

---

## Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 16, Núm. 2, 2014

### Programas y medidas educativas en España para alcanzar objetivos europeos

### Spanish Educational Programs and Measures for Achieving European Objectives

María Luz Martínez Seijo (1)  
[luzseijo@gmail.com](mailto:luzseijo@gmail.com)

Juan Carlos Torrego Seijo (2)  
[juancarlos.torrego@uah.es](mailto:juancarlos.torrego@uah.es)

(1) Departamento de Pedagogía, Universidad de Valladolid  
(2) Departamento de Ciencias de la Educación, Universidad de Alcalá

Paseo Belén 1, 47011  
Valladolid, España

(Recibido: 1 de abril de 2013; Aceptado para publicación: 25 de marzo de 2014)

#### Resumen

La política educativa europea está basada en el principio de subsidiariedad sobre unos objetivos comunes para el año 2020 entre los países miembros de la Unión Europea. En este artículo se analiza el contexto educativo en España y el método utilizado para alcanzar los objetivos europeos. Nos encontramos con un sistema de descentralización política y con importantes cambios legislativos experimentados en los últimos años. Por ello, mediante un análisis de los documentos elaborados por el Ministerio de Educación, las propuestas del Pacto Social y Educativo del año 2010 y los Programas de Cooperación Territorial se identifican los compromisos que el gobierno de España ha contraído para trabajar en la confluencia con los objetivos europeos.

*Palabras clave:* Política educativa, programas de cooperación, legislación educacional.

## Abstract

European education policy is based on the principle of subsidiarity on common goals for the year 2020 among the member countries of the European Union. This article explores the educational context in Spain and the method used to achieve the European objectives. Currently we are living in a system of political decentralization and have experienced important legislative changes in recent years. Consequently, through a documentary analysis of the reports and papers produced by the Ministry of Education, the proposals for the Educational and Social Covenant of 2010 and Territorial Cooperation Programs, we identified the commitments that the Spanish government has undertaken to work in conjunction with the European objectives.

*Keywords:* Educational policy, cooperative programs, educational legislation.

## I. Introducción

La situación política en España en la década del 2000 al 2010 en el panorama educativo supuso el gran paso hacia la descentralización y la culminación de las transferencias educativas que comenzaron en la década de los 80 con las Comunidades Autónomas (CCAA) de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana. Este paso se traduce en distintas maneras de gestión, grados de compromiso con el sistema educativo nacional e incluso diferencias en la igualdad de oportunidades, como señala Pérez Esparrells (2007), refiriéndose a las competencias educativas de las Autonomías: “Revela distinta igualdad de oportunidades a la hora de recibir educación y diferencias considerables en la calidad del servicio ofertados por Comunidades Autónomas”.

Cabe señalar que el sistema de autonomías en España significa también que las CCAA están gobernadas por distintos partidos políticos con ideología distinta, una situación que va a determinar la mayor o menor “pasión” que las CCAA han mostrado para aplicar programas educativos o para comprometerse con las tres leyes que estuvieron en vigor en esa década.

Sin embargo, una visión diferente la ofrece Viñao Fraga (1994) cuando se refiere a la descentralización como “una utilización más eficaz de los recursos, un mejor conocimiento de las necesidades, un mayor acercamiento a los usuarios, y una mayor sensibilidad y adecuación a la diversidad y a las variaciones locales”.

Por otro lado, es evidente que los repetidos cambios en leyes educativas en tan corto espacio de tiempo y vinculadas a dos partidos políticos diferentes (Partido Popular [PP] y Partido Socialista Obrero Español [PSOE]) han dejado posos en la sociedad, razones que motivaron la búsqueda de un Pacto educativo y social a nivel nacional, y que acabó en fracaso en el año 2010.

Con todo, de ese plan surgieron conclusiones y programas educativos que actualmente siguen en desarrollo, a pesar de haber experimentado serios recortes económicos, medidas que surgen por las propias necesidades del sistema para garantizar una homogeneidad educativa en el conjunto del Estado español.

Con este panorama nacional basado en la descentralización competencial educativa, los numerosos cambios legislativos y la alternancia política, el objetivo de esta investigación es analizar las diversas leyes que han estado en vigor en España en la década 2000-2010, la evolución de los documentos relativos al Pacto educativo y social así como los Programas de Cooperación Territorial elaborados desde el Ministerio de Educación, documentos normativos y marco de referencia para analizar el compromiso de España con los objetivos europeos 2020. Siendo los objetivos específicos los siguientes:

Conocer el compromiso e implicación de España en estos últimos años con los objetivos europeos 2020 y el grado de vinculación que estos objetivos han tenido en las distintas comunidades autónomas reconociendo el contexto de descentralización educativa en España.

Hay que tener presente que los objetivos europeos son recomendaciones y no están guiados por la obligatoriedad sino por la complementariedad o principio de subsidiariedad que respeta en todo caso la autonomía de cada país, según afirma Valle (2004): “La Unión Europea no tiene competencias sobre los sistemas educativos nacionales”. Por tanto, es evidente que la primera dificultad que la educación atraviesa en la Unión Europea es la ausencia de vinculación de las resoluciones, o recomendaciones emitidas desde los distintos Estamentos de la Unión Europea.

Con todo ello, y desde una perspectiva de investigación cualitativa, hemos seleccionado las fuentes de información apuntadas, y realizamos un análisis sistemático del contenido de las mismas, estableciendo categorías de análisis en función de su relevancia y pertinencia a los objetivos de la investigación hasta llegar a las conclusiones, según recomiendan Osses, Sánchez e Ibáñez (2006).

## **II. La introducción de los objetivos europeos en las leyes educativas**

En los últimos años la mayoría de las reformas educativas en Europa han estado marcadas por las distintas tendencias hacia la descentralización en educación, unas tendencias que tienen su origen en varias causas según indica Caillods (2001) y que se clasifican en políticas, económicas y sociales. El caso español no es distinto, se conjugan todas estas causas en las leyes aprobadas.

La década 2000-2010 fue significativa en el ámbito legislativo, estuvieron en vigor hasta tres leyes educativas, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) del 3 de octubre de 1990; la Ley Orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación (LOCE) del 23 de diciembre, y la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE), del 3 de mayo, que responden a una perspectiva ideológica y a fines muy distintos. Se puede decir que la LOGSE, extensión de la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación (LODE) del 3 de julio (Boletín Oficial del Estado [BOE] del 4 de julio) pretendía ampliar la escolarización dos años más, mientras que la LOCE y la LOE, con enfoques muy distintos, buscan profundizar en la calidad de la oferta educativa, la LOE pretende que esta calidad alcance a toda la población, según indica Puelles (2007).

El año 2012 anticipó un cambio legislativo, con la presentación del anteproyecto de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que se aprobó de forma definitiva en noviembre de 2013.

La LOCE introdujo de una manera tímida la dimensión europea en su exposición de motivos:

Los compromisos adoptados en el marco de la Unión Europea con respecto a los sistemas de educación y formación de los países miembros requieren (...) la efectiva adaptación de la realidad educativa de cada país (...). (BOE, LOCE, 2002).

Sin embargo, no hay más concreción al respecto. El paso al compromiso con los objetivos europeos se alcanza con la LOE, concretamente en la exposición de motivos se concretan tres:

Mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación, facilitar el acceso generalizado a los sistemas de educación y formación y en tercer lugar abrir estos sistemas al mundo exterior, lo que exige reforzar los lazos con la vida laboral (...) mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros, aumentar la movilidad y los intercambios y reforzar la cooperación europea. (BOE, LOE, 2006).

La LOE plantea fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, un programa de referencia en la Unión Europea que asimila programas anteriores, y hace una llamada de atención al abandono escolar temprano y a la necesidad de flexibilizar el sistema educativo:

Establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales. (BOE, LOE, 2006).

Finalmente la LOMCE, en su exposición de motivos, refleja con claridad la conveniencia de España de adaptar su sistema educativo a los objetivos de la “Estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (...) para el horizonte 2020”, (BOE, LOMCE, 2013).

Sin embargo, ninguna de las leyes de la década 2000-2010 presenta medidas concretas para avanzar en los objetivos europeos, ya que fueron aprobadas con anterioridad al Tratado de Lisboa (2007). Por ello estatalmente surgió la necesidad de encontrar un marco y estrategia de colaboración para abordar y confluir con los objetivos europeos entre las 17 Comunidades autónomas.

### **III. La introducción de los objetivos europeos en la propuesta de Pacto del 2010**

La década 2000-2010 finaliza sin alcanzar la pretensión generalizada y perseguida de pacto educativo desde la aprobación de la Constitución Española en 1977, que supuso el único consenso en educación alcanzado hasta el momento y que a juicio de Cámara Villar (2007) fue: “Un impresionante compromiso entre los principios de igualdad, libertad y participación” y “un pacto de mínimos, de principios y derechos para integrar

los principios de la escuela pública centrada en el derecho a la educación y a la igualdad y la escuela privada que persigue la libertad de enseñanza”, argumentos en los que aún se basan gran parte de las discusiones y diferencias educativas en la sociedad española.

La LOE nació sin acuerdo político, pero las negociaciones con los distintos agentes, las múltiples reuniones y el clima de búsqueda de consenso general dejaron un poso no abandonado, que se reavivó en el 2009 con el Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, y que fracasó en el 2010.

Así, esta década finaliza en materia educativa en un contexto de debate, de búsqueda de consenso y con la presencia de objetivos compartidos con Europa que van orientados hacia la consecución de una calidad educativa para “consolidar los logros alcanzados y superar déficits existentes (...) afrontar con fortaleza los nuevos retos de la sociedad del siglo XXI”, (Ministerio de Educación, 2010).

El proceso de trabajo de este Pacto Social y Político por la Educación culminó con la presentación de un documento final que se presentó el 22 de abril, y en el preámbulo del último documento encontramos su objetivo fundamental:

El desarrollo del marco constitucional y el reconocimiento de las competencias y políticas educativas de las autonomías (...) hacen necesario un proceso de políticas compartidas que garanticen el equilibrio, la estabilidad, la cooperación y la coherencia del sistema a través de un marco acordado, lo que sólo es posible a través del consenso, y en el que desarrollar sus competencias y responsabilidades políticas. (Ministerio de Educación, 2010).

El Preámbulo del Pacto, desde su primer borrador, incluye objetivos europeos, como la reducción del abandono escolar:

Hay que prestar especial atención a los colectivos socialmente más desfavorecidos para conseguir su inclusión social y escolar, con el fin de conseguir una real igualdad de oportunidades educativas y evitar situaciones de absentismo o abandono escolar prematuro. (Ministerio de Educación, 2010).

Esta referencia transmite claramente la esencia de los objetivos europeos 2020, entre los que se encuentra la igualdad de oportunidades con el propósito de conseguir una efectiva inclusión social. Esta idea está reforzada en la introducción del objetivo: “Flexibilidad del sistema educativo y estudios post-obligatorios. Educación permanente” y se refuerza posteriormente:

Intensificaremos los Planes acordados entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, en la Conferencia Sectorial de Educación (...) medidas eficaces para compensar la desigualdad y la promoción de oportunidades para la inserción social, educativa y laboral de los jóvenes en riesgo de abandono. (Ministerio de Educación, 2010).

Una cuestión crucial del documento es el éxito educativo de todos los estudiantes, objetivo 1. Entre los objetivos europeos 2020 destaca la extensión de la escolarización

más allá de las etapas obligatorias, que afecta a la educación infantil. Cabe resaltar que la Memoria económica de la LOE contemplaba financiación al respecto y no debe olvidarse que el ciclo 0-3 años no sólo pretende ampliar la edad de escolarización, sino que se considera un ciclo fundamental para garantizar el éxito educativo del alumnado, enlazándose esta idea con el objetivo común europeo, que es la reducción de la tasa de abandono escolar o de fracaso escolar; es decir, el objetivo de mejorar los resultados académicos, recogido en el documento “EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

El fallido Pacto educativo del 2010 tuvo implicaciones importantes; entre otras, planteaba actuaciones concretas y abordables para el tratamiento de los objetivos educativos europeos 2020 acordados posteriormente a la LOE, y el Pacto suponía el marco idóneo para establecer un compromiso real del Estado, asumido por las CCAA para poder acometer objetivos y actuaciones.

Pero además, el no pacto significó un retroceso en la confianza de la sociedad en la clase política, que según el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2009) se expresa así:

La sociedad ve con una mezcla de hartazgo y de incredulidad la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar un acuerdo de mínimos sobre educación. Las polémicas y las descalificaciones que la suelen acompañar desmoralizan y confunden a quienes sienten preocupación por la situación de la educación en España.

Los intereses del Estado, de la sociedad, deben primar por encima de los intereses partidistas, y es evidente que el no pacto en educación supuso un ejemplo de que en la vida política de España los pactos en materias coyunturales parten con una dificultad de inicio, que es el partidismo político.

#### **IV. Concreción de actuaciones hacia los objetivos europeos. Plan de apoyo a la implantación de la LOE**

En la década 2000-2010, y a pesar de las discrepancias políticas, también hubo colaboración, propuestas y predisposición generalizada en la aplicación de medidas para mejorar el sistema educativo. Las bases de cooperación de las CCAA mediante la Conferencia Sectorial de Educación o la Comisión General de Educación fueron fundamentales para establecer no sólo debate educativo de cara a la elaboración de la LOE, llegar a acuerdos puntuales o acercar posiciones (Tiana, 2007), sino también para facilitar la ejecución de medidas previstas en la LOE.

La cooperación entre administraciones no quedó exclusivamente reducida al debate previo a la LOE, sino que la ley recoge el establecimiento de la colaboración entre administraciones mediante los Programas de cooperación territorial.

Hoy en día, es imposible desligar el sistema educativo español de los retos que se afrontan en el contexto educativo europeo, por eso es evidente que ha existido y debe existir una relación entre un marco legal y los objetivos educativos europeos, y consecuentemente que exista una financiación para programas concretos que vienen

fundamentados por ellos.

De esta manera, encontramos dos líneas diferenciadas, por un lado, unos objetivos comunes con financiación específica europea traducida en los convenios con CCAA y, por otro, objetivos que son compartidos, pero que vienen sin partida económica concreta de fondos europeos. En el primer caso nos encontramos con financiación del Fondo Social Europeo para programas que fomenten el éxito escolar y para reducir las bolsas de abandono escolar temprano.

El compromiso de España con los objetivos educativos europeos es aún mayor con la financiación específica de la Memoria Económica de la LOE<sup>1</sup>, cuyo primer apartado refleja la “extensión y mejora del sistema educativo español en el marco de los objetivos europeos para el año 2010”, agrupado en dos objetivos asumidos por España y que pretenden extender la escolarización más allá de los niveles obligatorios, uno la educación infantil de primer ciclo, de 0 a 3 años y el otro más allá de la educación secundaria obligatoria.

En el segundo caso, se halla la formación del profesorado y el programa de aprendizaje de lenguas extranjeras que han sido una constante en las políticas educativas de la UE.

La educación infantil 0-3, las Tecnologías de la Información y Comunicación o el abandono escolar temprano son algunos de los objetivos que se han planteado como comunes entre los países de la UE, y también son programas de interés general en España, lo que pone de manifiesto que a pesar de que las políticas educativas europeas se basan en la cooperación y no tienen un carácter vinculante, España a través de la LOE asumió como propios algunos objetivos para el año 2010, y eso marca un antes y un después en la política educativa europea.

La forma de ejecutar estos compromisos se realizó mediante la cofinanciación y coordinación estatal introducida en la memoria económica de la LOE y también a través de los programas de cooperación territorial, que son llevados a cabo mediante la actuación de las CCAA, asumiendo su compromiso mediante la firma de Convenios anuales con el Ministerio de Educación.

Como hemos visto y a pesar del nivel de descentralización existente, basado más en un modelo de gestión educativa, este no afecta al funcionamiento del sistema educativo, ya que según señala Puelles (1993) todos los países tienen un Ministerio de Educación que es el máximo responsable de la organización, al que suelen estar asociados organismos consultivos de ámbito nacional, que en el caso español, son las CCAA que no sólo son órganos consultivos sino ejecutivos.

Por otro lado, queda pendiente la cuestión de cómo se van a plantear estos objetivos europeos hacia el 2020 una vez acabada la década 2000-2010 y la financiación

---

<sup>1</sup> El Plan de apoyo a la implantación de la LOE se basa en convenios firmados con cada CCAA. Los subprogramas que cuentan con asignación presupuestaria son el de Formación del Profesorado, Aprendizaje de Lenguas Extranjeras, Mejora del Éxito Escolar, Disminución del abandono temprano de la escolarización y Extensión o Modificación del tiempo escolar, siendo el segundo programa el único que ha contado con financiación a lo largo de los 5 años.

prevista en la Memoria económica de la LOE. Esta cuestión es la que va a marcar parte de la política nacional educativa a partir del año 2010.

## **V. Del Pacto Educativo y Social a los Programas de Cooperación Territorial para alcanzar objetivos europeos**

El rechazo al Pacto educativo y social supone también el momento de plantear cómo se van a desarrollar los objetivos y medidas que en él se contemplaban, pues no se debe obviar que si había necesidad de un Pacto por razones esgrimidas anteriormente, después de rechazarlo la necesidad de acometer medidas para mejorar el sistema educativo en España sigue existiendo.

La Conferencia Sectorial de Educación creada en la LOE es el órgano de cooperación que institucionaliza la colaboración y coordinación de las políticas educativas de las distintas administraciones para conseguir la máxima coherencia e integración del sistema educativo. Es significativo el paso hacia adelante que el Ministerio de Educación (MEC) dio en el año 2010 tras el rechazo al Pacto, retomando la Conferencia Sectorial como el vehículo adecuado y “natural” para canalizar los objetivos y medidas educativas planteadas en él.

El rechazo al Pacto educativo se realizó públicamente en el mes de mayo, y fue en el mismo mes, el día 27, cuando el MEC presentó a la Conferencia Sectorial de Educación un documento parecido en el contenido, menos ambicioso y, en conjunto, distinto en su estructura.

De hecho, realizada una comparativa entre ambos documentos, el Pacto consta de 12 objetivos, y el documento de Programas territoriales incluye 14 programas con un avance para su financiación concreta a lo largo del año 2011. El contenido es el mismo en ambos documentos, con una mayor concreción en el segundo.

El siguiente documento que se hizo público en septiembre del mismo año agrega tres nuevos programas (llegando a 17): el Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación, el Programa ARCE (agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación, existente desde el año 2006) y la innovación aplicada a la Formación Profesional.

## **VI. La introducción de objetivos europeos 2020 en los Programas de Cooperación Territorial**

El paso de verdadera importancia que supone un avance en estos dos documentos, Pacto y Documento de Programas de Cooperación Territorial (DPCT), es la referencia permanente a los acuerdos tomados en la Unión Europea. Constatamos un avance producido en el DPCT con respecto al compromiso adoptado con los objetivos europeos 2020, un compromiso traducido en propuestas de medidas concretas que analizamos a continuación.

**Programa Educa 3.** El Plan de Impulso de la Educación Infantil 0-3 años comienza en su introducción con la referencia a los objetivos europeos 2020, establecidos en la comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, documento que da un protagonismo a la educación como instrumento para salir de la crisis, y entre sus objetivos plantea:

Garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativo y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario), así como mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar (...) pero también promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar. (Comisión Europea, 2010).

Estos objetivos los recoge el MEC y los relaciona “con la necesidad de ofrecer a los ciudadanos una oferta educativa amplia y de calidad en el primer ciclo de Educación infantil 0-3 años que favorezca el éxito escolar y contribuya a conciliar la vida laboral y familiar” (Ministerio de Educación, 2010a). Consecuentemente, el MEC introduce como medidas el “Plan Educa 3”, aumentando la oferta de plazas en el primer ciclo de la Educación Infantil y transformando de manera progresiva, en plazas de Educación Infantil, la oferta de atención a los niños de 0 a 3 años de edad que no está considerada como tal, en el primer Objetivo General del DPCT para ser abordado a nivel nacional con las CCAA.

**Programa para la consolidación de las competencias básicas como elemento esencial del currículo.** El MEC hace referencia a las Conclusiones del Consejo del 12 de Mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, en las que se establecieron cuatro objetivos estratégicos para la década 2010-2020, de los cuales dos tienen como base la adquisición de las competencias básicas. Respecto al segundo objetivo, “mejorar la calidad y la eficacia de la educación y de la formación”, la Unión Europea especifica: “El principal reto consiste en garantizar que todas las personas puedan adquirir competencias clave (...) lo que permitirá que Europa conserve una posición mundial sólida” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009). De esta manera se contemplan los principios del marco de cooperación en materia educativa europea, la formación a lo largo de la vida de los individuos como una vía para que Europa persiga y mantenga su papel de liderazgo económico, constatando que la política educativa europea está íntimamente ligada a fundamentos económicos.

**Programa leer para aprender. Leer en la era digital.** El Programa se basa en las recomendaciones del Parlamento Europeo sobre las competencias básicas en las que se prioriza la competencia lingüística porque afecta a todas las demás.

**Plan PROA.** La justificación de este programa se basa en los objetivos europeos y en las conclusiones del 12 de mayo de 2009, que cita textualmente:

Los sistemas de educación y formación deberían tener el objetivo de garantizar que todos los educandos, incluidos los procedentes de medios desfavorecidos, aquellos con

necesidades especiales y los migrantes, completen su educación, recurriendo cuando proceda a la educación compensatoria y facilitando un aprendizaje más personalizado. (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009).

Bases sobre las que se sustenta el programa PROA, es decir, que todo el alumnado con dificultades de aprendizaje pueda disponer de las medidas de apoyo necesarias para superarlas, desde el momento en el que se detecten. Además, el MEC fundamenta este programa en otro de los objetivos europeos para el 2020, la reducción de la tasa del abandono escolar temprano a un 10%, para lo que es fundamental acometer medidas de refuerzo educativo con el objetivo de conseguir la inclusión social y escolar, y lograr una igualdad real de oportunidades educativas.

**Profundización de conocimientos.** Este programa basa su justificación en los objetivos europeos 2020, concretamente en la necesidad de mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación. Pero además, el programa también se justifica en el análisis de los resultados de informes internacionales, como PISA 2006, que ponen de manifiesto la situación de España en relación con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con respecto al alumnado de 15 años con nivel alto de rendimiento, situación en la que España salía desfavorecida con un 5%, muy por debajo de la media de la OCDE situada en el 9%. El objetivo es aumentar el porcentaje de alumnado español con alto rendimiento y a que en un rendimiento medio España se sitúe en la media de los países de la OCDE.

**Contratos-programa.** Los Contratos-programa con los centros para el incremento del éxito escolar y el programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación están fundamentados una vez más en objetivos europeos 2020. El contexto europeo indica que en el horizonte de los años 2020-2025, sólo el 15% de los empleos serán para personas sin ninguna cualificación, lo que significa que el 85% de la población española debe tener un nivel de cualificación de grado medio o bachillerato para acceder al mercado de trabajo. Esta realidad obliga a que los Estados de la Unión Europea tomen medidas que pasen por la reducción del fracaso escolar y del abandono escolar temprano. El MEC pretende que al finalizar la educación obligatoria todos los jóvenes tengan las competencias básicas y valores para continuar su desarrollo personal y académico en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida (Ministerio de Educación, 2010b).

Junto a estos programas y en esa línea de trabajo se encuentra también el programa 6, dirigido a centros en situación de desventaja escolar.

**Escuela 2.0.** Se plantea desde el MEC basado en recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, de la Comisaria de la Agenda Digital para que “todos los ciudadanos europeos tengan acceso a una conexión de Internet de al menos 30 megas de velocidad en 2020”. Es evidente que éste no es un objetivo educativo, pero mucho tiene que ver si se pretende que el alumnado español desarrolle la competencia digital, y ésta sí aparece claramente recogida en el Objetivo estratégico número 4, en la recomendación de cooperación para que las instituciones favorezcan la innovación, por la vía de “alentar la creatividad y la innovación mediante el desarrollo de métodos

específicos de enseñanza y aprendizaje (incluidas la utilización de las nuevas herramientas de las TIC y la formación de los profesores)". (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009).

**Plan de impulso al aprendizaje de las lenguas extranjeras.** La justificación del MEC para la inclusión de este programa se basa en las Conclusiones del Consejo del 12 de mayo de 2009, pero no hay que olvidar que una de las líneas de colaboración en materia de política educativa europea a lo largo de los años entre los Estados miembros ha sido precisamente el de las lenguas extranjeras, dentro de los programas marco de la Unión Europea como el Lingua, Sócrates o el actual Programa de Aprendizaje Permanente (PAP).

Entre las conclusiones emitidas, el Consejo invita a la Comisión a que siga trabajando en los tres siguientes ámbitos: Movilidad, Empleabilidad y Aprendizaje de idiomas.

En su anexo II se delimitan las áreas prioritarias de trabajo y se establecen 4 objetivos estratégicos, el número 2 se centra en mejorar la calidad y la eficacia de la educación y de la formación, y refleja la necesidad de continuar el trabajo relativo a: "Aprendizaje de idiomas: posibilitar que los ciudadanos se comuniquen en dos idiomas, además de su lengua materna, fomentar, cuando proceda, la enseñanza de idiomas en la educación y en la formación de profesionales (...)". (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009).

El gobierno recoge esta recomendación en este programa de cooperación territorial que continúa con la labor emprendida en una de las acciones del Plan de apoyo para la implantación de la LOE, concretamente, el Programa de Apoyo a la Enseñanza y Aprendizaje de las Lenguas Extranjeras (PALE).

**Programa ARCE.** El programa, que reúne agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación, comienza su descripción con la referencia a los objetivos europeos 2020 y aunque no hay una cita concreta en el DPCT relacionada con este Programa, en las Conclusiones del Consejo, del 12 de mayo de 2009, el Objetivo estratégico número 4 explicita la necesidad de continuar la cooperación relacionada con: "Las asociaciones: desarrollar asociaciones entre los centros de educación y de formación y las empresas, los institutos de investigación, los agentes culturales y las industrias creativas (...)". (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009).

**Los programas 11, 12, 13 y 14 pertenecen al bloque del Plan estratégico de la FP.** Una línea común en materia educativa entre los Estados desde los principios de la Comunidad Económica Europea (CEE), ha sido la de la cooperación en materia de Formación Profesional (FP), que comenzó de manera decidida en 1963 debido al espíritu europeo de colaboración para garantizar un alto grado de empleabilidad y adaptación a las nuevas necesidades de los mercados laborales. La colaboración en FP se ha visto reforzada especialmente en los últimos años por el Proceso de

Copenhague<sup>2</sup>. No es ninguna sorpresa que la Estrategia Europa 2020 contemple en dos de sus iniciativas emblemáticas cuestiones relacionadas con la FP, de hecho en la “Iniciativa emblemática: Juventud en movimiento” se recomienda promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal, recomendación que España recoge en el programa “Reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral”.

El documento Europa 2020 está constituido por tres prioridades y la primera es la de un crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Este documento está lleno de referencias a la innovación, al mejor nivel educativo y a los avances como ayudas para encontrar trabajo, aumentar la tasa de empleo y como palancas para reducir la pobreza. Es decir, una asociación de la capacidad de investigación y desarrollo con la innovación en todos los sectores de la economía combinada con una mayor eficacia de los recursos para mejorar la competitividad e impulsar la creación de empleo. Estas reflexiones son las bases contempladas en el programa: La innovación aplicada en la formación profesional, que “significa buscar nuevas formas de trabajar (...) de cooperar, animando a que los centros se conviertan en organizaciones inteligentes, que aprenden, que adquieren y transfieren conocimiento”, (Ministerio de Educación, 2010b).

Además, entre las recomendaciones del documento Europa 2020, encontramos la de “mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una estrategia integrada, que incluya entre otros aspectos orientación, asesoramiento y prácticas”. Esta recomendación es la recogida en el programa: Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional del DPCT.

El objetivo de ofrecer posibilidades de cualificación y de readaptación de profesionales, instrumentos ambos de esencial importancia para hacer realidad el derecho al trabajo, es lo que se recoge en el programa: Una oferta de formación profesional para toda la población, que el MEC pretende garantizar a través de la creación de una plataforma de formación profesional a distancia.

Los cuatro programas de cooperación territorial del bloque de FP demuestran la conexión de las orientaciones, recomendaciones o necesidades europeas con las españolas, recogidas y asumidas por el MEC en el DPCT.

**Red española de información sobre educación (REDIE).** Una de las líneas de trabajo estable en materia educativa europea ha sido desde 1980 el intercambio de información, la recopilación, el análisis, el intercambio y la difusión de información fiable y comparable acerca de temas de interés común sobre los sistemas educativos de toda Europa para lo que se creó la red EURYDICE de la que España es parte desde 1987.

Siguiendo esta tendencia, el MEC introduce la importancia de la cooperación europea mediante el uso de “información, estadísticas y análisis comparables útiles para la toma

---

<sup>2</sup> El Proceso de Copenhague, 2002, tiene por objeto mejorar los resultados, la calidad y el atractivo de la educación y formación profesionales mediante una cooperación a escala europea. El Proceso está basado en prioridades acordadas revisadas cada dos años.

de decisiones y la elaboración de políticas”. (Ministerio de Educación, 2010b).

Evidentemente, en estos 10 últimos años, desde que todas las CCAA tienen asumidas las competencias en materia educativa, se hace necesario contar con un análisis de datos del estado de cada CCAA para conducir hacia la mejora global del sistema educativo, y de paso, contribuir mejor a la red EURYDICE.

**Evaluación general del sistema educativo y evaluaciones de diagnóstico.** Desde el año 2010, en la Estrategia de Lisboa se estableció por primera vez un marco sólido para la cooperación en el ámbito de la educación y la formación basado en objetivos comunes.

España lleva años participando en evaluaciones internacionales, como en el informe de PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), el informe TALIS (Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje) o el TIMSS (Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias), entre otros, que proporcionan un diagnóstico comparativo imparcial de los objetivos evaluados, que sirven como base para la justificación de cambios educativos, como se observa en el preámbulo de la LOMCE. Asimismo, dentro del organigrama del MEC existe un Instituto de Evaluación, organismo responsable de la evaluación del sistema educativo, independientemente de las evaluaciones-diagnóstico que las CCAA realizan periódicamente.

Asimismo, la LOE, en su artículo 140, plantea entre las finalidades de la Evaluación:

Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea. (BOE, LOE, 2006).

Esta inclusión en una Ley demuestra el grado de compromiso de España con una colaboración necesaria y obligada hacia un sistema de evaluación no sólo dentro del Estado español, sino también de la Unión Europea.

Estos compromisos vuelven a aparecer marcados en el Objetivo estratégico número 4 de las Conclusiones del 12 de mayo de 2009: “El éxito del método abierto de coordinación en educación y formación depende (...) estrecha colaboración en lo relativo a la dirección, el impulso y la evaluación del proceso y de sus resultados” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009).

**Formación permanente del profesorado.** Este rubro ha estado siempre presente en las políticas educativas europeas a través de distintos programas. Manteniendo la coherencia de continuidad de ciertas líneas de trabajo en educación en la Unión Europea a lo largo de los años, cabe esperar que la formación del profesorado como instrumento fundamental para alcanzar la calidad de los sistemas educativos estatales y como una herramienta para adaptar la realidad educativa a las necesidades que la sociedad del siglo XXI demanda, aparezca como un compromiso claro entre los objetivos 2020.

Las Conclusiones del Consejo del 12 de mayo de 2009 así lo reflejan en el Objetivo estratégico número 2: “Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación, asociando la necesidad de alcanzar una docencia de calidad mediante la adecuada formación inicial y continua del profesorado”. (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009).

Pero las referencias a la necesidad de una calidad en la formación del profesorado no acaban ahí, porque se asocian además los procesos de movilidad en el extranjero como un elemento importante del aprendizaje permanente (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009), por lo que de esta manera se incluye una faceta de la formación continua del profesorado, hasta ahora más asociada a la formación continua del profesorado de lenguas extranjeras que al profesorado de otras áreas.

Sin embargo, no debe obviarse cuál debe ser el fin último de todos estos programas, que es tener una ciudadanía mejor formada y preparada para los retos del siglo XXI, y coincidimos con Escudero y Rodríguez (2011) en su valoración sobre este tipo de programas: “Las respuestas adecuadas al alumnado con más dificultades no dependen tanto de la cantidad de programas especiales y yuxtapuestos, sino de la calidad e integración de los mismos”. Es decir, para mejorar sistemas educativos el hecho de prever muchas medidas no es garantía de que estas alcancen el objetivo buscado.

## VII. Conclusiones

Se puede afirmar que el grado de compromiso de España en estos últimos años con los objetivos europeos 2020 ha sido espectacular, porque los objetivos educativos europeos se basan siempre en recomendaciones que no son vinculantes, como se deduce de la utilización de los términos: *conviene*, *debería*, *se insta a*, *se invita a*, o *si se considera necesario*, en los documentos principales.

En las Conclusiones del Consejo del 12 de mayo de 2009 se establece un mayor grado de exigencia que en el documento Europa 2020 en el que se utilizan dos formas de expresión, una con las implicaciones para la Comisión Europea, en las que se maneja el término “se trabajará” y la otra con las indicaciones para los Estados miembros, en las que se sirven de las expresiones “los Estados miembros necesitarán (...)”.

Son dos formas de expresión que marcan distintos grados de participación para los Estados miembro con un mayor nivel de implicación del que se ha utilizado hasta el momento.

A pesar de que el grado de implicación se ha incrementado en el lenguaje, las recomendaciones europeas siguen siendo recomendaciones y los Estados no quieren perder peso en la gestión de sus competencias. Es por esto que el papel y la decisión que adoptó España en la elaboración de documentos que marcaron y definieron los objetivos y las medidas educativas para toda una década en las áreas requeridas de mejora fueron plausibles.

Otra cuestión muy distinta es el nivel de vinculación que estos programas de cooperación territorial tienen en las distintas CCAA, porque no tienen rango de ley, y no

han llegado a un acuerdo completo que es lo que se habría deseado alcanzar mediante un pacto educativo. Depende de cada CCAA y su voluntad de financiación el desarrollo de estas acciones.

Existe un espacio flexible y amplio que depende de las características de las distintas comunidades, diferentes entre sí, es decir, que el día a día de gestión en los diferentes gobiernos conlleva afrontar problemas y ofrecer soluciones que deben venir marcados por la idiosincrasia de cada región, lo que significa que su actividad se determina por factores externos y sociales que caracterizan a las CCAA, además de los educativos, y a esta idiosincrasia no se escapan los objetivos europeos, porque cada CCAA parte con indicadores diferentes en cada uno de ellos.

## Referencias

Boletín Oficial del Estado. *Ley Orgánica 10/2002, del 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, no. 307 del 24 de diciembre de 2002.

Boletín Oficial del Estado. *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, del 4 de mayo de 2006.

Boletín Oficial del Estado. *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa*, del 10 de diciembre de 2013.

Caillods, F. (2001). La reforma de la educación secundaria en los países de Europa. En G. Rama (Ed.), *Alternativas de reforma de la educación secundaria*. Nueva York: Banco Iberoamericano de Desarrollo.

Cámara Villar, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España, *Revista de Educación*, 344, 61-82.

Colectivo Lorenzo Luzuriaga. (2009). *Un pacto de Estado para mejorar la educación en el Estado Autonómico*. Madrid. Recuperado de <http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/PACTO%20DE%20ESTADO.pdf>

Comisión Europea (2010). *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación 3.3.2010-2020. Bruselas, Bélgica.

Diario Oficial de la Unión Europea. (2009). *Conclusiones del Consejo del 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)*, 28.5.2009, C 119/2-10.

Escudero, J. M. y Rodríguez, M. J. (2011). Afinar la comprensión y movilizar políticas consecuentes para afrontar el abandono escolar temprano. *Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España*, 14. Recuperado de [http://www.adide.org/revista/images/stories/pdf\\_14/ase14\\_monog01.pdf](http://www.adide.org/revista/images/stories/pdf_14/ase14_monog01.pdf)

Ministerio de Educación. (2009). *Bases para un pacto social y político por la educación*. Madrid.

Ministerio de Educación. (2010). *Pacto Social y Político por la Educación*. Madrid.

Ministerio de Educación. (2010a). *Propuesta de Programas de Cooperación Territorial 2010-2011*. Madrid.

Ministerio de Educación. (2010b). *Programas de Cooperación Territorial 2010-2011*. Madrid.

Osses, S., Sánchez, I. e Ibáñez, F. M. (2006). Investigación Cualitativa en Educación: Hacia la generación de teoría a través del proceso analítico. *Estudios Pedagógicos*, 32(1). Recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0718-07052006000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0718-07052006000100007&script=sci_arttext)

Pérez Esparrells, C., (2007). La financiación de la enseñanza no universitaria en España: Un análisis por Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Regionales*, 78, 465-483. Recuperado de <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf878.pdf>

Puelles Benítez, M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 3(1). Recuperado de <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a01.htm>

Puelles Benítez, M. (2007). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, 344, 23-40. Recuperado de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re344/re344\\_02.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re344/re344_02.pdf)

Tiana Ferrer, A. (2007). A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE. *Revista de Educación*, 344, 83-100. Recuperado de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re344/re344\\_05.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re344/re344_05.pdf)

Valle, J. M. (2004). La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17-59. Recuperado de [http://www.uned.es/reec/pdfs/10-2004/02\\_valle.pdf](http://www.uned.es/reec/pdfs/10-2004/02_valle.pdf)

Viñao Frago, A. (1994). Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España, Monográfico Descentralización Educativa, *Revista Iberoamericana de Educación*, 4(2). Recuperado de <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.htm>