente vinculados. Tanto es así que resulta complejo realizar una delimitación conceptual que separe completamente ambos términos. Por lo que trataremos de definirlos

con el objeto de poder identificar y comprender cada uno de los términos y su significado, así como realizar un acercamiento a la vinculación que mantienen entre sí.

Por un lado, si acudimos a las fuentes latinas, el término principio hace referencia al origen, al inicio de algo. Identificamos así el principio con el cimiento sobre el que edificar posteriormente. Si acudimos de nuevo a la RAE, encontramos el término principio definido como «norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta». Vemos en consecuencia, acercando el término a nuestro terreno, como la misma definición indica que el principio es la base sobre la que se puede construir un sistema político determinado.

Para Alexy (1988) los principios son considerados como sinónimo de reglas, y estos a su vez pueden ser entendidos como normas. Así bien, entenderemos el término principios como la serie de proposiciones o enunciados que sirven como base para un sistema de funcionamiento o de comportamiento determinado. Entendiendo los principios bajo esta acepción, podemos decir que son estables y estrictos, eso es, conviene su cumplimiento y en caso de querer modificarlos es necesario llegar a consenso por las partes afectadas.

«Los principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión en el ejercicio de sus competencias respectivas.» (Art. 52, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000)

En el artículo 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, bajo el epígrafe «principios» se indica: «el presente Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias.» (Art. 1, TFUE, 2007)

En este contexto, el término principios se refiere por un lado a los fundamentos institucionales y políticos de la Unión Europea y de sus países miembros. Así bien el hecho (entre otros) de que la Unión Europea sea democrática es un principio esencial para comprender su funcionamiento, así como que se fundamenta en un Estado de Derecho. Por otro lado, también consideraremos como principios a las líneas o pautas de actuación que guían las políticas de la Unión; que los Estados miembros deben contemplar y con los que se sienten identificados. Ambos sentidos de los principios constituyen los cimientos sobre los que se construyen las políticas de la de Unión.

Los primeros son los denominados criterios de Copenhague, ya que quedaron recogidos en el Consejo Europeo de Copenhague (1997), que siguen vigentes en la actualidad, y que constituyen los requisitos para que un país pueda adherirse a la Unión Europea. Estos son los que denominaremos principios económicos y principios políticos, y que veremos a continuación.

Por su parte, los segundos, hacen referencia a las pautas establecidas en los Tratados de la Unión Europea y que los países miembros deben respetar y cumplir de cara a la puesta en marcha de las políticas y los actos legislativos establecidos. El Tratado de Lisboa de 2007 (TUE, 2007) contempla dichos principios, que podríamos denominar principios procedimentales, ya que todos ellos establecen pautas de actuación de los países miembros, estos son: principio de atribución de competencias, principio de apertura, principio de subsidiariedad, principio de proporcionalidad y principio de cooperación leal.

Tabla 2.
Principios de la Unión Europea

PRINCIPIOS ECONÓMICOS
- Libre mercado: los países aspirantes a formar parte de la Unión Europea deben tener una economía de libre mercado, mediante la cual los precios de los productos que se consumen son acordados entre los compradores y los vendedores por medio de las leyes de la oferta y la demanda.
PRINCIPIOS POLÍTICOS
- Democracia: los países aspirantes a formar parte de la Unión Europea deben contar con instituciones que garanticen la democracia.
- Estado de Derecho: los países aspirantes a formar parte de la Unión Europea deben contar con instituciones que garanticen el Estado de Derecho.
- Respeto a los Derechos Humanos: los países aspirantes a formar parte de la Unión Europea deben contar con instituciones que garanticen el respeto de los Derechos Humanos.
PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES
- Principio de atribución de competencias: según el cual la Unión Europea puede actuar en los países miembros dentro de los límites de unas competencias definidas en los Tratados.
- Principio de apertura: las instituciones de la Unión Europea deben mantener la máxima transparencia a fin de garantizar la buena gobernanza y la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones.
- Principio de subsidiariedad: determina las competencias legislativas, así como el nivel de intervención de la Unión Europea y de los países miembros de la Unión.
- Principio de proporcionalidad: determina la autoridad y las acciones de las instituciones europeas para el logro de los objetivos establecidos en los Tratados.
- Principio de cooperación leal: obliga tanto a la cooperación de los países Miembros con las instituciones de la Unión Europea; como a la cooperación de las instituciones entre sí. Para facilitar y apoyar el buen funcionamiento de la Unión.

Fuente: Elaboración propia

Podemos decir, en síntesis, que entenderemos como principios aquellos fundamentos y normas que rigen y determinan el funcionamiento y la organización tanto de la Unión Europea, como de sus países miembros.

3.2.1. Principios en la política educativa de la unión europea

Habiendo diferenciado tres tipos de principios: económicos, políticos y procedimentales y habiendo realizado la codificación pertinente, podemos observar en las citas extraídas que los principios económicos y políticos, además de ser una condición previa para la entrada de los países en la Unión Europea, son elementos de valor que las instituciones de la Unión desean promover entre sus ciudadanos, así la protección de los Derechos

Humanos no es solo requisito previo, sino también la muestra de intenciones de que en las acciones y la puesta en marcha de las mismas, se fomente el respeto por la dignidad humana que es la base nuclear de los Derechos Humanos. De igual manera ocurre con el principio de democracia, no basta con que un Estado sea democrático a su entrada en la Unión, sino que además debe comprometerse por trabajar desde una perspectiva supranacional que los ciudadanos de sus países participen activamente en la vida política. A continuación, se recogen algunas de las citas que hacen referencia a estos principios y que han sido extraídas de los Diarios Oficiales de la Unión Europea:

«La Unión combatirá la discriminación y fomentará la protección de los derechos del niño, y se especifica que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión contribuirá a la protección de los derechos humanos.» (DO, C41E, 2009)

«En los países vecinos del Sur se están produciendo cambios espectaculares propiciados por levantamientos democráticos que están haciendo nacer una nueva esperanza y la posibilidad de construir un futuro afianzado en la democracia, el pluralismo, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la justicia social. El progreso y la democracia van de la mano. El Consejo Europeo alaba el valor demostrado por los pueblos de esa región, y reitera que es a ellos a quienes corresponde decidir su futuro por medios pacíficos y democráticos.» (CE, Extraordinario, 2011)

Por otro lado, se observa en el análisis documental que, los principios que más aparecen en los textos analizados son los referentes a los procedimentales, dado que una vez adheridos a la Unión, los Estados miembros ya han asumido los principios económicos y políticos y, por tanto, las Instituciones de la Unión inciden más en la forma en que los países miembros deben llevar a cabo las directrices establecidas en los documentos que en los requisitos de entrada a la institución.

«De acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad tal como se definen en el artículo 5 del Tratado, los objetivos de la acción propuesta relativos al desarrollo y el fortalecimiento de una política de cooperación en el ámbito de la juventud, incluidos el servicio voluntario europeo y los intercambios de jóvenes tanto dentro de la Comunidad como con terceros países, no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros, dada la complejidad y la diversidad del ámbito de la juventud, y, por consiguiente, pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad, gracias a la dimensión transnacional de las acciones y medidas comunitarias.» (DO, L117, 2000)

«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.» (TUE, Art. 4, 2007)

Las referencias a los principios procedimentales suelen aparecer, en su mayoría, en la parte introductoria de las disposiciones emitidas. En las cuales se indica cual será la manera en que se pondrán en marcha las directrices dadas en los documentos y, por

lo general se hace explícito también cuáles son los antecedentes de dichas disposiciones, esto es, su proceso de elaboración, así como su sentido y las intenciones de la institución emisora.

3.3. Valores

Para abordar el término valor nuevamente acudimos a la RAE para hacer una primera aproximación conceptual, allí se define valor en los siguientes términos: «cualidad que poseen algunas realidades, consideradas bienes, por lo cual son estimables». Ortega y Gasset, indicaba que la preocupación en torno a los valores es uno de los hechos más realistas. El filósofo reflexiona sobre el término y entiende el valor como el «carácter objetivo consistente en una dignidad positiva o negativa que en el acto de valoración reconocemos. Valorar no es dar valor a quien por sí no lo tenía; es reconocer un valor residente en el objeto» (1983, p. 28), para Ortega y Gasset, «los valores se presentan como cualidades de las cosas» (1983, p. 29) no se ven con los ojos, los valores solo podemos sentirlos, y posteriormente estimarlos o desestimarlos.

Para Meinong (1894, en Ortega y Gasset, 1983, p.19), «valor es el cariz que sobre el objeto proyectan los sentimientos de agrado y desagrado del sujeto. Las cosas no son por sí valiosas»

Housse y Howe al reflexionar sobre los valores, concluyen en que estos pueden ser «simples preferencias indiscutidas» (2001, p. 39). Para Ehrenfels, el valor reside en el individuo, dado que «son valiosas las cosas que deseamos. Nuestro desearlas es lo único real que hay en su valor» (1898, en Ortega y Gasset, 1983, p. 22)

El antropólogo Graeber, quien ha tratado de profundizar en la teoría antropológica del valor, recoge en uno de sus textos con respecto a esta definición:

“Kluckhohn defined ‘values’ as ‘conceptions of the desirable’: they were ideas that played some sort of role in influencing the choices people make between different possible courses of action. By ‘desirable’ he meant that values are not simply what people want (even though desires are largely social, real people want all sorts of different things); they are ideas about what people ought to want. They are the criteria by which people decide whether specific desires are legitimate and worthwhile, or not.” (Graeber, 2005, p. 446)²

Por nuestra parte, nos referiremos a los valores de la Unión Europea cuando abordemos aquellas cuestiones o aspectos que tienen una carga moral o ética y que apela en primera instancia a aquello que es deseable, tanto en el plano individual de cada uno de los ciudadanos, como a nivel colectivo de los países que componen la Unión.

Cabe señalar, que «lo deseable» está estrechamente vinculado a las convenciones sociales, y que como tal son modificables en función del contexto y de las personas. Los Estados miembros se deben sentir comprometidos con dichos valores para el éxito del proyecto europeo.

2 Kluckhohn definió ‘valores’ como ‘concepciones de lo deseable’, esto es, ideas que ejercen una influencia en las decisiones que las personas toman cuando tienen que elegir entre diferentes cursos de acción posibles. Por ‘deseable’ quiere decir que los valores no son simplemente lo que las personas quieren (a pesar de que el deseo es en gran parte social, las personas por lo general desean cosas distintas); son ideas acerca de lo que las personas deben desear. Los valores son los criterios por los cuales las personas deciden si los deseos que tienen son legítimos y si valen la pena, o no. (Traducción propia)

«Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad.» (Preámbulo, DO, C364, 2000)

Podemos ver en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea un interés por la búsqueda de unión entre los pueblos, tal y como lo fue en su origen, la Unión Europea sigue buscando establecer caminos de entendimiento, siendo portador de valores como la solidaridad, la paz o la libertad, valores esenciales tanto para el progreso social como para el progreso económico. Y qué duda cabe, fundamentales para el desarrollo de una sociedad humana, justa y democrática, tan necesaria en el escenario internacional actual.

Así bien, los valores que se han incluido en el Libro de Familias para la codificación de los documentos han sido los siguientes: paz, solidaridad, dignidad humana, libertad, igualdad, justicia, seguridad, diversidad y educación política.

3.3.1. Valores en la política educativa de la Unión Europea

Finalmente, como parte del marco axiológico, encontramos los valores que sustentan los intereses y los principios ya vistos, cuyos códigos son:

- paz: como la búsqueda de caminos de entendimiento, sin enfrentamientos bélicos y sin conflictos; solidaridad: como ayuda a las causas o intereses ajenos.
- solidaridad entendida como la adhesión o ayuda a las causas o intereses ajenos.
- dignidad humana: como el valor inherente al individuo.
- libertad: hace referencia a los derechos a la libertad individual en todos sus sentidos, de pensamiento, de expresión, de información, de conciencia y de religión, derecho a la vida privada, familiar, cultural y profesional.
- igualdad: entendida como equiparación y no discriminación de los ciudadanos en derechos y deberes.
- justicia: como el derecho de los ciudadanos a participar del marco jurídico de la Unión, a favor de un reparto equitativo de los bienes.
- seguridad: referida a los derechos de los ciudadanos a la seguridad, entendiendo esta como la situación de tranquilidad pública y libre derecho de los ejercicios individuales.
- diversidad: como el respeto a la variedad cultural, religiosa, lingüística, sexual, étnica...
- educación política: entendida como la implicación activa de los ciudadanos europeos en las cuestiones de la Unión Europea y de sus instituciones.

Todos estos valores están interrelacionados entre sí. La gran mayoría de los documentos hace referencia al menos a uno de los valores, siendo en muchos textos en los que subyace más de un valor de los establecidos en la familia. Algunos valores aparecen más veces reflejados en los documentos trabajados que otros, por ejemplo, los valores libertad y justicia son los que menos referencias tienen en los textos analizados. Por su parte, con diferencia, el que más referencias explícitas tiene es el de educación política, seguido de los valores igualdad y respeto a la diversidad.

La Unión Europea plantea la igualdad y el respeto a la diversidad en los siguientes términos:

«Es preciso promover una ciudadanía activa y reforzar los vínculos entre las medidas llevadas a cabo en el marco del presente programa, la lucha contra las distintas formas de exclusión, incluidos el racismo y la xenofobia, y hay que prestar una atención especial a eliminar la discriminación y a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.» (DO, L117, 2000)

«La educación debería promover las aptitudes interculturales, los valores democráticos y el respeto de los derechos fundamentales y del medio ambiente, así como la lucha contra toda forma de discriminación, dotando a todos los jóvenes de las herramientas necesarias para interactuar positivamente con otros jóvenes con antecedentes diversos.» (DO, C119, 2009)

Vemos que existe una vinculación entre ambos valores, la igualdad referida a la paridad de beneficios institucionales hacia todos los ciudadanos europeos, la Unión muestra su deseo de que todos sus ciudadanos sean tratados de manera equitativa en derechos y en deberes; el respeto a la diversidad referida a la no discriminación de ninguna persona, siendo en este punto especialmente conscientes que el lema de la Unión Europea es *in varietate, concordia*³, símbolo de la riqueza que la Unión contiene por ser la institución que hermana a países diferentes con toda la variedad cultural que eso conlleva. Consideramos, por tanto, que ambos valores, igualdad y respeto a la diversidad, están vinculados entre sí, en tanto en cuanto los documentos de la Unión muestran su interés y trabajo por que los ciudadanos europeos sean respetados, tenidos en cuenta y tratados de manera equitativa.

Siguiendo en esta línea, encontramos también valores como la justicia o la dignidad humana, planteados en los siguientes términos:

«Debe darse un nuevo impulso a medidas y proyectos concretos que sirvan para fortalecer las instituciones democráticas, y la libertad de expresión incluido el acceso a internet sin obstáculos, reforzar las sociedades civiles, apoyar la economía, reducir la pobreza y hacer frente a la injusticia social.» (CE, Extraordinario, 2011)

«Los Estados partes en la presente Convención, a) Recordando los principios de la Carta de las Naciones Unidas que proclaman que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad y el valor inherentes y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana» (DO, L23, 2010)

Parece lógico que, detrás de la defensa de los valores ya vistos, que ponen en el centro a las personas, otro de los valores que encontremos en los textos estudiados sea la solidaridad, en tanto en cuanto se considera que la solidaridad es la puesta en marcha, por parte del individuo, del cuidado del otro, reconociendo en el otro la alteridad y la dignidad humana:

«Hacer frente a la crisis migratoria y de refugiados es una obligación común que requiere una estrategia global y un decidido y sostenido esfuerzo, con un espíritu de solidaridad y responsabilidad.» (CE, 2015)

La Unión entiende la solidaridad como un acto de responsabilidad hacia el otro, el cuidado entre los individuos es un imperativo para abrir caminos de cooperación.

Uno de los valores por antonomasia de la Unión Europea es la paz. Si bien, la inspiración originaria de la Unión era abrir caminos de paz donde hubo guerra. Es coherente que este valor se mantenga de manera constante a lo largo de las políticas que emanan de la Unión Europea, no solo en cuestiones educativas sino en todas las políticas que se despliegan. Algunas de las referencias sobre la paz en los textos estudiados son:

3 Unidos en la diversidad.

«La UE constituye un proceso de paz, cuyo origen hay que buscarlo en una catástrofe mundial superada hace ahora sesenta años y que amenazó, incluso, con aniquilar el espíritu de Europa. En este proceso tampoco se puede subestimar la significación histórica que ha tenido el final de la división en el continente, con el que se sentaron decisivamente las bases para una futura Europa en paz.» (DO, C244, 2003)

Entendemos la educación política como valor, dado que la participación de los ciudadanos en la vida política de su país es esencial para el desarrollo social, y que esta educación política se aborda desde la perspectiva axiológica:

«La formación inicial de los docentes debe fijarse objetivos más amplios que los conocimientos y la manera de enseñar. Debe incluir la noción de que el docente es un profesional reflexivo que es capaz de valorar los contextos en que desarrolla su actividad, definir las estrategias necesarias y evaluar sus resultados. Debe transmitir la idea de que la educación puede y debe ser un instrumento de cohesión social, de desarrollo social y económico y de formación de ciudadanos activos y participativos que respeten la diversidad cultural y medioambiental, es decir, de ciudadanos que construyan un mundo mejor. No cabe duda de que los profesores son auténticos eslabones de la cohesión social.» (DO, C151, 2008)

Finalmente, también hemos observado que suelen ir dados de la mano los valores de libertad, seguridad y justicia. Que, pese a ser los que menos citas tienen asignadas en la realización del análisis, constituyen valores determinantes para el desarrollo de la Unión:

«Uno de los objetivos clave de la Unión es la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y en el que se respeten plenamente los derechos fundamentales.» (CE, 2014)

Podemos decir que la promoción y la defensa de los valores descritos son el germen del desarrollo y la cohesión social de la que tanto se habla desde las instituciones de la Unión y que constituye uno de los intereses determinantes que describe la política de la Unión Europea en materia educativa.

4. Conclusiones

Finalmente, para cerrar la presente propuesta haremos unas reflexiones fruto de la propuesta metodológica, por un lado, y de la investigación realizada por otro.

Proponemos una herramienta metodológica para el análisis de las políticas educativas supranacionales.

En el presente artículo se han expuesto los pasos seguidos para el análisis de la política educativa de la Unión Europea, a fin de proponerlo como un primer acercamiento metodológico para la política educativa supranacional conscientes de que esta joven disciplina tiene un potencial enorme, así como un incipiente proceso de maduración por delante. Con respecto a la propuesta en sí, cabe señalar la similitud del método propuesto con el método comparado, fundamentalmente en la división del método en dos grandes bloques, por un lado, el diseño metodológico y, por otro, el desarrollo de la investigación. No obstante, el elemento diferenciador determinante es el objeto de estudio de ambas disciplinas, abordar las políticas educativas supranacionales es adentrarse en el análisis

de un organismo internacional y sus políticas educativas, mientras que en comparada estudiamos sistemas educativos nacionales.

Se propone, derivado de la propuesta de análisis en políticas educativas supranacionales, el estudio de la política educativa de la Unión Europea y, dentro de esta, la definición del marco axiológico de la institución.

La aplicación de la herramienta metodológica propuesta para el estudio de políticas educativas supranacionales nos ha permitido identificar los intereses, principios y valores de la Unión Europea. Así bien, el marco axiológico de la Unión Europea, a la luz de la investigación realizada y del estudio y análisis de la documentación, quedaría recogido como vemos en la tabla 3.

Tabla 3.
Intereses, principios y valores de la Unión Europea

INTERÉS	PRINCIPIO	VALOR
Beneficio que la Unión Europea quiere obtener con la puesta en marcha de las políticas educativas. Los intereses de la Unión Europea son las ganancias potenciales, por las cuales se ponen en marcha las políticas.	Fundamentos y normas que rigen y determinan el funcionamiento y la organización tanto de la Unión Europea, como de sus países miembros.	Aspectos que tienen una carga moral o ética, y que se consideran, mediante convención social, deseables tanto en la vida de los ciudadanos, como entre países. Los Estados miembros deben sentirse comprometidos con ellos para el éxito del proyecto europeo
CONCRECCIÓN		
Desarrollo económico Desarrollo social	Libre mercado Democracia Estado de derecho Protección de los Derechos Humanos Principio de atribución de competencias Principio de apertura Principio de subsidiariedad Principio de proporcionalidad Principio de cooperación leal	Paz Solidaridad Dignidad humana Libertad Igualdad Justicia Seguridad Diversidad Educación política Otros

Fuente: Elaboración propia

Dentro del marco axiológico, el mayor interés de la Unión Europea es el desarrollo económico.

Con respecto a la investigación propiamente dicha, esto es, el análisis supranacional sobre políticas educativas en la Unión Europea, hemos recorrido las acciones que la Unión Europea ha puesto en marcha en los últimos quince años. Y podemos afirmar que, en los documentos jurídicos estudiados acerca de cuestiones educativas, la Unión Europea hace explícito su interés, de manera casi constante, por el desarrollo de dos grandes áreas: la economía y la sociedad.

En la Unión Europea, en los últimos años observamos dos grandes realidades. Por un lado, una situación de crisis económica. Por otro lado, una situación de desigualdad social y de desencanto por parte de múltiples colectivos con las acciones de la Unión, debido a la brecha existente entre las acciones propuestas y su inspiración originaria pacífica e integradora. Creemos que este desencanto puede explicarse en gran medida por la evidencia de que en el centro de interés de la Unión se encuentra el desarrollo económico, y en un segundo plano queda el desarrollo social. Esto ha quedado patente en la política educativa tal y como aquí ha sido estudiada.

Resulta innegable reconocer que el marco axiológico se refleja con fuerza a lo largo de todos los textos analizados, dentro del cual, es claro que se aprecia un mayor interés por las cuestiones económicas, tales como el desarrollo de la empleabilidad de los ciudadanos europeos o la competitividad de Europa frente al resto de mercados del mundo globalizado. Cuestiones tales como el fomento de las relaciones entre la educación y el desarrollo profesional, la mejora de la economía o el intercambio entre sistemas educativos y el mundo empresarial, ponen de manifiesto esta afirmación.

En un plano más secundario, aunque innegablemente vinculado a ella, se refleja la importancia que las instituciones de la Unión dan a la cohesión social y al bienestar de sus ciudadanos; pero dejando claro que el desarrollo social se considera una consecuencia del desarrollo económico.

Sostenemos que los fines de la educación no deben ser económicos sino humanos, el valor de la educación reside precisamente en la capacidad de generar personas mejores y por tanto sociedades mejores. La educación y, por tanto, la política educativa debe poner a las personas, a los ciudadanos en el centro de todas las acciones. En consecuencia, consideramos que es un imperativo dar al desarrollo social un valor mucho más elevado que al desarrollo económico en el marco de la política educativa de la Unión. Fundamentalmente porque estamos convencidos que, siendo la educación un valor en sí misma, el nuevo concepto de educación debe tener como foco de interés el máximo desarrollo integral de las personas.

Si la búsqueda de la calidad educativa se abordara desde una perspectiva invertida, es decir, dando prioridad al desarrollo social y al bienestar de los ciudadanos europeos, entonces, la mejora de la economía, la empleabilidad y la productividad, tal vez pudiera venir de la mano de esa mejora social.

Dentro del marco axiológico, los principios y valores son estables a lo largo del tiempo, y transversales a todas las políticas educativas.

Se observa una gran estabilidad en el tiempo tanto en los principios como en los valores que se van entrelazando en la política educativa de la Unión Europea. Así, en el análisis que se ha realizado de los documentos de la política educativa de la Unión no se han apreciado variaciones sustanciales a lo largo del tiempo en los principios y los valores que se hacen explícitos en ellos.

La explicación es clara. En cuanto a los valores, los reflejados expresan el grueso de los valores contenidos en los documentos fundacionales y en las reformas de los Tratados de la Unión. Y esos valores son prácticamente los mismos desde la fundación de la Unión. Tal vez la materialización más explícita de esos valores se encuentre en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que señala que «la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho» (DO, C303, 2007). Dado que su primera versión es precisamente del año 2000, año en el

que arranca el estudio de la política educativa de la Unión Europea, y puesto que desde entonces esos valores no se han visto alterados, resulta evidente que tampoco se alteren los valores con que los documentos de esa política se van tejiendo.

Estos valores, y los demás de la Carta, aparecen claramente en la política educativa de la Unión Europea de manera constante: paz, solidaridad, dignidad humana, libertad, igualdad, justicia, seguridad, respeto a la diversidad y educación política. Los valores de la política educativa de la Unión Europea son los que forman parte de su acervo general, y el enfoque que las instituciones de la Unión tienen de ellos no varía a lo largo del tiempo. La política reflejada en los textos deja ver que se quiere trabajar por una Europa pacífica, solidaria, que dignifique al ser humano con sus actos, que defienda la libertad, la igualdad, la justicia y la seguridad de todos y cada uno de sus ciudadanos, que fomente el respeto por la diversidad, teniendo como lema *in varietate, concordia* y promoviendo una educación política para todos los europeos a fin de que participen de manera activa en la construcción de la Unión. Son valores claros, deseables y estables en las políticas europeas.

Se hace verosímil en este punto, reflexionar sobre la discordancia entre lo declarativo y lo real, en la política educativa de la Unión. Las instituciones hacen eco de unos valores que no terminan de encajar con las prioridades económicas que prevalecen sobre las sociales y que son, en definitiva, las que acaban por tomar las riendas de la política educativa. Esperemos que este rumbo cambie en el futuro.

Igualmente, en cuanto a los principios planteados como elementos organizativos para determinar el funcionamiento de la Unión y para establecer las relaciones entre esta y sus Estados miembros (que deben asumirlos para obtener los beneficios comunitarios) tampoco han evolucionado ni se han visto modificados por el paso del tiempo. Empezando por el principio de respeto a los Derechos Humanos o el de economía de libre mercado y finalizando por el principio de subsidiariedad o de atribución de competencias. Son rectores para la Unión y aunque sí son susceptibles de modificaciones en caso de que fuera necesario, no se ha dado tal circunstancia en el periodo de tiempo estudiado. Por eso, tampoco se han modificado al ir evolucionando la política educativa de la Unión.

5. Bibliografía

- Alexy, R. (1988). Sistemas jurídicos, principios jurídicos y razón práctica. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 5, 139-154.
- Arnoletto, E. J. (2007). *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*. México: Ed. Eumednet.
- Borchardt, K. D. (2011). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Caballero, A., Manso, J., Matarranz, M., & Valle, J. M. (2016). Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7(9), 39-56.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000/C 364/01). *Diario Oficial*, serie C, número 364, de 18 de diciembre de 2000.
- Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»). (2009/ C 119/02). *Diario Oficial*, serie C, número 119, de 28 de mayo de 2009.

- Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de 11 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-7-2011-INIT Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2018.
- Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-79-2014-INIT Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2018.
- Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-22-2015-INIT Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2018.
- Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo del mañana. (2011/C 175/03). *Diario Oficial*, serie C, número 175, de 15 de junio de 2011.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2018.
- Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración por parte de la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. (2010/48/CE). *Diario Oficial*, serie L, número 23, de 27 de enero de 2010.
- Decisión nº 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. *Diario Oficial*, serie L, número 28, de 3 de febrero de 2000.
- Decisión nº 1031/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000, por la que se establece el Programa de Acción comunitario «Juventud». *Diario Oficial*, serie L, número 117, de 18 de mayo de 2000.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Creación de empleo a través del aprendizaje profesional y la formación profesional permanente: el papel de las empresas en la educación en la UE». (2013/C 161/05). *Diario Oficial*, serie C, número 161, de 6 de junio de 2013.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo - mejorar la calidad de la formación del profesorado». (2008/C 151/13). *Diario Oficial*, serie C, número 151, de 17 de junio de 2008.
- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios de formación profesional o voluntariado». (2003/C 244/02). *Diario Oficial*, serie C, número 244, de 10 de octubre de 2003.

- Diestro, A. (2011). *La dimensión europea en la educación: Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*. (Tesis doctoral) (Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca)
- Egido Gálvez, I. (2003). Política educativa de la Unión Europea: principales etapas de desarrollo, *Tendencias Pedagógicas*, 2, pp. 19-29.
- Etxeberría, F. (2000). *Políticas educativas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel
- Friese, S. (2015). *ATLAS.ti, 7 User Manual*. Berlin: ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH.
- García Garrido, J. L. (1996). *Fundamentos de educación comparada*. Madrid: Dykinson.
- Graeber, D. (2005). Value as the importance of action. *The Commoner*, 10, 18-65.
- House, E. R. & Howe, K. R. (2001). *Valores en evaluación e investigación social*. Madrid: Ed. Morata.
- Mangas Martín, A. (2015). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Matarranz, M. (2017). Análisis supranacional de la política educativa de la unión europea 2000-2015. Hacia un espacio europeo de educación (tesis doctoral). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Matarranz, M. & Pérez, T. (2016). ¿Política Educativa Supranacional o Educación Supranacional? El debate sobre el objeto de estudio de un área emergente de conocimiento. *Revista Española de Educación Comparada*, 28, 91-107.
- Medina, I., & Ovejero, M. (2012). Repensar el interés general en las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 26, 39-51.
- Ortega y Gasset, J. (1983). *Introducción a una estimativa. ¿Qué son los valores?*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de cara a la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus World) (2004-2008). (2002/C 331 E/05). *Diario Oficial*, serie C, número 331 E, de 31 de diciembre de 2002.
- Puelles, M. (2004). *Elementos de Política de la Educación*. Madrid: UNED.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2008, sobre la Comunicación de la Comisión «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia». (2009/C 41 E/04). *Diario Oficial*, serie C, número 41 E, de 19 de febrero de 2009.
- Schuman, R. (1950). Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950. Recuperado de: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2018.

- Tratado de la Unión Europea (2016). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. (2016/C 202). *Diario Oficial*, serie C, número 202, de 7 de junio de 2016.
- Valle, J. M. (2006). *La Unión Europea y su política educativa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Valle, J. M. (2012). Supranational education: A new field of knowledge to address educational policies in a global world. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 7-30.
- Valle, J. M., & Matarranz, M. (2018). Educación y supranacionalidad: aproximación a los conceptos básicos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 8, 93-107.