

Título: *50 años de política educativa de la Unión Europea (1951-2001): fundamentos y acciones*

Autor: VALLE LÓPEZ, Javier Manuel

Cualificación: Sobresaliente *cum laude* por unanimidade

I Premio Nacional “Pedro Roselló” para novos investigadores concedido ex aequo pola Sociedad Española de Educación Comparada en Granada o 3 de marzo de 2005

Ano de defensa: 2004

Universidade: Universidade Nacional de Educación a Distancia

1. OBXECTIVOS

A tese tenta, en primeiro lugar, aproximarse aos fundamentos que dan sentido á existencia dunha política educativa emanada das institucións da Unión Europea. A iso destina a súa primeira parte, que repasa a idea da integración europea desde as súas orixes, a historia da Unión Europea, así como a súa armazón institucional e xurídica, elementos todos eles indispensables para unha correcta comprensión e unha interpretación axeitada da política educativa que despois se narra.

A esa política educativa da Unión Europea destínase a segunda parte da tese, corpo substancial desta, que responde a un segundo obxectivo: establecer unha periodización histórica, definindo as características de cada unha das etapas sinaladas e os seus factores explicativos. A revisión histórica deses documentos baseouse nunha exhaustiva indagación dos documentos primarios que a constitúen e na aplicación do método histórico aplicado á educación. A listaxe de documentos quedou recollida nos anexos, ordenada baixo tres criterios de clasificación: cronolóxico, temático e institucional (en función da institución da que procedían).

O terceiro obxectivo leva a deterse nun ámbito específico deses políticas educativas, a Educación Superior, para comprender mellor o proceso que actualmente vive ese nivel educativo en Europa, marcado, dende as declaracións da Sorbona (1998) e Boloña (1999), polo intento de crear un *Espazo Europeo de Educación Superior*.

A tese remata, respondendo a un cuarto obxectivo, realizando unha análise comparada dunha acción específica deses políticas educativas europeas en materia de ensino superior: o programa ERASMUS. A súa elección responde ao feito de que este programa é unha das accións máis emblemáticas de toda a historia da política educativa da Unión Europea. Dentro do programa ERASMUS analízanse moi detidamente os fluxos dos estudantes entre os distintos países que constitúen

o programa e, igualmente, as áreas de estudo das que proveñen. No contexto do *Espazo Europeo de Educación Superior* a mobilidade entre os estudantes universitarios resulta un factor esencial, polo que o seu estudo se fai ineludible. Esta foi a razón fundamental que deu sentido á elección destas análises dentro desta última parte da tese.

2. METODOLOXÍA

Tanto a primeira parte como a segunda realízanse usando a metodoloxía histórica aplicada á educación, analizando, como xa se indicou, todos os documentos primarios que compoñen a política educativa da Unión Europea, no que toca ao seu aspecto xeral, así coma ao seu aspecto referido, particularmente, ao Ensino Superior.

Pola súa banda, a análise comparada que se realiza na segunda parte susténtase en datos maioritariamente extraídos da Comisión Europea e sistematizados de forma persoal en táboas, mapas e gráficos que se inclúen nos anexos. Seguindo as fases que esixe a metodoloxía dunha investigación en Educación Comparada, a mencionada investigación comeza coa descrición da situación nos quince Estados que eran membros da Unión no momento de iniciarse a tese. Detense despois na análise comparada da devandita situación, centrándose en dúas variables principais: os fluxos de intercambio de estudantes e as áreas de estudo preferidas. Á análise comparada achégase un instrumento novidoso, o “*Índice de Elixibilidade*”, como modelo matemático simple para o estudo de fluxos da mobilidade de estudantes. Este modelo ideouse co obxectivo de servir para que en futuros estudos se puidese coñecer mellor a evolución das preferencias dos estudantes ERASMUS en canto aos países de orixe e destino, obtendo así conclusións máis amplas sobre tales fluxos e a súa interpretación.

3. ACHEGAS DESTACADAS E PRINCIPAIS CONCLUSIÓNS

Aínda que cada capítulo da segunda parte leva as súas propias conclusións, o peche da tese pono un capítulo final que trata de sintetizar todas elas para que, estruturadas de forma conxunta, se obteña unha visión integral de todas as que se foron debullando ao longo das páxinas que a constitúen. No devandito capítulo, ademais, preséntanse táboas que tentan expresar de forma gráfica a síntese dos períodos apuntados no seu corpo. Igualmente ofrécense senllos gráficos que atenden a representar un modelo que describa a política da Unión Europea de educación, en xeral, e outro que describa a política da Unión Europea relativa á Educación Superior, en particular. Os devanditos modelos son enumerados e analizados criticamente.

Entre as conclusións cabe destacar as seguintes:

- a) Aínda que a maioría dos autores o negou ata agora, pode afirmarse que a política educativa da Unión Europea existiu sempre e que mesmo poden atoparse referencias a ela dende os primeiros tratados fundacionais.
- b) Porén, é verdade que esa Política Educativa da Unión Europea seguiu unha serie de etapas diversas, aínda que claramente definidas. A configuración destas etapas, e das características que van especificando cada unha delas, baseouse en factores exógenos (externos á Unión Europea e derivados principalmente de conxunturas políticas e económicas) pero, sobre todo, endógenos, isto é, relacionados coas propias dinámicas internas derivadas das diferentes fases polas que foi pasando o proceso de construción da Unión Europea.

Esas etapas foron definidas na tese como segue:

- Primeira Etapa (1957-1976): *Creación de Infraestruturas*. Nela puxeron en marcha determinados grupos de traballo e institucións para poder dar lugar, máis tarde, aos programas educativos concretos. Desta etapa son, por exemplo, o Comité de Educación e o CEDEFOP (Centro Europeo para o Desenvolvemento da Formación Profesional). O factor determinante é considerar a mobilidade de profesionais como elemento consubstancial á Europa que se estaba a construír.
- Segunda Etapa (1976-1992): *Etapa de Programas Sectoriais*. En 1976 apróbase o *Primeiro Programa de Acción en Materia Educativa*. Nel sinálanse unha serie de ámbitos prioritarios para a educación europea dos anos vindeiros. A partir deses eidos, póñense en marcha programas diferentes que tratan de dar, sectorialmente, resposta aos aspectos concretos da educación aos que cada un deses ámbitos se refería. Algúns dos programas que mellor serven para exemplificar esa etapa son o programa *Lingua*, para tratar de mellorar a aprendizaxe de linguas estranxeiras, o programa *Petra*, para facilitar a transición dos mozos á vida adulta e profesional ou o programa *Erasmus*, para potenciar a mobilidade universitaria, tanto de estudantes como de profesores. Tamén hai que incluír aquí a creación da rede *EURYDICE*, a Rede Europea de Documentación en Información Educativa, para fomentar o intercambio de información sobre os sistemas educativos dos países e poder contar así cunha base de coñecemento abondo que axude aos políticos e administradores da educación.

- Terceira Etapa (1992-actualidade): *Etapa de Programas Globais Integrados*. Nela, e a partir da aparición da *ciudadanía europea* no Tratado de Maastricht de 1992, a educación inclúese nos Tratados Constitutivos e adquire un protagonismo esencial na construción europea. Isto obriga a reformular o funcionamento das accións en materia de educación, dando como resultado o seu agrupamento en dous grandes programas integrados. Por un lado, o programa *Leonardo da Vinci* asumiría todas as accións anteriores que estivesen relacionadas con Formación Profesional. Por outra parte, no programa *Sócrates* integraríanse todas as accións da educación xeral, tanto as relativas aos niveis non universitarios, como as que tiñan que ver co ensino superior.
 - Etapas de futuro. Os actuais procesos aos que asistimos permiten aventurar aínda algunhas etapas posibles. O actual “Proceso de Boloña” busca a creación de un *Espazo Europeo de Educación Superior* que deberá estar totalmente deseñado e comezando a funcionar no ano 2010. Ese ano marcará un antes e un despois na política educativa da Unión Europea, polo que é posible albiscar unha nova etapa a partir de entón, na que se busquen novas converxencias noutros niveis dos sistemas de ensino. A iso pode axudar, de aprobarse, a Constitución Europea, xa que nela a educación pasará a ser un ámbito para o que a Unión Europea poderá definir *Leis Marco*, o cal supón a posibilidade dunha harmonización cada vez maior en, polo menos, obxectivos xerais para a educación, ou grandes fitos estruturais nos sistemas educativos (anos de escolaridade obrigatoria, duración dos bacharelatos, mínimos curriculares europeos, etc.).
- c) Ao longo de toda a súa historia, pódense distinguir dous planos na política educativa da Unión Europea: un intencional e outro real. O plano intencional móvese nunha retórica dirixida cara á creación dunha Europa dos cidadáns, na cal o papel que desempeña nela a educación é esencial, xa que é o motor que diminúe as desigualdades sociais. O plano real está máis dirixido cara á creación dunha Europa profesional e comercialmente competitiva, na que o obxectivo de pleno emprego coloca a educación nunha posición de servidume difícil de eludir. O plano intencional relaciónase máis coas achegas (a xeito de propostas) da Comisión Europea e o plano real cos documentos “executivos” provenientes do Consello da Unión Europea. Os dous planos presentan, en ocasións, notables diverxencias que puidesen ser obxecto de moi interesantes análises posteriores.

- d) Facendo unha síntese de ambos os dous planos, estableceuse na tese un “modelo” de política educativa da Unión Europea que pretende servir de marco metodolóxico para a análise das distintas propostas que poidan realizarse en materia de educación dende a Unión Europea. O devandito modelo, do que se elaborou un deseño gráfico moi suxestivo, conta cunha serie de elementos que se detallan nas conclusións da tese: visión, misión, finalidade, obxectivos, estratexias, paradigma, principios, etc.
- e) Pola súa banda, a política educativa da Unión Europea en materia de Educación Superior, tamén estivo presente dende as orixes da Unión, aínda que a súa evolución histórica seguiu unhas etapas un tanto distintas ás que se atoparon para a política educativa xeral.
- Primeira Etapa (1957-1986): *Creación dun marco de recoñecemento de título*, na que se poñen en marcha instrumentos que vaian definindo os criterios para recoñecer os títulos profesionais.
 - Segunda Etapa (1986-1999): *Etapa de recoñecemento de títulos e promoción da mobilidade*, na que, dende a aprobación da Acta Única en 1986 e ante a perspectiva do Mercado Único proposta nela para 1993, se aceleran as propostas de recoñecemento de títulos e se xestionan numerosas accións de mobilidade. Nesta etapa dáse o clima propicio para pensar no *Espazo Europeo de Educación Superior* que xorde coas declaracións da Sorbona (1998) e Boloña (1999).
 - Terceira Etapa (1999-actualidade): *Proceso de Boloña*, na que, a partir da Declaración de Boloña de 1999 os esforzos se concentran en poñer en marcha o *Espazo Europeo de Educación Superior* e, sobre todo, que estea listo para o ano 2010.
 - Etapas de futuro. Igualmente que ao falar da política educativa xeral, na política educativa de Educación Superior pode supoñerse que, unha vez que o Espazo Europeo de Educación Superior estea totalmente en marcha, Europa situarase ante un novo horizonte educativo baseado en títulos interuniversitarios de institucións de diversos países.
- f) A tese de doutoramento realiza unha achega totalmente orixinal: o “Índice de Elixibilidade” (IE). Trátase dun modelo matemático moi simple que, a partir do tratamento dos datos sobre os alumnos que entran e saen nos distintos países, permite ponderar, cuantitativamente, o potencial de atracción dun país como país receptor de ERASMUS.

Así, o “Índice de Elixibilidade” representaría a puntuación de cada país “destino” en función do rango de eleccións que supón para os estudantes do resto dos países, que son os seus teóricos países “orixe”. O seu cálculo establécese a partir das porcentaxes de estudantes de cada país “orixe” en función dos países elixidos como destino. O índice ten uns valores que oscilan entre 0 e 3. Un valor 0 representa nula elixibilidade, isto é, ningún potencial de atractivo por parte dese país para os estudantes dos demais países analizados. Un valor 3 significa elixibilidade absoluta, isto é, que ese país foi elixido coas maiores porcentaxes entre as eleccións dos estudantes do resto dos países do estudo.

- g) A partir do “Índice de Elixibilidade”, pódense analizar os fluxos de estudantes ERASMUS. Na tese fíxose e obtivéronse interesantes conclusións, tales como:
- A existencia de países “sobredimensionados” e “infrarrepresentados” en canto ao número dos seus alumnos participantes no programa ERASMUS. Os sobredimensionados son aqueles que poñen en xogo máis estudantes ERASMUS dos que proporcionalmente cabería esperar a teor da porcentaxe que a poboación dese país representa respecto do total da poboación da Unión Europea. España é, por exemplo, un dos países máis sobredimensionados. Tamén o son Francia, Bélxica ou Finlandia. Os países infrarrepresentados son aqueles que, ao contrario que os anteriores, teñen unha porcentaxe de estudantes ERASMUS menor que o que cabería esperar en función da porcentaxe de poboación que ese país representa sobre o total da poboación da Unión. Reino Unido, Alemaña ou Italia son países que se achán neste grupo.
 - A existencia duns países “importadores” e outros “exportadores”, en función da relación existente entre alumnos ERASMUS enviados e recibidos por cada país. Os importadores son aqueles que reciben significativamente máis estudantes ERASMUS dos que envían fóra. Irlanda, Reino Unido ou Suecia resultan países importadores. Os exportadores, ao contrario, envían fóra máis estudantes ERASMUS dos que reciben. Alemaña ou Italia encabezan os datos dos países exportadores.
 - O potencial de atracción dos distintos países de cara a ser elixidos como destino preferente polos estudantes ERASMUS, medido polo “Índice de Elixibilidade” varía moi significativamente duns países a outros e varía tamén considerablemente no tempo.

En efecto, fíxose a análise do “Índice de Elixibilidade” para os cinco países da Unión Europea máis poboados e os que maior número absoluto de estudantes ERASMUS poñían en circulación cada ano son Reino Unido, Francia, España, Italia e Alemaña. A análise realizouse cunha serie de cortes temporais distanciados cada catro cursos.

Para os cursos 1988/89, 1992/93 e 1996/97, Reino Unido tiña o maior “Índice de Elixibilidade” (IE) chegando ao valor máximo posible do índice (valor 3) nos cursos 1992/93 e 1996/97. Este dato significa que para eses dous cursos, Reino Unido foi o país de elección preferente por parte dos estudantes dos outros catro países obxecto de estudo. No outro extremo atopouse o caso de Italia, cun IE de valor 0, o que significa que en ningún dos outros catro países obxecto de estudo, Italia foi o destino preferido nin en primeiro, nin en segundo, nin en terceiro lugar polos estudantes dos outros catro países.

Pola súa banda, España presentaba un valor de IE igual a 0 nos cursos 1988/89 e 1992/93, pero aumenta o seu IE no curso 1996/97 grazas a que é elixido como país de preferencia polos estudantes italianos (IE =1).

No entanto, ese atractivo tan destacado de Reino Unido vaise reducindo co tempo. E, igualmente, o atractivo español vai en aumento. Cos datos do curso 1999/2000, a tendencia marca unha nova dirección. Reino Unido segue sendo o país de maior IE (2.5), pero seguido moi de preto por Francia e España. Os fluxos que permiten que España obteña un IE de valor 2 nese último curso son os que proveñen, sobre todo, de Italia (somos o seu país de preferencia) e de Francia.

A tendencia ascendente de España e a caída de Reino Unido vaise confirmar cos datos do último curso do que se obtén información (2002/2003). Agora é España o país con maior potencial de atracción para os estudantes ERASMUS. En efecto, o noso país ten un IE de 2.6, por diante de Francia (2.3) ¡e mesmo de Reino Unido! (que agora só obtén un IE de 1.3).

A tese trata de apuntar algunhas das razóns que poderían explicar eses fluxos, tales como o idioma; a razón xeográfica, materializada na proximidade ou na distancia do destino elixido; as razóns de tipo climático; o factor económico; o feito de compartir ou non unha mesma moeda, etc. Variables máis relacionadas cos sentimentos poden estar tamén detrás das eleccións e determinar os fluxos. É o caso, por exemplo, dos lazos afectivos (positivos ou de rexeitamento) que poden permanecer no inconsciente colectivo. Da mesma forma, o desexo de coñecer algo diferente pode levar a que nas seleccións dalgúns estudantes sexa determinante o grao de contraste entre o propio país e o que se escolle como destino. O factor cul-

tural pode encerrar tamén numerosas variables que inflúan na selección dos destinos. Así, por exemplo, o feito de que dous países tiveran relacións políticas estreitas ou distanciadas pode facer que tendan a elixirse ou a rexeitarse, o mesmo que os lazos históricos entre uns países e outros, ou o feito de compartir unha lingua ou ter a mesma relixión. E, sen ningunha dúbida, no fenómeno ERASMUS de cada país debe influír o sentimento europeísta dos seus cidadáns. Cabería pensar que a caracterización dun país como exportador de estudantes ERASMUS pode ter relación cun alto sentimento europeísta por parte dos seus cidadáns. Afortunadamente, a Unión Europea conta cun instrumento fiable que proporciona información sobre esta cuestión: O *Eurobarómetro*, co que non sería difícil tratar de establecer correlacións entre esa variable e o comportamento dos seus cidadáns en canto á participación neste programa europeo (ou noutros moitos).

Por último, habería que indagar nas razóns máis propiamente educativas. A escolla dun centro ou outro para o desprazamento ERASMUS de cada estudante debería ter como criterio principal as características educativas do centro de destino. Países con centros de Educación Superior moi prestixiados á vista dos outros países ou cunha recoñecida tradición de excelencia universitaria resultarían, segundo o poder explicativo desta variable, máis atractivos que países cuxa información a este respecto é limitada.