

HACIA UNA POLITICA EUROPEA DE LA EDUCACION

Ladislav CERYCH *

LAS BASES

En principio, la política en materia educativa es uno de los últimos campos en los que las autoridades de un estado federal y, «a fortiori», de una confederación, pueden ejercer su poder. Hablar de una política europea en materia de educación cuando la construcción europea no ha llegado al estadio de una federación o ni siquiera de una confederación es una utopía. Ahora bien, creemos que es necesario distinguir claramente entre poder o soberanía europea por una parte y actuaciones a nivel europeo por otra. Lo primero, en este momento y sin duda por largo tiempo, queda excluido, no es deseable. Lo segundo —al menos tal es nuestro propósito— resulta necesario si no inevitable.

Para justificar esta doble tesis examinemos en primer lugar las disposiciones del Tratado de Roma (1). Como era de esperar, ninguno de sus artículos concede a los órganos de la Comunidad un verdadero poder en materia de educación. Lo contrario hubiera sido sorprendente si se considera que incluso en los estados federales perfectamente establecidos como Suiza, Alemania o los Estados Unidos estos poderes no se encuentran previstos en sus constituciones respectivas. Al mismo tiempo, muchos artículos del Tratado determinan directamente responsabilidades en este campo. Se trata particularmente de los artículos 118 y 128 referentes a la formación profesional y de diferentes artículos del título III relativo a la libre circulación de las personas y al derecho de libre establecimiento (sobre todo los artículos 51 y 57 relativos al reconocimiento de diplomas y otros títulos).

Es inútil insistir sobre el encadenamiento de estas disposiciones estatutarias, así como sobre las consecuencias de la lógica interna del conjunto del Tratado de Roma. A este respecto citaremos simplemente el informe sobre el que trataremos más adelante:

¿No es en el plano de la pedagogía, así como sobre el de las estructuras y contenidos de la enseñanza, donde se encuentra la expresión de la relación inevitable de lo educativo (y de lo cultural) por una parte, con lo económico (y social) por otra?

Lo que es verdad a nivel de política general en el plano comunitario lo es también «a fortiori» cuando se trata de política regional, cada vez más importante en el marco de la Comunidad. ¿Es posible concebir el desarrollo de una región sin tomar en consideración el factor educativo, cuya debilidad es con frecuencia una de las primeras causas del estancamiento o de la deteriorización económica? Ahora bien, la política educativa actual en el plano propiamente nacional comporta el estudio de «métodos compensatorios» en

* Director del Instituto Europeo de Educación, de la Universidad de París IX-Dauphine. Miembro de la Fundación Europea de la Cultura.

(1) Veremos más adelante que el concepto «política europea» no se encuentra para nosotros asociado exclusivamente a la Europa del Tratado de Roma (o de la Europa ampliada); nuestras consideraciones estarán centradas en un marco institucional en cuanto punto de partida de una acción más amplia.

(2) HENRI JANNE: «Para una política comunitaria de la educación». Boletín de las Comunidades europeas, suplemento 10/73.

favor de las regiones o los medios subdesarrollados... Efectivamente, aquí queda todo resumido.

Por la misma razón, ¿resulta posible imaginar una integración económica europea, teniendo en cuenta el desarrollo científico y técnico unido a la creciente dimensión de las empresas, a su especialización o a su carácter multinacional, sin una «europeización» de las «grandes» universidades? Por el término europeización entendemos que estas últimas pueden concebir su reclutamiento de profesores, de investigadores, de estudiantes y su equipo —en resumen, su política y sus iniciativas— como si la Europa de los «nueve» constituyera su espacio normal, como sucede en las grandes universidades norteamericanas a lo largo de todo su territorio nacional.

Las verdaderas consecuencias de este encadenamiento, sin duda, sólo han aparecido una docena de años después de la ratificación del Tratado de Roma (3). Efectivamente, hasta entonces éstas habían sido consideradas de una manera bastante formal y bajo un punto de vista esencialmente jurídico, interpretándose los artículos precitados de forma restrictiva: en el tema del reconocimiento de los diplomas, por ejemplo, se insistía en un cálculo casi mecánico de los periodos de estudio.

Varios acontecimientos —algunos de los cuales resultan muy poco espectaculares para el gran público— han señalado el cambio. Así, en 1972, la Comisión ha creado en el seno de su Secretariado una nueva Dirección General (4): Investigación, Ciencia y Educación. En el mes de julio del mismo año, la Comisión ha solicitado a Henri Janne que presente una «política comunitaria de educación». Por otra parte, desde 1971, los Ministros de Educación de los «seis» en un principio, y de los «nueve» después, se reúnen regularmente dentro del marco comunitario. En 1974 han decidido la creación de un comité de educación compuesto por representantes de las administraciones nacionales de los países miembros. Se ha implantado entonces una infraestructura encargada de tratar sobre la «dimensión educación» de la C.E.E. (5). No se trata de una nueva competencia de la comunidad y menos aún de un nuevo poder que le haya sido atribuido, pero constituye ciertamente una toma de conciencia de la importancia que tiene el factor y el proceso «educación» dentro de la integración o de la cooperación europea.

Esta evolución ha cobrado una nueva dimensión el 29 de noviembre de 1976 con la adopción por los Consejos de las Comunidades de un programa de actuación relativo fundamentalmente al problema del paro de los jóvenes y a la transición entre la escuela y el trabajo. Este programa ha sido dotado de un presupuesto de aproximadamente treinta millones de dólares, escalonados en un período de tres años. Esta suma resulta, sin duda, insuficiente si consideramos las necesidades, pero es considerable comparada con los fondos que la Comisión disponía anteriormente para los proyectos relativos a la educación. Efectivamente, esta rúbrica presupuestaria de un día para otro se ha visto más que duplicada.

(3) Este punto es interesante: ¿Por qué organizaciones internacionales tan tradicionales por su constitución o sus estatutos como la O.C.D.E., el Consejo de Europa o la U.N.E.S.C.O. han comprendido más rápidamente que la C.E.E. la interconexión educación-economía?

(4) El primer comisario responsable de esta Dirección General (XII) fue Ralph Dahredorf.

(5) Deben mencionarse otros elementos de esta infraestructura: el Instituto Universitario Europeo de Florencia, varias «escuelas europeas» y quizá también un cierto número de reuniones internacionales, a partir de las cuales han salido ideas de base relativas a una política europea de educación, como, por ejemplo, el coloquio de Grenoble, de 1970, sobre «Cooperación entre las universidades europeas», y el coloquio de Brujas, de 1973, «Para una política europea de la enseñanza superior».

Todo ello, en sí, no constituye una política europea de la educación: es sencillamente un punto de partida importante. Henri Janne parece haber sido el primero (6) en proponer no sólo unos principios generales, sino también una relación de prioridades y acciones específicas a incluir en esta política europea (7). Sus recomendaciones cubren especialmente:

- La integración de la dimensión europea en la enseñanza.
- Unas medidas para favorecer el mejor conocimiento de los idiomas.
- El intercambio y la convalidación de los diplomas.
- La cooperación y los consorcios universitarios.
- La educación permanente.
- Los medios de comunicación de masas y nuevas tecnologías en educación.

Una de las propuestas de Henri Janne parece especialmente significativa ante el giro que ha tomado en esta época la política europea de educación. Se encuentra basada en la constatación de que «la importancia de las equivalencias ha sido gravemente exagerada». Henri Janne señala la siguiente cita (8):

«... en la Europa de los «nueve», las diferencias de calidad entre los mismos diplomas de un país son más grandes que las diferencias entre el valor medio de los mismos diplomas de varios países... En Alemania se aceptan las diferencias entre los diplomas de los Lander... El precio de una convalidación formal sería, después de unas adaptaciones en su mayor parte inútiles, el hacer difícil todo cambio significativo ulterior de los programas y, en consecuencia, el fijarlos en lo esencial».

La llave del problema no se encuentra consiguientemente en un sistema de armonización de los programas de estudio o en unas fórmulas de convalidación a partir del número de horas dedicadas a una determinada disciplina (o subdisciplina), sino en el derecho de ejercer normalmente las actividades comprendidas en el diploma en todos los países miembros de la Comunidad.

La prueba de esta constatación se encuentra en el hecho de que algunos meses después de la publicación del informe Janne, todos los médicos procedentes de la C.E.E. ha alcanzado el derecho de ejercer su profesión en cualquier país de la Comunidad sin que exista ninguna preocupación, como había sucedido en docenas de informes y miles de páginas, por el contenido exacto y la estructura de los estudios efectuados.

LAS FINALIDADES DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE EDUCACION

Varias de las recomendaciones del informe Janne, al menos parcialmente, están de acuerdo con los hechos; algunas acciones y estudios se han iniciado a partir de la

(6) Op. cit., págs. 51 a 56.

(7) Después de haber consultado a una treintena de personalidades europeas de fama reconocida en el mundo de la educación.

(8) Op. cit., pág. 36.

infraestructura anteriormente mencionada en lo referente a la enseñanza de los hijos de los trabajadores emigrantes, a la transición entre la escuela y el mundo del trabajo, al paro de los jóvenes, etc. No es nuestro propósito analizar o evaluar estos diferentes elementos de una política educativa ya implantada, sino sencillamente presentar algunas reflexiones sobre su posible futuro y sobre su finalidad.

Por supuesto, es preciso en primer lugar buscar esta finalidad en el conjunto de los factores económicos, sociales o técnicos antes mencionados, que en resumen pueden constatarse de la siguiente forma: la mayoría de los grandes problemas con que debe enfrentarse Europa —el desarrollo regional, el empleo, la evolución científica, etc.— sólo pueden resolverse si introducimos la dimensión educativa.

En teoría y desde este punto de vista, quizá no sea razonable que exista en el seno de la Comisión europea una dirección encargada especialmente de los problemas educativos. Efectivamente, lo que importa son las interconexiones de la educación con los restantes sectores de actividad de la Comunidad y no la educación en sí misma. En la práctica, la creación de esta dirección constituirá probablemente un importante progreso. Sería aún necesario asegurar una coordinación más eficaz entre todos aquellos que se ocupan de los problemas educativos bajo una forma u otra: Dirección de Asuntos Sociales, regionales, de información, de desarrollo, etc.; esta coordinación debería ser organizada con una visión más global y más integrada de los diferentes aspectos del proceso educativo. De esta manera, por ejemplo, no resulta posible justificar el que las cuestiones relativas a la formación profesional y técnica se traten aisladamente de los problemas relativos a la enseñanza general (por muy importante que sea otra creación reciente de la Comisión, como es el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional en Berlín). Por consiguiente, sería absurdo y nefasto que la Comunidad practique una política que en realidad mantiene la antigua separación rígida entre estos dos campos (o más exactamente estos dos aspectos) de la enseñanza, llamados cada vez más a acercarse.

Sin embargo, una política educativa europea tiene aún otra finalidad diferente de la derivada de los motivos económicos y sociales y de la naturaleza pluridisciplinaria (incluyendo, por supuesto, la educación) de los problemas con que Europa debe enfrentarse. La propia educación, como hemos señalado muchas veces, se encuentra en crisis y, a través de toda Europa, es posible observar una corriente de insatisfacción y de puesta en tela de juicio de la educación, al igual que sucede con las estructuras industriales, rurales, urbanas, del medio ambiente o de las condiciones laborales. La escasa atracción o la ausencia de poder movilizador que ejerce hoy en día la idea europea, en nuestra opinión se debe al hecho de que en el espíritu del público, la construcción europea ha sido asociada en muy pocas ocasiones a la solución de estos grandes problemas de la época. Nadie va a querer «morir por Europa» y muy pocos serán incluso los que quieran «bajar a la calle» por la idea europea. Ello no quiere decir que la oposición a Europa sea muy fuerte, por el contrario, se trata para la mayoría de los conciudadanos de un asunto sobre todo técnico más o menos ventajoso, oportuno e incluso inevitable. No se trata de una idea fuerza. Estamos convencidos de que uno de los factores de este estado de cosas ha sido precisamente la no asociación de la idea europea a la búsqueda de soluciones a los más ardientes problemas de nuestras sociedades. Europa, en opinión de la mayoría de la población, significa la ausencia de fronteras y derechos de aduana y, en el mejor de los casos, la libre circulación de las personas. No significa una respuesta a la crisis del medio ambiente, a la urbanización caótica, ni a la crisis educativa. Sin embargo, pensamos que puede serlo, que probablemente no existe otra respuesta a esta crisis (al igual que a muchas otras) y que es en este sentido como sería necesario buscar la verdadera finalidad de la política europea de educación.

Efectivamente, Europa se presenta «como una nueva oportunidad de innovación», «como un estímulo recíproco de sistemas diferentes pero abiertos», como una invitación a estos sistemas para que se liberen de los marcos inmóviles en que se encuentran atascados (9).

EL MARCO INSTITUCIONAL

Antes de entrar en un determinado número de propuestas concretas, volvamos al problema del marco institucional de una política educativa europea. Hemos subrayado al principio que esta política no puede ni debe estar relacionada exclusivamente con la Comisión de las Comunidades europeas. Esta no es necesariamente la mejor preparada —se encuentra muy lejos de ello— para asumir las diferentes tareas que se derivan de la totalidad de una política educativa y existen muchos organismos que ya han hecho sus experimentos en este campo.

En primer lugar, existen las grandes organizaciones europeas o internacionales o intergubernamentales, especialmente la O.C.D.E., el Consejo de Europa y la U.N.E.S.C.O. Ha sido gracias a ellas como desde hace al menos diez o quince años existe lo que podría denominarse una comunidad europea de investigación sobre la educación. Sin los informes y los estudios de estas organizaciones, indudablemente, nos encontraríamos mucho menos avanzados en el análisis de los problemas educativos y también en la difusión de las ideas y conceptos innovadores (comenzando por la noción de factor residual hasta llegar a la educación recurrente). Sin estas organizaciones, el conocimiento e incluso el proceso de propagación de las innovaciones más importantes resultaría más restringido, más circunscrito a los marcos nacionales en que se han desarrollado. Sin su trabajo comparado, por último, tendríamos hoy en día una mucho más imperfecta comprensión de los factores profundos que rigen la evolución y el funcionamiento de los sistemas de enseñanza en la sociedad moderna.

Estas organizaciones deben poder continuar su trabajo y contar con los medios para hacerlo.

Existen además numerosos organismos europeos no gubernamentales: asociaciones de profesores, de investigadores en una u otra disciplina, instituciones específicas (escuelas de magisterio, de ingenieros, etc.), consorcios interuniversitarios o agrupaciones en torno al estudio o la experimentación de un problema concreto (medio ambiente, energía, por ejemplo), etc. Estas asociaciones y grupos, de alguna manera, representan la base (el «grass root») de la política europea de educación. Es a través de ellas —o en todo caso a través de sus miembros— como se propagan las innovaciones. Es necesario apoyarlas cuando existen, crearlas cuando faltan. Quizá sea también preciso asegurar una mejor comunicación entre ellas, sin imponerles ningún tipo de coordinación.

Otra de las funciones de estas instituciones es asegurar a la política educativa europea un campo de actuación que supere el marco de los nueve países miembros de la Comunidad, superación indispensable y sin duda más fácil de realizar en el campo de la educación que en el de la agricultura o la economía. Efectivamente, no se excluye que la asociación o la integración de países como España, Portugal o Grecia, o incluso el acercamiento a la Comunidad de algunos países de la Europa del Este, se realice en el tiempo más fácilmente a partir de una política educativa común que de una política agrícola común.

(9) La educación creadora, Fundación Europea de la Cultura, Elsevier-Savoir. Paris-Bruselas, 1975, pág. 170.

ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

De todo lo anterior, al menos implícitamente, se derivan algunas propuestas concretas que podríamos formular particularmente ante la Comisión europea. Su papel, repitámoslo, no es excluyente, y en ningún caso, incluso a largo plazo, debería engendrar un superministerio (o un superpoder) de educación a nivel europeo. Debería desarrollar sus actividades, en lo referente a la educación, dentro de una doble óptica: por una parte, considerándose como agente del principio de que «no existe una Europa particular de la educación; existe una dimensión educativa de los problemas europeos» (10); por otra parte, actuando de tal forma que Europa se convierta en una «fuerza innovadora y no de armonización» (11).

En la práctica, esto podría traducirse en las siguientes medidas:

- Crear en el Parlamento europeo una comisión especial encargada de la dimensión educativa, de los grandes problemas comunes, y en general de las actividades de la comunidad en materia de educación. Actualmente estos problemas son abordados marginalmente, ya sea en la Comisión de la energía, de la investigación y de la técnica, ya en la de asuntos culturales y la juventud. En las estructuras actuales, prácticamente no resulta posible proporcionar a los parlamentarios una visión global y coherente de los problemas educativos de la Comunidad. Esta medida tendría particular importancia en la perspectiva de la elección del Parlamento europeo por sufragio universal.
- Tomar las disposiciones necesarias con el fin de coordinar mejor y reforzar mutuamente las acciones relativas a la educación y a la formación realizadas en diferentes sectores del Secretariado de la Comisión.
- Suscitar la creación o el desarrollo de convenios entre diferentes universidades o centros de enseñanza superior con el fin de que participen en los proyectos de investigación comunes, particularmente en los relativos a aquellos problemas cuya solución supera los marcos nacionales (por ejemplo, la contaminación del Rin, los problemas de los trabajadores emigrantes, el ordenamiento de las regiones que se extienden sobre dos o más países) (12).
- Modificar los estatutos del Fondo regional y del Fondo social de la Comunidad con el fin de que los proyectos relativos a la educación y al desarrollo de las instituciones de enseñanza puedan beneficiarse de ellos (13).
- Contribuir a la creación y al desarrollo de las diferentes asociaciones europeas cuya tarea consiste en cooperar, intercambiar experiencias y difundir las innovaciones en los campos específicos de la enseñanza.

Por último,

- Crear un Fondo europeo para el desarrollo y la innovación en la educación con el fin de financiar los nuevos proyectos que por su carácter experimental no puedan integrarse fácilmente en los presupuestos de funcionamiento de los Estados miembros.

(10) La educación creadora, Fundación Europea de la Cultura, op. cit., pág. 1/1. En varias ocasiones nos hemos inspirado en este libro que constituye el informe final y, al menos en parte, una síntesis de los estudios emprendidos en el marco del proyecto Educación del Plan Europa 2000 de la Fundación Europea de la Cultura.

(11) *Ibid.*, pág. 176.

(12) Véanse a este respecto: «Coloquio de Europa», Seminario de Brujas 1973; «Universidad y Sociedad», De Tempel, Brujas, 1974.

(13) En cierto sentido, esto es ya posible por lo que se refiere al Fondo Social, aunque únicamente desde la óptica de la formación profesional, netamente separada de una estrategia global de la educación. Véase «Supra», pág. 7.

Las autoridades europeas, con la ayuda de los medios de que dispondrán en el momento en que el presupuesto de la Comunidad se vea reforzado considerablemente por sus propios recursos, deberán cumplir en Europa el papel desempeñado por el gobierno federal y sobre todo por las grandes fundaciones privadas en los Estados Unidos, en lo que se refiere al financiamiento de la innovación en materia educativa. Confiando esta tarea a una autoridad pública, aunque separada de la gestión diaria de un sistema educativo, Europa podrá disponer de una considerable ventaja en relación con la actuación de las fundaciones privadas, esto es, su capacidad de comprometerse a largo plazo. Una experiencia educativa debe realizarse durante un gran número de años antes de aportar sus frutos y sobre todo antes que éstos puedan ser evaluados y apreciados. Las fundaciones privadas, en general, no aseguran una financiación regular durante un largo periodo, un organismo público puede hacerlo.

Es lícito pensar que ya se ha dado un primer paso en este sentido, cuando en marzo de 1977 los jefes de Estado de los nueve países miembros de la Comunidad —inspirándose en una de las recomendaciones del informe Tindemans— han solicitado la puesta a punto de un proyecto de creación de un fondo europeo de cooperación cultural (14).

Entre los objetivos y acciones que acabamos de proponer en cuanto elementos de una política educativa europea, algunos de ellos podrían inscribirse entre los objetivos de los nuevos fondos.

(14) Una vez más tomamos esta propuesta del libro: «La educación creadora», op. cit., págs. 176-177.