



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.01.2003
COM(2002) 779 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Invertir eficazmente en educación y formación:
un imperativo para Europa**

1. RESUMEN

En la presente Comunicación se presenta la posición de la Comisión sobre el nuevo paradigma de la inversión en educación y formación en la UE ampliada, una posición que está en consonancia con el ambicioso objetivo estratégico fijado por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2002. En este contexto, los Ministros responsables de la educación adoptaron en febrero de 2002 el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*, incluido su objetivo 1.5: *Aprovechar al máximo los recursos*¹.

La presente Comunicación aborda la cuestión de la inversión en educación y formación desde una perspectiva amplia, prestando especial atención a los aspectos relativos a la investigación y el aprendizaje permanente, así como a la estrategia europea de empleo. Se examinan en primer lugar la pertinencia y la contribución de la educación en relación con los componentes esenciales de la estrategia de Lisboa, como el crecimiento sostenible, la competitividad, la I+D y la innovación, la creación de más y mejores empleos, la integración social y la ciudadanía activa, y las políticas regionales. El nuevo paradigma de la inversión en educación y formación vendrá determinado por factores tales como las nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento, la globalización, la ampliación de la UE y una evolución demográfica poco favorable. En estas circunstancias, el desafío que tendremos que afrontar será más difícil de lo que se previó en Lisboa. Para poder alcanzar los objetivos de Lisboa, muchas regiones y varios países de la UE actual y futura deberán superar retos considerables.

Por lo que respecta al importe total de la financiación, hemos de empezar reconociendo que la UE padece un déficit de inversión en recursos humanos. No sólo no se observa una tendencia clara al alza en la financiación *pública*, sino que, además, la financiación *privada* registra un déficit neto en ámbitos esenciales para la economía del conocimiento como la enseñanza superior, la educación de adultos y la formación profesional continua. Es probable que la ampliación no sólo no reduzca estas deficiencias, sino que las agudice aún más. A la vista de estos elementos, la presente Comunicación se hace eco de la preocupación de la Comisión en cuanto a la posibilidad de alcanzar el «aumento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos» solicitado en Lisboa y concluye que serán necesarias nuevas inversiones, incluidas (según la situación de cada país) inversiones públicas con una orientación específica y un incremento del gasto privado como complemento de la financiación pública.

Por lo que se refiere a la necesidad de aprovechar más eficazmente los recursos existentes, el presente documento aborda en primer lugar la cuestión de la eficacia de su *asignación*. Presenta, para comenzar, las prioridades en materia de inversión en educación y formación que se derivan del proceso «objetivos», así como de la estrategia en materia de aprendizaje permanente y de la estrategia europea de empleo. Pasa revista a continuación a una serie de indicios comunes que ponen de

¹ Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, doc. del Consejo 6365/02, 2002. El objetivo 1.5. refleja igualmente la necesidad de una «asignación adecuada de los recursos», tal como se definía en la Comunicación de la Comisión titulada «Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente», de 2001.

manifiesto la ineficacia del gasto (altos niveles de fracaso escolar, de abandono escolar prematuro y de desempleo entre los licenciados universitarios, duración excesiva de los estudios y bajos niveles educativos) y sus causas más probables, a fin de persuadir a los Estados miembros para que examinen estos factores y midan los costes suplementarios que acarrearán. Hace hincapié igualmente en la necesidad de *gestionar* eficazmente los recursos (a través de la descentralización de la educación, de enfoques asociativos y de una mejor coordinación de las acciones) y de fijar criterios de referencia a escala nacional y europea.

Por último, se insiste en que estas inversiones sólo podrán ser verdaderamente eficaces si se inscriben en un contexto europeo. Para ello, será preciso proceder a reformas importantes, a veces pospuestas injustificadamente, en ámbitos clave como la modernización de los programas de estudios, el aseguramiento de la calidad y el reconocimiento de las cualificaciones. Para que estas reformas generen todos los beneficios que cabría esperar de ellas, deberán tener en cuenta la dimensión europea y no sólo el contexto nacional. Los inversores (Estados, regiones, empresas o particulares) que no reconozcan esta nueva dimensión a la hora de tomar decisiones de inversión en educación y formación limitarán sus posibilidades y pondrán en peligro la eficacia de sus inversiones.

En las conclusiones se insiste en que las ambiciosas expectativas en materia de educación y formación definidas por los Jefes de Estado y de Gobierno en Lisboa están plenamente justificadas. La realización de los objetivos acordados en este ámbito será determinante para el éxito global de la estrategia de Lisboa. La Comisión invita a los Estados miembros a que hagan todo lo posible por alcanzar el nivel de inversiones públicas que requiere el modelo social europeo², a que pongan a punto asociaciones e incentivos con vistas a conseguir un incremento constante de las inversiones de empresas y particulares, a que concentren la financiación en aquellos ámbitos capaces de dar mejores resultados y a que emprendan reformas por lo que respecta a los programas de estudios, la calidad y el reconocimiento de las cualificaciones, a fin de mejorar al máximo su eficacia en el contexto europeo.

2. INTRODUCCIÓN

La educación y la formación son aspectos cruciales para alcanzar el objetivo estratégico que se fijaron los Estados miembros en el Consejo Europeo de Lisboa: hacer de la Unión Europea la economía (y la sociedad) basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. En los sucesivos Consejos Europeos de primavera de Lisboa (2000), Estocolmo (2001) y Barcelona (2002), los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron el papel y la importancia de la educación y la formación y fijaron prioridades con vistas a una acción concertada a escala europea.

Para que los sistemas de educación y formación puedan desempeñar el papel que les corresponde, no basta con que se inviertan recursos suficientes en los Estados miembros, sino que además estos recursos deben asignarse y administrarse de la mejor manera posible. La nueva importancia atribuida a escala europea a las políticas de educación y formación ofrece un nuevo contexto en el que se deberán inscribir en el futuro las cuestiones relativas a la eficacia de las inversiones. La presente

² Consejo Europeo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia, punto 24.

Comunicación se basa en las conclusiones de investigaciones realizadas en el ámbito de la economía y la educación, así como en información procedente de contactos directos mantenidos con las partes interesadas de los sectores de la educación y la formación. Tiene por objeto presentar la posición de la Comisión y abrir un debate sobre diferentes aspectos clave de la inversión en educación y formación en la UE actual y ampliada, en el marco de la aplicación del proceso «objetivos», la Comunicación sobre el aprendizaje permanente, y la estrategia europea de empleo. Más en concreto, sus principales objetivos son los siguientes:

- analizar las implicaciones que tiene para el sector de la educación y la formación el llamamiento hecho por el Consejo Europeo de Lisboa con vistas a aumentar considerablemente todos los años la inversión per cápita en recursos humanos³;
- precisar las nuevas tareas y responsabilidades de los Estados miembros y los países candidatos con el fin de garantizar que la educación y la formación desempeñan plenamente su papel de cara a la realización del objetivo estratégico de la UE fijado en Lisboa;
- indicar los principales componentes y factores que permitirán llevar a buen término el nuevo paradigma de la inversión en educación y formación en la Unión Europea actual y ampliada;
- apoyar a los Estados miembros y a los países candidatos en sus esfuerzos por desarrollar estrategias de aprendizaje permanente y emprender reformas estructurales en sus sistemas de educación y formación, y animarles a revisar los niveles y las prioridades de sus inversiones en recursos humanos;
- preparar el camino para el informe conjunto que la Comisión y el Consejo deberán presentar al Consejo Europeo de primavera de 2004 para darle cuenta de los progresos registrados en pos de los objetivos comunes, en particular, el objetivo 1.5.

3. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN DE CARA A LA REALIZACIÓN DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LISBOA

3.1. La petición de aumentar considerablemente las inversiones en recursos humanos

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 fijó para la UE el ambicioso objetivo estratégico de convertirse, antes de 2010, en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Al tiempo que reconocía que la Unión «se enfrenta a un enorme cambio fruto de la mundialización y de los desafíos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento», destacaba que estos cambios requerían no sólo «una transformación radical de la economía europea», sino también «un programa ambicioso [...] de modernización de la seguridad social y de los sistemas educativos». El Consejo Europeo también pidió que se emprendiera «una reflexión

³ Consejo Europeo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia, punto 26.

general [...] sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos» y «un aumento considerable de la inversión [...] en recursos humanos». A este respecto, destacó que el futuro de la economía (y de la sociedad) europea dependerá de las competencias de sus ciudadanos, las cuales deberán a su vez ser objeto de actualización permanente, pues así lo requiere la sociedad del conocimiento. En el contexto de la estrategia europea de empleo, el Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 instó a los Estados miembros a que elaborasen y aplicasen estrategias de aprendizaje permanente globales y coherentes.

El Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 reconoció la necesidad de seguir trabajando con vistas a la elaboración de un programa de trabajo articulado en torno a la calidad, la eficacia, la accesibilidad y la apertura al mundo de los sistemas de educación y formación. Añadió que los trabajos debían efectuarse «en el marco del método abierto de coordinación y con una perspectiva mundial», contando con la participación de los países candidatos.

El Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 acogió con satisfacción el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*, y en particular su objetivo más ambicioso: hacer de Europa «una referencia mundial por la calidad y la pertinencia» de sus sistemas de educación y su formación, y el «destino favorito de los estudiantes, eruditos e investigadores de otras zonas del mundo»⁴. Como ya se ha indicado, en este Programa de trabajo figura un objetivo específico —«Aprovechar al máximo los recursos»—, que tiene en cuenta la petición formulada en Lisboa de aumentar la inversión en recursos humanos y la necesidad de asignar adecuadamente los recursos en la sociedad del conocimiento, tal como se destacaba en la Comunicación de la Comisión sobre el aprendizaje permanente⁵. Este objetivo se cifra en «incrementar la inversión en recursos humanos, garantizando a la vez una distribución equitativa y eficaz de los recursos disponibles» y se refiere al conjunto de las inversiones, es decir, las realizadas por las autoridades públicas, las empresas privadas y los particulares. Dada la fuerte sinergia existente entre los sectores de la educación y la investigación, cabe destacar que el Consejo Europeo de Barcelona fijó asimismo un doble objetivo para la investigación: aumentar el gasto global en I+D hasta alcanzar el 3 % del PIB para 2010 y lograr que dos tercios de estos nuevos fondos provengan del sector privado⁶.

3.2. Pertinencia de la educación y la formación de cara a la realización de los objetivos de Lisboa

Al adoptar el Programa de trabajo «objetivos», el Consejo de Educación y la Comisión destacaron que la Unión Europea sólo podría convertirse en la economía del conocimiento más avanzada del mundo si la educación y la formación funcionan como factores de crecimiento económico, innovación, investigación, competitividad, empleo duradero, integración social y ciudadanía activa. Los Ministros responsables de la educación y la formación reconocieron su responsabilidad en este proceso y

⁴ Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, *op. cit.*

⁵ Comunicación de la Comisión Europea - «Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente», 2001.

⁶ Consejo Europeo de Barcelona, Conclusiones de la Presidencia, punto 47.

reiteraron su determinación a afrontar este reto. El Consejo Europeo de Barcelona en 2002 confirmó esta posición⁷.

La contribución de la educación y la formación a la consecución del objetivo estratégico de Lisboa a más tardar en 2010 será especialmente relevante en los siguientes ámbitos:

– Crecimiento

La contribución de la educación y la formación al crecimiento ha sido ampliamente reconocida. Se estima que la inversión en estos ámbitos genera tasas de rendimiento para los particulares (rendimiento privado) y para la sociedad (rendimiento social) comparables a los de la inversión en bienes físicos⁸. La creciente importancia del sector de los servicios en el conjunto de la economía, el ritmo del cambio tecnológico, la creciente cuota de la información/el conocimiento en el valor de producción, así como la envergadura de las reestructuraciones industriales y sociales refuerzan los argumentos en favor de tales inversiones. Según las conclusiones de un reciente informe encargado por la Comisión⁹, la inversión en «capital humano» contribuye de manera significativa al crecimiento de la productividad y representa una opción de inversión más atractiva que otras alternativas, tanto a nivel microeconómico como social. A nivel social, es evidente que el crecimiento agregado de la productividad obedece en gran medida a la inversión en capital humano. Según una estimación para los países de la OCDE, un año suplementario de escolaridad supone como media un incremento del índice de crecimiento económico de cerca de un 5 % de manera inmediata y de un 2,5 % suplementario a largo plazo¹⁰. La OCDE constató asimismo que durante los años noventa la mejora del capital humano generó un crecimiento anual de medio punto porcentual o incluso más en varios Estados miembros de la UE en relación con la década anterior¹¹.

– Competitividad y dinamismo

La competitividad y el dinamismo son dos aspectos en los que la UE va a la zaga de los Estados Unidos. La educación y la formación deben desempeñar un papel decisivo para atraer talentos a Europa y para evitar la fuga de cerebros. El desfase en materia de productividad entre la UE y los Estados Unidos sigue creciendo. Para invertir esta tendencia, son necesarias inversiones no sólo en investigación y desarrollo y en TIC, sino también en «desarrollo del capital humano». Está demostrado que las razones que explican el mediocre resultado de Europa en este ámbito no se deben simplemente a un desajuste entre las competencias adquiridas y las que requiere el mercado de trabajo. Las causas son más profundas y guardan relación con el insuficiente nivel de estudios de la población en edad de trabajar. La UE necesitó muchos años para que la duración media de la escolaridad en Europa en comparación con la de los Estados Unidos pasase de un 70 % en 1971 a un 87 % en

⁷ Consejo Europeo de Barcelona, Conclusiones de la Presidencia, puntos 33 a 43.

⁸ Psacharopoulos y Patrinos, Returns to investment in education: a further update, Banco Mundial, 2002.

⁹ De la Fuente y Ciccone, *Human capital in a global and knowledge-based economy* (Capital humano en una economía global basada en el conocimiento), Informe final destinado a la DG Empleo y Asuntos Sociales, Comisión Europea, 2002.

¹⁰ De la Fuente y Ciccone, *op. cit.*

¹¹ Education at a glance, OCDE, 2002.

1999¹². El éxodo de europeos altamente cualificados, principalmente hacia los Estados Unidos, continúa, en particular en los ámbitos científico y tecnológico. El sexto Programa marco de investigación y desarrollo prevé invertir 1 600 millones de euros para combatir este fenómeno. La educación también puede potenciar el espíritu de empresa, sensibilizando sobre la posibilidad de ejercer un trabajo por cuenta propia y desarrollando las competencias necesarias al efecto¹³.

– Economía y sociedad del conocimiento

No cabe duda de que el volumen y la calidad de los recursos humanos constituyen determinantes decisivos de cara a la creación y difusión de nuevos conocimientos. En este sentido, son factores clave la formación de nuevos científicos e ingenieros en número suficiente, el refuerzo de la investigación universitaria, la constante actualización del personal científico, el nivel educativo general de la población en edad trabajar y la intensidad de las actividades de aprendizaje permanente¹⁴. La educación desempeña asimismo un papel decisivo en la promoción del progreso y la difusión de las ciencias y la tecnología¹⁵ durante la fase de transición hacia la sociedad del conocimiento. El sector del conocimiento depende de la capacidad que demuestre la educación, especialmente las universidades, para ofrecer programas de estudios de alta calidad en los ámbitos de fuerte intensidad científica y tecnológica y para atraer un número suficiente de personas cualificadas hacia las ciencias y la tecnología¹⁶. Por otra parte, si bien es cierto que la innovación requiere actividades de investigación y desarrollo, no lo es menos que depende igualmente de que los interlocutores sociales sean capaces de garantizar su potenciación, utilización y apoyo por parte de una mano de obra en general creativa y bien formada.

– Más y mejores empleos

El Consejo Europeo de Lisboa pidió «más y mejores empleos», fijó objetivos al respecto y destacó el papel de los interlocutores sociales de cara a su consecución¹⁷. La educación y la formación pueden contribuir a este objetivo de varias maneras. Está más que demostrado que el nivel de estudios es uno de los principales determinantes de la renta individual y de la situación en el mercado laboral. Recientes estudios sugieren que, por término medio, un año más de escolaridad se traduce en un incremento del salario individual del orden del 6,5 % en toda Europa y hasta del 9 % en los países con una estructura de renta más dispersa. En la relación positiva que existe entre el nivel de estudios y la renta, la enseñanza secundaria no obligatoria representa un punto de inflexión más allá del cual cualquier formación suplementaria genera un incremento de renta especialmente elevado¹⁸. También es sabido que la tasa de desempleo disminuye cuanto más altos son los niveles de estudios, lo que reduce correlativamente los costes sociales correspondientes. No cabe duda, por último, de que la tasa de empleo aumenta con el nivel de estudios

¹² Informe 2002 sobre la competitividad europea, documento de trabajo de la Comisión Europea, 2002.

¹³ El espíritu empresarial en Europa, Libro Verde, Comisión Europea, 2002.

¹⁴ Cuadro de indicadores de la innovación 2001, Comisión Europea, 2002.

¹⁵ De la Fuente y Ciccone, *op. cit.*

¹⁶ Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, Comisión Europea, COM(2002) 72 final, punto 2.

¹⁷ Consejo Europeo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia, puntos 28 y 29.

¹⁸ Education at a glance, OCDE, 2002.

alcanzado¹⁹, incluso entre las personas de más edad, dato este especialmente significativo si tenemos en cuenta la baja tasa de empleo que registra ese grupo de edad en la UE y el rápido envejecimiento de nuestra población. Por otra parte, subsisten diferencias entre los hombres y las mujeres tanto a la hora de acceder a un empleo como de desarrollar la carrera profesional, y estas diferencias se agudizan con la edad. La integración de la dimensión de género en todas las políticas podría movilizar en Europa una mano de obra considerable y cada vez mejor formada. La mejora de la calidad del empleo puede ser positiva para el empleo, la productividad y la cohesión social. Dos importantes dimensiones de la calidad del empleo son la formación, que tiene un impacto positivo, especialmente en la productividad, y la movilidad, que exige erradicar las barreras que subsisten en el mercado laboral europeo (véase el punto 6.2).

– Integración social y ciudadanía activa

Con una prima de renta creciente para los que poseen competencias, la polarización entre *los ricos y los pobres en conocimientos* ejerce una fuerte presión sobre la cohesión económica y social. A menudo, el acceso a la formación financiada por las empresas sólo está al alcance de los que ya tienen buenas cualificaciones, mientras que algunos grupos se encuentran bloqueados en las categorías más bajas del mercado laboral. Desarrollar la educación y la formación permanente de forma que los cambios económicos y las reestructuraciones no tengan efectos adversos sobre la cohesión social es un reto considerable. Una de las principales conclusiones de recientes investigaciones en el ámbito de la educación es que la inversión en recursos humanos constituye *a la vez* un factor de crecimiento, en particular en un contexto como el actual de rápida evolución tecnológica, y un instrumento clave para potenciar la integración social²⁰. Este argumento se ve confirmado por el análisis de las conclusiones del estudio PISA, que ponen de manifiesto que algunos de los países con niveles medios de estudios más elevados registran igualmente los niveles más bajos de desigualdad entre individuos y centros escolares²¹: en otras palabras, mejorar la calidad no implica reducir las oportunidades, sino más bien lo contrario. Otro estudio indica que un incremento del 1 % en el porcentaje de la mano de obra con al menos un título de enseñanza secundaria no obligatoria supone un aumento de la renta del 6 % y del 15 % para el 40 % y el 60 % más desfavorecidos de la población, respectivamente, contribuyendo así a una mayor igualdad de la renta²². Estas cifras reflejan igualmente el hecho de que la educación y la formación reportan beneficios económicos y sociales, ya que desarrollan las aptitudes personales y cívicas al mismo tiempo que las competencias profesionales. La educación para la ciudadanía activa contribuye a elevar el nivel de responsabilidad social y política en la sociedad civil y en la vida profesional.

– Políticas regionales

Una educación y una formación de calidad son también un componente importante de las políticas regionales, ya que constituyen un valioso instrumento para reducir las disparidades entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas mediante

¹⁹ EUROSTAT, Encuesta de la población activa, citada en el Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, *op. cit.*

²⁰ De la Fuente y Ciccone, *op. cit.*

²¹ PISA, OCDE, 2002.

²² Burguignon y Morrison, *Inequality and development*, Delta, París, 1997.

la formación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo económico y social. La dimensión local y regional de la educación y la formación se ha considerado uno de los seis pilares clave de las políticas de aprendizaje permanente en Europa, y el movimiento «Ciudades y regiones de aprendizaje» muestra hasta qué punto este aspecto es importante para el empleo y el desarrollo local y regional. Si tenemos en cuenta que la ampliación tendrá como consecuencia inmediata una agudización de las disparidades regionales, no debe extrañarnos que este papel sea aún más decisivo en los próximos años. En el Plan de acción de la Comisión Europea sobre las capacidades y la movilidad se pedía ya que se prestara especial atención a la necesidad de invertir más en recursos humanos en las regiones más atrasadas en este sentido²³.

3.3. Un nuevo paradigma de la inversión en educación y formación

Para que Europa pueda alcanzar los objetivos de Lisboa, muchas regiones —o incluso países enteros— de la actual UE, así como todos los países candidatos, deberán superar importantes retos. Como ya se ha indicado, el papel central de la educación y la formación de cara a la realización de todos los aspectos esenciales del objetivo estratégico de Lisboa requiere un cambio sustancial del paradigma de inversión. No sólo están cambiando las variables del modelo de inversión, sino también —y de forma más sustancial— los propios parámetros subyacentes. Este cambio de paradigma puede observarse en los cuatro ámbitos siguientes:

– Nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento

La creación y el éxito de una economía y una sociedad del conocimiento europeas pasa por la adquisición generalizada de nuevas capacidades y aptitudes, un acceso mucho más amplio a la educación y al aprendizaje permanente, y medidas de protección social (incluida la lucha contra la discriminación y la integración de la perspectiva de género en todas las políticas), todo ello enmarcado en un proceso de cambio rápido y generalizado. Las principales implicaciones de estas nuevas exigencias se formularon en el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*. Si bien los principales retos que plantea la consecución del objetivo estratégico de Lisboa están estrechamente relacionados con el mercado de trabajo, la contribución de la educación y la formación a la economía del conocimiento difícilmente puede disociarse de la que aporta a la sociedad en general y a cada ciudadano en particular: ambas dimensiones son complementarias e interdependientes. Esto se refleja en el elevado rendimiento social generado por las inversiones en educación, que reducen los gastos que deben realizarse en otros ámbitos, por ejemplo en forma de subsidios de desempleo, prestaciones sociales, pensiones, seguros sociales o asistencia sanitaria²⁴.

– Globalización y competitividad a escala mundial

En la primavera de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno fijaron un nuevo reto en Barcelona, al anunciar que la UE debía convertirse en «una referencia mundial por la calidad y la pertinencia de sus sistemas de educación y su formación, así como en el

²³ Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, *op. cit.*, punto 11.

²⁴ Véase el proyecto PURE (*Public Funding and Private Returns to Education*) financiado por la Unión Europea, 2002.

destino favorito de los estudiantes, eruditos e investigadores de otras zonas del mundo». Son varias las formas en que la globalización afecta a los sistemas y centros de educación y formación: directamente (por ejemplo, la mayor financiación de las actividades de investigación y desarrollo y de las universidades en los Estados Unidos y en otras economías del conocimiento requiere inversiones más fuertes en Europa) e indirectamente, por la necesidad de dotar a los ciudadanos con las capacidades y competencias que necesitan para encontrar un empleo y, lo que es aún más importante, para mantenerlo en un entorno tecnológico y económico en rápida evolución. Así pues, la globalización requiere no sólo mayores niveles de inversión, sino también un proceso paralelo de reformas para mejorar la calidad y la pertinencia de los programas de estudios de la enseñanza escolar y universitaria, la educación de adultos y la formación profesional, así como la coherencia de los sistemas de educación y formación en Europa, y para aumentar su presencia y su reconocimiento en otras partes del mundo. A la vista de estos efectos de la globalización y de la creciente competitividad mundial en los sectores de la educación y la formación, es muy probable que se siga subestimando el reto al que tendrá que enfrentarse Europa en materia de inversiones y reformas. Los procesos de Bolonia, en el ámbito de la enseñanza superior, y de Brujas, en el de la formación profesional, constituyen pasos en la buena dirección, pero el ritmo del cambio sigue sin acompañarse al de la globalización, con lo que Europa corre el riesgo de quedar a la zaga de sus competidores.

– Ampliación de la Unión Europea

La ampliación de la UE representa asimismo un nuevo reto considerable. De aquí a 2010, al menos doce países candidatos se habrán convertido en Estados miembros de pleno derecho (con la adhesión de diez países en mayo de 2004 y de al menos otros dos en una fecha posterior). Los futuros Estados miembros presentan grandes diferencias por lo que respecta a sus resultados económicos y educativos, pero comparten un rasgo importante: su déficit relativo frente a los actuales Estados miembros de la UE por lo que se refiere al desarrollo de una economía y una sociedad del conocimiento. El objetivo estratégico de Lisboa y sus implicaciones en materia de educación y formación, que se definieron para una UE de quince miembros, deberá ser alcanzado de aquí a 2010 por una UE ampliada de al menos veintisiete países. El principal reto consistirá en crear una economía y una sociedad del conocimiento en todos los nuevos Estados miembros, superando los desequilibrios regionales, y prevenir los flujos migratorios dentro de la UE que pudieran tener consecuencias negativas sobre la educación y la formación y sobre la investigación y el desarrollo en los nuevos Estados miembros.

– Evolución demográfica

La estabilización de las tasas de natalidad de la UE en un nivel bajo podría hacer prever una reducción de número de participantes en todos los niveles de los sistemas de educación y formación y, por consiguiente, una reducción de los gastos correspondientes. Esta conclusión sería sin embargo errónea. Si bien es cierto que se registra un descenso constante del número de niños en los primeros años del sistema escolar, ello no se ha traducido en una disminución del número total de estudiantes matriculados en los sistemas educativos europeos, ya que cada vez son más numerosas las personas que permanecen más tiempo en sus niveles superiores. Además, la UE ha de adaptarse a la vertiginosa evolución tecnológica, y ello en un contexto caracterizado por el envejecimiento de la población, con un número de

jóvenes que dejan la educación y la formación inicial con capacidades actualizadas mucho menor que en los Estados Unidos y en los países asiáticos (excepto Japón). Otro aspecto de la evolución demográfica que hay que tener presente es la población en edad de trabajar: una mayor participación de la mano de obra constituye asimismo un factor de crecimiento, y la educación y la formación desempeñan un papel decisivo en este sentido²⁵. Estas circunstancias demográficas requieren mayores inversiones en Europa en nuevas oportunidades de aprendizaje permanente para las personas que han abandonado la educación formal, una mayor participación en los niveles superiores de la educación y la formación (también a edades avanzadas), la posibilidad de prolongar la vida activa e inversiones destinadas a potenciar la integración de los inmigrantes, sus hijos y familiares (se prevé que un 70 % del crecimiento demográfico de la UE se deberá a la inmigración). Además, durante la próxima década, la Unión Europea en su conjunto deberá hacer frente a un difícil reto: la sustitución de una buena parte de su personal docente, que pasará a engrosar las filas de los jubilados. Será imperativo para ello mantener el atractivo de esta profesión a los ojos de nuevos candidatos altamente cualificados. La ampliación, lejos reducir esta tendencia, la reforzará: en todos los países que deberían incorporarse próximamente a la Unión, excepto Chipre, las tasas de natalidad son inferiores a la de la UE, y en todos ellos, menos tres, se registra un crecimiento natural de la población negativo²⁶.

3.4. Un reto aún más complicado de lo que se preveía en Lisboa

Del análisis antes expuesto se puede colegir que el reto al que hemos de hacer frente en el ámbito de la educación y la formación será probablemente aún más complicado de lo que se preveía en Lisboa. Podría resumirse así:

Servir de motor a la nueva economía y a la nueva sociedad del conocimiento en Europa; superar los retrasos y los déficits acumuladas a lo largo del tiempo en relación con nuestros principales competidores; acomodarse a una evolución demográfica nada favorable y superar graves desequilibrios regionales que se verán exacerbados con la ampliación durante el período crucial de transición.

El simple mantenimiento del *statu quo* o una estrategia de cambios lentos serían a todas luces insuficientes para afrontar con éxito un reto tan descomunal, especialmente complicado en muchas regiones, e incluso países enteros de la UE actual, y que se agudizará aún más con la ampliación. De aquí a 2010 son necesarios cambios radicales y decisiones claras de inversión en educación y formación.

En este sentido, es preciso considerar el gasto en educación y formación una verdadera inversión con efectos beneficiosos y duraderos —que genera ahorro neto si se considera en el contexto más amplio antes mencionado— y no un simple gasto de consumo recurrente. Ello está plenamente justificado por el impacto que estas inversiones tienen como factores de crecimiento económico y social²⁷. El cambio de paradigma debe basarse en un trasvase del gasto público hacia la inversión en conocimientos, ya que está demostrado que la educación contribuye al desarrollo personal, a la cohesión social y a la productividad, ejerce una influencia mensurable

²⁵ Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa, informe conjunto de la Comisión y el Consejo al Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002.

²⁶ EUROSTAT, Evolución demográfica en 2001.

²⁷ La nueva economía: Mito o realidad, OCDE, 2001

y considerable sobre el crecimiento económico, y reduce los costes sociales previniendo la exclusión social, los problemas de salud y la delincuencia²⁸.

4. EL DESAFÍO DE ALCANZAR UN INCREMENTO CONSIDERABLE DE LA INVERSIÓN TOTAL

En términos generales, el análisis de la situación actual y la evolución reciente ponen de manifiesto que la UE sufre de un déficit de inversión en desarrollo de recursos humanos, tanto por lo que respecta a la educación y la formación en general, como a algunos ámbitos de particular importancia en la era del conocimiento. Buena parte de la responsabilidad de combatir estos déficits y lograr un incremento sustancial de la inversión total recae en las autoridades públicas, que habrán de contar con el apoyo de otros agentes. Un aumento real y duradero de la inversión en recursos humanos requiere la intervención de todas las partes interesadas: particulares, empresas, interlocutores sociales y autoridades públicas.

4.1. No se observa una tendencia neta al alza del gasto público en educación y formación

Los Estados miembros de la UE consagran por término medio algo más del 5 % de su PIB a la educación y la formación públicas, registrándose diferencias muy marcadas entre ellos. Esta cifra, similar a la de los Estados Unidos y superior a la de Japón (3,5 %), no ha aumentado en los últimos años. Al contrario, se ha producido incluso un ligero retroceso, pasando de un 5,2 % en 1995 y 1996 a un 5,1 % en 2000, con un mínimo del 5,0 % en 1998 y 1999. Con todo, durante el mismo período, el porcentaje de gasto público total consagrado a la educación y a la formación aumentó ligeramente (del 10 al 11 %), en parte como consecuencia de la disminución general del gasto público en la UE, pero también de un relativo desplazamiento de prioridades hacia la educación en varios países. Lo mismo puede decirse del gasto público per cápita: en los últimos años, el número de estudiantes que se incorporan a la enseñanza primaria se ha estabilizado después de un período prolongado de reducción, que se ha visto compensada, sin embargo, por el hecho de que los estudiantes permanecen más tiempo en el sistema educativo, lo que significa que el gasto per cápita permaneció más o menos estable en su conjunto, pero aumentó con respecto a los alumnos de enseñanza primaria y secundaria. En el otro extremo del espectro del aprendizaje permanente, la política de promoción del envejecimiento activo en la UE, encaminada a mejorar las tasas de empleo y a prolongar la duración de la vida activa, genera asimismo nuevas necesidades en materia de inversión. En Europa, el grupo de edad de 55 a 64 años adolece de graves carencias de competencias y déficits educativos.

El rendimiento que genera la inversión varía según los distintos niveles de los sistemas de educación y formación. Las tasas de rendimiento para los individuos (rendimiento privado) y la sociedad (rendimiento social) dependen asimismo del país y el sexo. Las diferencias que se registran en las tasas de rendimiento pueden obedecer a la existencia de deficiencias en el mercado laboral (desempleo entre los trabajadores poco cualificados y los emigrantes, falta de flexibilidad en las

²⁸ Reunión del grupo inter-DG, Copenhague, junio de 2002; documento de seguimiento elaborado por Hans Borstlap, Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias de los Países Bajos.

negociaciones salariales, bajas tasas de empleo femenino, etc.), así como niveles de inversión diferentes (un incremento de la inversión hace que disminuyan los rendimientos marginales y, por tanto, también los rendimientos medios). Estimaciones actuales para la UE parecen sugerir que estos rendimientos tienden a ser menores en los países nórdicos y superiores en el Reino Unido e Irlanda, y que los correspondientes a las mujeres sobrepasan claramente a los de los hombres. Si comparamos las tasas de rendimiento estimadas en distintas etapas del sistema educativo, se constata que la enseñanza secundaria no obligatoria está convirtiéndose en el nivel básico de educación para la sociedad del conocimiento. Está demostrado que la duración (y por consiguiente el coste) de los períodos de desempleo disminuye considerablemente cuando se eleva el nivel de estudios medio y alcanza la enseñanza secundaria no obligatoria²⁹. Actualmente, en la Unión Europea, el 25 % de los jóvenes de 25 a 29 años y el 52 % de las personas de 55 a 64 años no han alcanzado este nivel. Se precisan inversiones para garantizar que en el futuro todo el mundo pueda hacerlo.

4.2. Un claro déficit en la financiación privada en ámbitos clave para la economía del conocimiento

El nivel de financiación privada de la educación y la formación constituye una de las principales diferencias entre la UE y los Estados Unidos. La inversión privada en centros educativos ha crecido muy poco en la UE desde 1995 (de un 0,55 % a un 0,66 % del PIB, aproximadamente). La cifra correspondiente asciende a más del doble en Japón (alrededor del 1,2 %) y es tres veces superior en los Estados Unidos (1,6 %). El gasto de las empresas en formación profesional continua aumentó entre 1993 y 1999 (pasando de alrededor de un 1,6 % a casi un 2,3 % de los costes totales de la mano de obra, es decir de casi un 0,8 % a un 1,1 % del PIB), y es posible que haya aumentado un poco más desde esa fecha, pero sigue siendo insuficiente para garantizar la «asignación adecuada de los recursos» que se pedía en la Comunicación sobre el aprendizaje permanente.

En total, la UE invierte mucho menos en enseñanza superior que los Estados Unidos. A pesar del aumento masivo de la participación y del consiguiente incremento sustancial del gasto público en enseñanza superior, el nivel actual de las inversiones totales (públicas y privadas) en la enseñanza terciaria en Europa sigue siendo netamente inferior al de los Estados Unidos. El gasto por estudiante de enseñanza terciaria en los Estados Unidos más que duplica el de la Unión Europea³⁰. Expresado en porcentaje del PIB, la media de la UE asciende sólo a un 1,1 % frente a un 2,3 % en los Estados Unidos. El desfase es, pues, mayor en este ámbito que en materia de investigación y desarrollo (1,9 % del PIB en la UE, frente a un 2,7 % en los Estados Unidos), ámbito este en el que la diferencia obedece principalmente a que las empresas europeas gastan menos en I+D. Dado el doble papel que desempeñan las universidades —enseñanza e investigación—, el déficit de financiación se deja sentir con más virulencia en ellas, dificultando los esfuerzos de las universidades europeas por atraer a estudiantes e investigadores de otras partes del mundo y por invertir el sentido de la fuga de cerebros. No debe olvidarse que este déficit de financiación se

²⁹ *Training and Learning for Competence* (Formar y aprender para la competencia profesional), CEDEFOP, 2001 (cuadros de las páginas 334 y 246).

³⁰ 19 200 dólares en los EE.UU. y 8 600 dólares en la UE (media ponderada), expresado en Estándares de Poder Adquisitivo (EPA). *Education at a glance*, OCDE, 2002.

debe en su mayor parte al bajo nivel de inversión privada en enseñanza superior e investigación y desarrollo en la UE en comparación con los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los rendimientos privados de las inversiones en la enseñanza terciaria siguen siendo elevados en la mayoría de los países de la UE, ya que la demanda de personal muy cualificado creció a un ritmo aún más rápido que la participación en la enseñanza superior. Esta demanda, sin embargo, varía considerablemente de un país a otro, lo que podría constituir un incentivo para la movilidad de los licenciados universitarios en la UE ampliada, incluso en forma de fuga de cerebros no deseada desde ciertos países o regiones menos favorecidos.

Al tener que hacer frente a niveles de inversión privada relativamente bajos y a elevados rendimientos privados de la enseñanza superior, la principal responsabilidad de las autoridades públicas estriba no sólo en seguir garantizando a los centros y a los estudiantes de enseñanza superior un nivel suficiente de financiación pública, sino también en encontrar la forma de elevarlo, incrementando y diversificando para ello la inversión privada en el sector de la enseñanza superior. El nuevo objetivo de aumentar al 3 % del PIB el nivel de las inversiones en investigación y desarrollo en la UE para 2010³¹ tendrá probablemente un impacto positivo en las universidades, que serán uno de los principales beneficiarios de este incremento del gasto. Al mismo tiempo, cada vez es más necesario garantizar que estos nuevos recursos se traduzcan en una mejora de la calidad y la pertinencia, una disminución de los niveles de fracaso y abandono escolar, y un acceso más equitativo a la enseñanza superior y a los beneficios que esta ofrece.

Otro ámbito en el que se deja sentir de forma acuciante la necesidad de incrementar las inversiones es el de la formación y la educación profesional continua y la educación de adultos. El aprendizaje permanente aún dista mucho de ser una realidad para todos y pueden vislumbrarse indicios de que se está ahondando el desfase por lo que se refiere a la participación efectiva entre las personas menos cualificadas y las que cuentan con un nivel formativo más elevado, así como entre los grupos más jóvenes y los de más edad. Deben pues proseguirse con determinación las medidas destinadas a ampliar el acceso y elevar los niveles de participación, prestando especial atención a los adultos menos preparados o inclinados a aprender, o con menos posibilidades de hacerlo. Es absolutamente indispensable contrarrestar el fracaso de los mercados al respecto y velar por que se disponga de los incentivos necesarios para animar a los grupos desfavorecidos a aprovechar las posibilidades de formación existentes³². Pese al incremento del gasto en formación de las empresas privadas al que ya se ha hecho referencia (del 1,6 % al 2,3 % de los costes de la mano de obra entre 1993 y 1999), el nivel actual de inversión no está a la altura del reto al que se enfrenta Europa en este ámbito. Siguen existiendo profundas diferencias de un país a otro (por ejemplo, el porcentaje antes indicado registra una variación de 3:1). Sólo un 40 % de los asalariados europeos participan en cursos de formación profesional continua (23 % en las PYME) y únicamente el 62 % de las empresas facilitan algún tipo de formación a su personal (56 % de las PYME)³³. Esta situación plantea serios interrogantes en cuanto a la fluidez del diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales.

³¹ «Más investigación para Europa - Objetivo: 3 % del PIB», Comunicación la Comisión Europea, DG RTD, 2002.

³² El empleo en Europa 2002, Comisión Europea, DG Empleo y Asuntos Sociales, 2002.

³³ CVTS 1 y CVTS 2, EUROSTAT.

Un aspecto especialmente importante en este sentido es el tratamiento fiscal que recibe el aprendizaje permanente y otros incentivos a la inversión en aprendizaje (incluido el reconocimiento de aprendizajes previos). Según la OCDE, a finales de los años noventa se reconocía casi unánimemente que los poderes públicos no podían por sí solos facilitar todos los recursos necesarios para el aprendizaje permanente, que los trabajadores y los empresarios debían financiar al menos una parte de estos recursos dados los importantes rendimientos privados que de ellos resultan, y que los incentivos financieros eran insuficientes para elevar las extremadamente bajas tasas de participación de las personas menos cualificadas³⁴.

4.3. Probable incidencia de la ampliación sobre los resultados en materia de inversión en la UE

Aunque en algunos países candidatos (los países bálticos y Eslovenia) el gasto público en educación y formación expresado como porcentaje del PIB es superior a la media de la UE, en la mayoría de ellos, y en particular todo los grandes, se sitúa por debajo de este nivel³⁵. Las diferencias son aún más marcadas si se considera el gasto por alumno o por asalariado³⁶. En algunos de estos países, sin embargo, estas cifras representan un porcentaje del gasto público total comparable o superior al de la UE (los porcentajes varían entre menos del 10 % y más del 15 %). El nivel de financiación privada en los países candidatos es muy bajo, excepto en dos de ellos, especialmente por lo que respecta a la formación en la empresa. Los índices de escolarización tienden a ser elevados (a menudo superiores a los de la UE) hasta la enseñanza secundaria no obligatoria, pero registran una clara caída por lo que respecta a la enseñanza superior. Las cifras correspondientes a la participación en la enseñanza superior (en particular en ámbitos importantes para la economía del conocimiento), en la formación y la educación profesional continua (beneficiarios, volumen de cursos y proporción de empresas que organizan cursos de formación) y en medidas activas de empleo se sitúan por lo general por debajo de la media comunitaria, aunque en algunos países candidatos están por encima de las de algunos Estados miembros. En la última década ha descendido drásticamente la inversión en la educación de adultos. El déficit de financiación en la enseñanza superior y en la formación profesional continua que se registra actualmente en la UE se agudizará aún más a partir de la ampliación. Si consideramos los sistemas de educación y formación en su conjunto, en varios países candidatos existe la necesidad de incrementar la inversión pública, lo que representa un reto especialmente complicado para algunos de ellos, en razón de sus dificultades presupuestarias y de la elevada proporción del gasto público que ya se consagra a la educación formal. Pese a algunos progresos muy halagüeños, algunos estudios internacionales como EIAA (Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos) y PISA también ponen de manifiesto divergencias cualitativas, tendiendo a situarse los resultados de los países candidatos en la franja inferior de los cuadros³⁷. De todo lo expuesto puede deducirse que, a pesar de los esfuerzos desplegados y del hecho de que el desarrollo de los recursos humanos se considera ya un ámbito prioritario (en los propios países

³⁴ New mechanisms to finance lifelong learning, OCDE, 2002.

³⁵ *Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy: achievements, gaps and challenges* (Preparativos de los países candidatos de cara a su participación en la política comunitaria de aprendizaje permanente: logros, lagunas y retos), Informe intermedio (ejercicio de síntesis de monografías), Fundación europea para la formación, 2002.

³⁶ CVTS2, EUROSTAT, 2002.

³⁷ *Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy*, op. cit.

candidatos, así como en la UE gracias al FEF y al programa PHARE), la financiación de los sistemas de educación y formación de la mayoría de estos países requerirán nuevas y cuantiosas inversiones, así como reformas cualitativas y estructurales, para poder responder a las exigencias de la economía y la sociedad del conocimiento³⁸.

4.4. Incremento del gasto público con una orientación específica y de las contribuciones privadas

El análisis expuesto de la situación actual y de las tendencias más recientes suscita dudas justificadas acerca de la posibilidad de hacer realidad el «aumento sustancial» de las inversiones en recursos humanos que se pidió en Lisboa, sobre todo si tenemos en cuenta que el objetivo general fijado en Lisboa para una Unión de quince miembros deberá ser alcanzado de aquí a 2010 por una UE ampliada de al menos veintisiete Estados miembros.

A la vista del pobre crecimiento registrado desde 2001 y de la presión que este dato ejerce sobre los recursos públicos, de las nada halagüeñas perspectivas económicas y de las graves dificultades presupuestarias, el mantenimiento de los niveles actuales de inversión representa ya un esfuerzo considerable. Con todo, los argumentos en favor del cumplimiento del objetivo fijado en Lisboa —un «aumento sustancial» de la inversión en educación y formación— siguen siendo más válidos que nunca, sobre todo porque estas inversiones constituyen a su vez un factor de crecimiento de cara al futuro.

Si queremos que la Unión Europea se convierta en la economía y la sociedad del conocimiento más avanzadas del mundo, es imperativo incrementar considerablemente el nivel de inversión en educación y formación, especialmente en determinados países y regiones, de manera coordinada con las efectuadas en investigación y desarrollo. Esta conclusión no debe entenderse, sin embargo, como un llamamiento a los Estados miembros para que inviertan más fondos públicos de manera indiscriminada: es poco probable que ello dé resultados satisfactorios, pero no cabe duda de que sometería a los recursos públicos, la productividad y la competitividad a presiones adicionales.

Este incremento ha de proceder de una combinación de inversiones públicas específicamente orientadas y de un aumento de las contribuciones privadas. Los principales déficits en materia de financiación de la educación y la formación europeas se deben a la relativamente escasa contribución de las fuentes privadas (empresas y particulares) como complemento (y no en sustitución) de la financiación pública para garantizar la continuidad del modelo social europeo en el ámbito de la educación y la formación.

La responsabilidad de lograr un «aumento sustancial» de la inversión total recae en las autoridades públicas de los Estados miembros y de los países candidatos. En algunos países se requiere una mayor inversión pública en ámbitos específicos, por ejemplo para garantizar el acceso universal a las oportunidades de aprendizaje permanente, la generalización de la enseñanza secundaria no obligatoria y el apoyo necesario a las regiones más desfavorecidas. En un momento como el actual, caracterizado por dificultades presupuestarias generalizadas, una forma de lograr

³⁸ Prof. Erich Gundlach (Institut für Weltwirtschaft de Kiel), citado por De la Fuente y Ciccone, *op. cit.*

estos incrementos sería reorientar hacia la inversión en desarrollo de recursos humanos fondos procedentes de ámbitos que no generan tantos rendimientos³⁹. Para evaluar los progresos registrados será indispensable fijar criterios de referencia⁴⁰.

Los Fondos Estructurales, instrumento financiero de la estrategia europea de empleo, con 60 000 millones de euros disponibles sólo para programas actuales (2000-2006) del Fondo Social Europeo, desempeñan un papel decisivo a la hora de respaldar la mejora de las políticas y los sistemas, y los esfuerzos necesarios para abordar las dificultades de las regiones más desfavorecidas. La próxima revisión intermedia de los programas de los Fondos Estructurales permitirá evaluar la naturaleza y las prioridades de las inversiones comunitarias.

Los Gobiernos deberán asimismo recabar el respaldo de las partes interesadas y poner a punto incentivos que favorezcan inversiones más cuantiosas y constantes por parte de las empresas (incluidas las PYME) y los particulares, además de potenciar la cooperación en este campo entre los sectores público y privado. Así, por ejemplo, se podría invitar a las empresas a que financien o cofinancien equipos, escuelas, becas, actividades de renovación curricular, cátedras o departamentos universitarios, unidades de investigación, cursos de formación para atraer a estudiantes y personas en formación hacia los ámbitos que adolecen de carencias de trabajadores cualificados, etc.

Estas medidas permitirían evitar situaciones límite, en las que la insuficiencia de fondos públicos no se compensa con un incremento de los fondos privados, creando así una situación endémica de escasez financiera, de reducción de la calidad y de restricción de las posibilidades sociales de acceso a la educación y la formación.

5. UN MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS EXISTENTES

En este punto se aborda el objetivo 1.5 «Aprovechar al máximo los recursos» del Programa de trabajo «objetivos», así como la necesidad de «una asignación adecuada de los recursos» a la que se hacía referencia en la Comunicación sobre el aprendizaje permanente. Se delimita además una serie de ámbitos prioritarios a fin de garantizar la eficacia a largo plazo de los sistemas con la mirada puesta en la consecución del objetivo estratégico de Lisboa en toda la Unión Europea.

Este ejercicio resulta asimismo extremadamente pertinente para las políticas de aprendizaje permanente y para la estrategia europea de empleo. En la Comunicación sobre el aprendizaje permanente se destacaba la necesidad de proceder a una redistribución de los recursos existentes entre el aprendizaje formal, no formal e informal en todas las etapas de la vida, y de analizar en este contexto todas las decisiones destinadas a lograr el máximo impacto de las inversiones en educación y formación.

Las prioridades así definidas pueden servir igualmente para garantizar que las inversiones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los Fondos Estructurales

³⁹ «Public Finances in EMU 2002», European Economy, n° 3/2002.

⁴⁰ Criterios de referencia europeos en la educación y la formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa, Comunicación de la Comisión Europea, COM(2002) 629 final.

Europeos tengan el máximo impacto, tanto en los Estados miembros actuales como futuros.

5.1. Implicaciones del proceso «objetivos» por lo que respecta a la inversión

En el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación* se pedía que se efectuaran inversiones en ciertos ámbitos considerados prioritarios en todos los Estados miembros. En dicho documento se tenían en cuenta prioridades ya definidas en la estrategia europea de empleo y en la estrategia de aprendizaje permanente. Se incluían asimismo las prioridades fijadas en Lisboa por el Consejo Europeo, en particular una reducción del 50 % del número de jóvenes sin título de secundaria no obligatoria, la transformación de las escuelas y los centros de formación en centros multifuncionales, la renovación curricular, el desarrollo de las competencias en TIC, el aprendizaje electrónico, la enseñanza de idiomas y la movilidad. El Programa de trabajo supone, pues, un marco adecuado para la asignación eficaz de los recursos teniendo siempre en cuenta la situación, las necesidades y las opciones políticas de los diferentes países. El análisis del Programa «objetivos» pone de manifiesto la necesidad de inversiones en los siguientes ámbitos prioritarios:

– Inversión en formación y retención del personal docente

Este aspecto concierne principalmente: a) a los profesores y formadores de la enseñanza inicial y de adultos —incluidos los estudiantes que se están formando para ejercer estas carreras—, en particular en relación con los métodos de enseñanza abiertos y flexibles, el aprendizaje electrónico, el uso de las TIC, la renovación curricular en la educación inicial y continua y la disponibilidad de herramientas multimedia; b) el personal administrativo y de dirección a todos los niveles, con el fin de respaldar la descentralización administrativa y educativa; y c) el personal de los servicios de información y orientación personalizada. El perfil de envejecimiento de los profesores, los formadores y el personal de apoyo en la UE genera necesidades específicas de inversión que deberán materializarse en forma de cursos de formación y medidas destinadas a atraer a nuevo personal hacia el sector de la educación y la formación⁴¹. Del mismo modo, el sector de la enseñanza superior ha de seguir atrayendo a jóvenes investigadores y a talentos reconocidos, en particular estableciendo conexiones y mecanismos de movilidad entre las universidades, los centros de investigación y la industria.

– Inversión en nuevas competencias básicas

Las nuevas competencias básicas incluyen la alfabetización digital, la capacidad de aprender a aprender, las competencias sociales, el espíritu de empresa y el aprendizaje de idiomas y deberían ser accesibles a todas las personas independientemente de su edad. La necesidad de disponer de niveles más elevados de competencias básicas adaptadas al nuevo mercado laboral y a la sociedad del conocimiento afecta tanto a los jóvenes como a los adultos, a las personas activas como a los desempleados, y es especialmente acuciante para determinadas categorías (por ejemplo, trabajadores poco cualificados o de más edad o mujeres inactivas que

⁴¹ Informes Eurídice sobre los profesores, en particular, el informe n° 1 sobre la formación inicial y el informe n° 3 sobre las condiciones de servicio.

desean reincorporarse al mercado de trabajo) y en determinados países o regiones. Es preciso seguir investigando y aprovechando las posibilidades que ofrecen las TIC y los nuevos métodos de aprendizaje electrónico para reforzar el proceso de aprendizaje, permitir el acceso de un mayor número de personas y reducir los costes.

– **Inversión para facilitar el acceso universal al aprendizaje permanente**

En este ámbito, el gasto público ha venido creciendo a un ritmo constante, al tiempo que se configuraba un modelo de financiación cada vez más compartida, destacando en este sentido el aumento del gasto de las empresas en formación continua. Desde 1997, los Estados miembros no han escatimado esfuerzos para poner a punto estrategias coherentes de aprendizaje permanente y aumentar sus inversiones con vistas a mejorar la calidad y el acceso en el contexto de la estrategia europea de empleo. En la Comunicación sobre el aprendizaje permanente se demandaban recursos adecuados y su redistribución entre las diversas modalidades de aprendizaje. Entre las condiciones necesarias para llevar a buen término estas estrategias, cabe mencionar la puesta a punto de nuevos incentivos fiscales y otros estímulos al aprendizaje, y la participación en estas medidas de los interlocutores sociales.

– **Inversión en TIC**

Se precisan inversiones en *hardware*, *software*, mantenimiento y formación, así como en desarrollo de actividades de aprendizaje electrónico y material didáctico, siguiendo la línea marcada por el nuevo programa de aprendizaje electrónico⁴². En los últimos años se han realizado importantes inversiones en todos los países, lo que ha permitido equipar a las escuelas con las infraestructuras necesarias, dar acceso a casi todas ellas a internet, crear recursos informativos y pedagógicos en línea, etc. Sin embargo, es muy probable que sea preciso seguir dedicando a las TIC partidas de gasto hasta que se desacelere el ritmo del progreso tecnológico y estas tecnologías se conviertan en un producto tan común como los artículos de papelería, lo que podría ocurrir hacia 2010. Todo parece indicar que, por el momento, siguen sin aprovecharse plenamente las posibilidades de conexión en red de los centros públicos de educación y formación, y de cooperación entre el sector público y el privado como fuente de financiación complementaria en este ámbito⁴³.

– **Inversión para potenciar la integración social y la ciudadanía activa**

Las medidas destinadas a promover la integración social abarcan ámbitos fundamentales como la educación infantil, la educación para la ciudadanía activa, la igualdad entre hombres y mujeres, la prevención del fracaso y el abandono escolares, las escuelas de segunda oportunidad para adultos, etc. No se limitan en absoluto a los aspectos relacionados directamente con el empleo y son objeto de especial atención tanto en la Comunicación sobre el aprendizaje permanente como en el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*. Estas medidas a más largo plazo son probablemente las que revisten más importancia. Se requieren profundas reformas curriculares y estructurales para mejorar la calidad y la pertinencia de las posibilidades de aprendizaje disponibles para todos, así como mayores inversiones

⁴² eLearning - Concebir la educación del futuro, Comisión Europea, 2000.

⁴³ Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, *op. cit.*, punto 8.

públicas en sectores específicos a fin de respaldar estas reformas, especialmente en forma de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que han desempeñado —y deberán seguir haciéndolo en una UE ampliada— un papel decisivo al respecto. Estas inversiones deben ser prioritarias en aquellos países que requieren más esfuerzos para garantizar que el desarrollo de los sistemas de educación y formación se hace en beneficio de todos.

– **Inversión en orientación y asesoramiento**

La inversión en servicios de orientación y asesoramiento debería considerarse como una medida estratégica de prevención precoz capaz de reducir significativamente los desajustes entre la educación y la formación, por una parte, y las necesidades del mercado laboral, por otra⁴⁴, de aumentar las tasas de éxito en la enseñanza secundaria y en la enseñanza superior, y de facilitar la transición hacia la vida activa o la vuelta a los estudios⁴⁵. La potenciación de estos servicios es igualmente necesaria para que aumente el número de jóvenes, en particular mujeres, que deciden cursar estudios y desarrollar una carrera profesional en matemáticas, ciencias o tecnología⁴⁶.

5.2. Subsanan las deficiencias

Además de los ámbitos prioritarios definidos en el Programa de trabajo «objetivos», al adoptar decisiones en materia de inversión no debe perderse de vista la situación específica de cada país. Para mejorar el rendimiento de las inversiones en educación en los Estados miembros hay que procurar identificar aquellas inversiones que son ineficaces y poner remedio al problema. Ello permite ahorrar recursos que pueden volverse a invertir de forma más provechosa en otros ámbitos. A continuación se enumeran una serie de indicios comunes y de posibles causas de tales deficiencias.

– **Tasas de fracaso y de abandono escolares superiores a la media**

En la UE, alrededor del 30 % de los alumnos abandonan la escuela sin haber alcanzando el nivel de enseñanza secundaria no obligatoria. En numerosos países, el fracaso y el abandono son también frecuentes en la enseñanza superior. Un índice elevado de fracaso y abandono escolares puede deberse al hecho de que se obligue a los estudiantes (o a sus padres) a elegir de forma prematura entre distintas opciones. Esta situación puede resultar de la inflexibilidad de los sistemas o de las condiciones socioeconómicas. Una decisión prematura o mal fundada puede dar lugar a índices más elevados de fracaso o abandono o traducirse en otras manifestaciones de desmotivación. En este contexto, cabe destacar los costes indirectos que entraña el hecho de percibir la formación profesional como una opción de segunda, tanto en la enseñanza secundaria como en la educación superior. Esta actitud tiende a generar un elemento de distorsión a la hora de decidir la orientación profesional, ya que favorece los estudios considerados más prestigiosos o más conformes a los estereotipos sexistas, en detrimento de otros que podrían convenir mejor a las aptitudes específicas de cada estudiante. Una mejor orientación y, por consiguiente, niveles superiores de estudios, permitirían ahorrar los gastos sociales que entrañan el fracaso y el abandono escolares y liberar estos recursos para consagrarlos a

⁴⁴ Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, *op. cit.*, punto 1.

⁴⁵ *Why Guidance matters*, documento de trabajo de la OCDE, 2002.

⁴⁶ Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, *op. cit.*, objetivo 1.4.

inversiones más productivas en ámbitos como la educación de las personas con necesidades especiales o la actualización regular de los programas de estudios⁴⁷.

– Niveles de desempleo relativamente altos entre los licenciados universitarios

Los niveles de desempleo entre los licenciados universitarios dependen, claro está, de factores económicos de carácter general, pero pueden ser comparativamente elevados en algunos países como resultado de la rigidez de los programas de estudios o de su falta de adaptación a las necesidades de los empresarios. Para solucionar este problema podría ser necesario prever una reasignación de fondos hacia otros sectores de los sistemas de educación y formación, o combinar las futuras inversiones con una mejora de la pertinencia y la flexibilidad de los programas de estudios. Los sistemas de educación y formación que transmiten (abierta o implícitamente) ciertos valores, como el miedo a tomar riesgos, o que inhiben el espíritu de empresa también pueden generar otros efectos adversos a más largo plazo y más encubiertos que entrañan costes considerables⁴⁸.

– Niveles de estudios inferiores

Aunque existe por lo general una correlación positiva entre los niveles de inversión y los niveles educativos alcanzados, no ocurre así en todos los países. En algunos casos, los niveles de estudios (medidos con instrumentos tales como PISA o EIAA) son inferiores a los de otros países cuyos niveles de gasto en educación son comparables o incluso inferiores. Diversos factores pueden explicar esta situación, en particular la baja calidad de los programas de estudios, enfoques pedagógicos inadecuados, la incapacidad de abordar los problemas de los grupos o regiones desfavorecidos o la ineficaz distribución de los recursos.

– Excesiva duración de los estudios universitarios y otros itinerarios educativos

El tiempo real consagrado a la obtención de un determinado título de enseñanza superior puede variar enormemente de un Estado miembro a otro (hasta en un 100 %), al igual que el coste total necesario para la obtención de una licenciatura, lo que puede explicar en gran medida las diferencias de los niveles de financiación en algunos países o centros. El control de la duración de los estudios favorece la eficacia de las inversiones realizadas, y así lo confirma el reciente interés que suscita en toda Europa la validación del aprendizaje informal y no formal, que se considera actualmente una inversión eficaz. De esta forma se reduce el umbral de incorporación al sistema de aprendizaje permanente y aumenta el rendimiento para los particulares, los empresarios y la sociedad, lo que significa que se necesita menos tiempo para obtener una cualificación o un certificado, que los proveedores de formación deben proponer módulos más personalizados pero también más breves y específicos, que los particulares deben autofinanciarse y estar ausente del trabajo durante menos tiempo, y que existe la motivación suplementaria de saber que los logros obtenidos serán de utilidad para desarrollar una carrera más rápida.

⁴⁷ Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, *op. cit.*, punto 3.

⁴⁸ El espíritu empresarial en Europa, Libro Verde, Comisión Europea, 2002.

– Sectores educativos sin salidas profesionales

Este fenómeno se produce cuando existe una falta de flexibilidad y de permeabilidad entre los distintos sectores que componen los sistemas de educación y formación, así como dentro de los mismos, y, a veces, entre estos sistemas y el mundo del trabajo: las personas no tienen la posibilidad de cambiar de itinerario cuando constatan que no es el que más les conviene, o cuando quieren reanudar sus estudios o una formación de un nivel más elevado o a una edad más avanzada. Esta situación suele ser resultado, por lo general, de la falta de valoración del aprendizaje previo e informal adquirido por los candidatos a cursos de educación o formación, en particular cuando cambian de itinerario o en el marco de la formación profesional continua o de la educación de adultos.

Existen, por supuesto, otros ámbitos en los que se plantean interrogantes acerca de la eficacia de los gastos contraídos. En el marco de las políticas activas de empleo, es el caso, por ejemplo, de los programas de reciclaje destinados a los desempleados y a los adultos que desean ejercer un trabajo. Algunos análisis sugieren que el hecho de combinar la formación con otras medidas, como la experiencia laboral, y de tomar en consideración las características de la persona y las condiciones del mercado de trabajo constituyen factores de éxito.

En términos generales, el incremento de las inversiones sólo es rentable si va acompañado de una mejor calidad, una mayor adaptación a las necesidades personales, una mayor eficacia social, económica y democrática y/o mejores condiciones de acceso. Invertir más en programas inadecuados o excesivamente largos sin reformarlos antes supone perpetuar las deficiencias en lugar de resolverlas. Una inversión eficaz debería servir para desarrollar y recompensar la calidad y la innovación en el proceso de enseñanza/aprendizaje. Ello requiere un seguimiento atento de la correlación existente entre los medios aplicados y los resultados obtenidos a escala europea, nacional e institucional, sin perder de vista la igualdad de acceso entre las distintas categorías de edad y los distintos grupos socioeconómicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus diferentes necesidades en materia de aprendizaje.

5.3. Una gestión eficaz de los recursos

Existe una correlación positiva entre la descentralización de la educación (que implica no sólo la descentralización de la administración central, sino también la posibilidad de cambiar y adaptar los programas de estudios, los métodos y la gestión) y los niveles de estudios alcanzados. Las conclusiones de los estudios TIMSS y PISA confirman esta correlación. En su respuesta al Memorándum de la Comisión sobre el aprendizaje permanente, los propios Estados miembros destacaron la importancia que reviste la gestión local de los recursos.

Una descentralización eficaz requiere, sin embargo, nuevas inversiones en: a) la formación de las autoridades locales y el personal administrativo y docente de los centros escolares en materia de gestión y utilización eficaz de los recursos; b) la instauración de un sistema de aseguramiento de la calidad a todos los niveles, es decir, la difusión en todo el sistema de educación y formación de una cultura de sensibilización en favor de la calidad basada en la confianza en los agentes locales y

en su autonomía, con arreglo a un núcleo común de normas de calidad (lo que garantizaría, en particular, que una mayor responsabilidad a nivel escolar/local no va en detrimento de la equidad, la integración de la dimensión de género o la participación de los estudiantes); y c) un marco de cualificaciones transparente, que abarque las cualificaciones generales y profesionales, adaptado a las necesidades nacionales, pero también compatible con otros marcos similares a escala europea (véase el punto 6).

Otro aspecto importante que hay que tener en cuenta es la participación de todas las partes interesadas en el marco de un enfoque asociativo. En concreto, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían estudiar la posibilidad de poner a punto distintos modelos de cooperación entre los sectores público y privado a fin de movilizar recursos humanos y financieros suplementarios⁴⁹. Se reconoce que el trabajo en asociación constituye un factor crucial que favorece la motivación, apertura, pertinencia y calidad de la educación desde una perspectiva de aprendizaje permanente⁵⁰. Las asociaciones en las que participan inversores privados permiten asimismo fomentar comportamientos más responsables de los estudiantes, las familias y el personal docente, potenciando de esta forma la eficacia del gasto global. Esta solución no debería entrañar en ningún caso un acceso restringido a la educación y a la formación de las personas procedentes de medios desfavorecidos.

Para asegurar una eficacia máxima, es necesario igualmente una acción coordinada entre los distintos ministerios. Reducir a escala nacional y europea las barreras burocráticas entre los ministerios responsables de la educación, el empleo, la economía, la investigación, la juventud, el medio ambiente, la salud, etc. permitiría evitar la duplicación o la dispersión de esfuerzos e inversiones y mejorar los resultados de las reformas. Un ejemplo ilustrativo en este sentido puede observarse en el ámbito de los servicios de orientación personalizada destinados a las personas interesadas en una acción de aprendizaje o a los jóvenes y adultos activos o desempleados, algunos de los cuales se encuentran en situaciones difíciles. A pesar de las semejanzas de las tareas en cuestión, estas actividades clave a menudo entran dentro de las competencias de distintos ministerios, según los grupos a los que se dirige la medida de que se trate y/o las actividades previstas (estudios, primer empleo, formación de cara al mercado laboral, etc.). Esta fragmentación suele plantear grandes dificultades para los usuarios y merma la eficacia global de los servicios prestados. Invertir eficazmente en la sociedad del conocimiento requiere asimismo un enfoque coordinado entre las autoridades responsables de la educación y la formación, por una parte, y de la investigación y la innovación, por otra, con vistas a la realización del ambicioso doble objetivo fijado en Barcelona, a saber, aumentar a la vez el gasto en I+D y el porcentaje de este gasto que deberá ser financiado por las empresas. También se observan a escala europea esfuerzos de coordinación en este sentido, especialmente en el marco del enfoque integrado utilizado para la aplicación del Programa de trabajo «objetivos» y otras medidas pertinentes.

La fijación de criterios de referencia nacionales y europeos constituye asimismo un medio indispensable para que cada país pueda evaluar sus propios resultados y

⁴⁹ *Financing of Education* (La financiación de la educación), Eurídice, 2002.

⁵⁰ Comunicación de la Comisión Europea - «Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente», *op. cit.*

compararlos con los de los demás, y para medir los progresos registrados en pos del objetivo estratégico de Lisboa y de los objetivos concretos definidos para los sistemas europeos de educación y formación⁵¹.

6. NECESIDAD DE INSCRIBIR LAS INVERSIONES EN UN CONTEXTO EUROPEO PARA GARANTIZAR SU EFICACIA

Las reformas que habrá que emprender en cada país en materia de educación y formación dependen de sus estructuras, sus niveles de rendimiento, sus puntos fuertes y débiles, y sus orientaciones políticas. Estas reformas son responsabilidad de los Estados miembros y de los países candidatos, de conformidad con el principio de subsidiariedad. En este punto, no examinaremos por tanto posibles reformas a escala nacional, limitándonos a destacar que estas reformas, aunque definidas y aplicadas a escala nacional, deben tener debidamente en cuenta la cada vez más importante dimensión europea, que se ha convertido en un factor crucial para garantizar su eficacia.

La necesidad de invertir en la dimensión europea de la educación y la formación, destacada en la Comunicación sobre el aprendizaje permanente y en el Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, se reitera igualmente en el Programa de trabajo «objetivos» (en particular en el objetivo 3.5). La existencia de un marco de objetivos claro y estable a escala europea es también una condición necesaria para garantizar el éxito de las estrategias de inversión de los países candidatos, ya que permite soslayar el peligro que representa la ausencia de objetivos estables, que puede minar fácilmente las políticas de inversión, incluso las más generosas. El hecho de que todos los Estados miembros (actuales y futuros) introduzcan cambios y reformas en pos de objetivos comunes puede constituir en sí mismo un potente factor de motivación e integración. Esta circunstancia pone de manifiesto hasta qué punto es importante la participación de los países candidatos tanto en la estrategia europea de empleo como en la aplicación del Programa de trabajo «objetivos», tal y como acordaron los Ministros de Educación en Bratislava en junio de 2002.

6.1. Las reformas nacionales en el contexto del espacio europeo del conocimiento

En una Europa más integrada, las inversiones consagradas a la educación y la formación han adquirido una dimensión europea mucho más marcada. Las inversiones y las reformas en estos ámbitos que sólo atiendan a las necesidades nacionales y regionales e ignoren su dimensión europea no serán tan eficaces como aquellas que se inscriban en el contexto del espacio europeo del conocimiento. Los criterios de evaluación de la calidad y la pertinencia de los programas y los centros de estudios y aprendizaje han de ser compatibles en toda Europa y preparar el camino para hacer de Europa una referencia mundial en estos ámbitos. En otras palabras, las inversiones y las reformas deberían emprenderse teniendo como meta alcanzar el *grado de convergencia necesario* (preservando al mismo tiempo la *mayor diversidad posible*), en consonancia con la declaración de los Ministros de Educación que abre el Programa de trabajo «objetivos»⁵². Una acción coordinada en este sentido

⁵¹ Criterios de referencia europeos en la educación y la formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa, Comunicación de la Comisión Europea, COM(2002) 629 final.

⁵² Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, *op. cit.* (Introducción)

puede generar un valor añadido europeo considerable en la enseñanza superior, la educación de adultos y la formación profesional continua, al igual que en otros ámbitos de acción como el empleo o el desarrollo regional. Además, estas reformas son cruciales para el crecimiento económico y las políticas del empleo, así como para garantizar la eficacia de las inversiones del BEI y de los Fondos Estructurales, o, lo que es lo mismo, para la realización de los objetivos de Lisboa en su conjunto.

6.2. Invertir en la renovación de los programas de estudios, el aseguramiento de la calidad y el reconocimiento de las cualificaciones en el contexto del espacio europeo del conocimiento

En el contexto de la nueva sociedad del conocimiento, la necesidad de emprender reformas en el ámbito de la educación y la formación se deja sentir de forma más imperiosa por lo que respecta a la renovación de los programas de estudios en la educación general, la formación y la educación profesional, la enseñanza superior y la educación de adultos, es decir en el conjunto del aprendizaje permanente. Esta renovación ha de ser un fiel trasunto de la prioridad atribuida a la adquisición de competencias básicas, la diversidad de las vías y los métodos de aprendizaje adaptados a distintas necesidades, la utilización eficaz de las TIC en la enseñanza y el aprendizaje, la promoción de la empleabilidad duradera de los hombres y las mujeres, la integración de la dimensión europea en todas las disciplinas —en particular a través del aprendizaje de idiomas y la posibilidad de que los alumnos y las personas que deseen seguir una actividad de aprendizaje cursen una parte sustancial de su formación en otro país—, y la necesidad de una articulación más flexible de los cursos y una mayor permeabilidad entre los diversos sectores de la educación y la formación. Esta renovación pluridimensional de los programas de estudios constituye un componente esencial del Programa de trabajo «objetivos» (véase el punto 5.1). Es asimismo un requisito básico del proceso de Bolonia en materia de enseñanza superior y de la reciente Resolución relativa al fomento de la cooperación reforzada en materia de educación y formación profesionales (Declaración de Copenhague)⁵³. En ambos casos, los contactos entre el mundo de la educación y el trabajo (organizaciones profesionales, empresarios, unidades de investigación, etc.) pueden contribuir a elaborar mejores programas de estudios y a crear incentivos que permitan atraer más fondos privados a la educación y la formación. Si bien la renovación de los programas es una necesidad que atañe a todos los países, es más acuciante y urgente en algunos países candidatos, en los que, de seguir posponiéndose, se corre el riesgo de que las inversiones terminen orientándose hacia áreas improductivas de los sistemas de educación y formación.

Un aspecto estrechamente relacionado con la reforma de los programas de estudios es el del aseguramiento de la calidad. Sin embargo, no todas las inversiones en este ámbito darán necesariamente buenos resultados. Su eficacia sólo estará garantizada en aquellos casos en que se dé prioridad a la reforma curricular en función de las necesidades de la economía y la sociedad, y en que se reconozca plenamente la necesidad de contar con mecanismos de aseguramiento de la calidad creíbles más allá de las fronteras nacionales. En una perspectiva europea, la «calidad» no puede ser prescrita por vía legislativa o por decisiones de las autoridades públicas. Sólo será

⁵³ Resolución del Consejo relativa al fomento de la cooperación reforzada europeo en materia de educación y formación profesionales (EFP), Documento 14343-2002, y «Declaración de Copenhague» de los Ministros responsables de EFP y la Comisión Europea de 30 de noviembre de 2002.

real cuando así lo perciban las diferentes partes implicadas (usuarios, empresarios, otras instituciones u otros países). Por tanto, el primer imperativo de los sistemas de aseguramiento de la calidad creados a escala nacional debería ser reforzar su pertinencia y su credibilidad (por ejemplo, mediante la inclusión de representantes de las partes interesadas y de nacionales de otros países en los organismos de aseguramiento de la calidad), así como su compatibilidad con otros sistemas vigentes en Europa. Estos aspectos son esenciales para el futuro desarrollo de la enseñanza superior (como se destacó en el proceso de Bolonia) y de la educación y la formación profesionales (como se subrayó en el marco del seguimiento del Foro sobre la calidad y de la Declaración de Copenhague). En ambos ámbitos, es indispensable disponer a escala europea de un conjunto básico de criterios de calidad comunes a fin de garantizar su transparencia, comparabilidad y compatibilidad. Los trabajos en esta dirección ya están en marcha, pero deberían estimularse y acelerarse.

La necesidad de inversiones más eficaces en educación y formación en el contexto europeo y la consolidación de un verdadero mercado laboral europeo exigen que se acelere el ritmo de los cambios en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones y competencias adquiridas en otras partes de la UE. El Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 acogió con satisfacción el Plan de acción de la Comisión destinado a suprimir, a más tardar en 2005, los obstáculos existentes dentro de los mercados laborales europeos, incluidos los resultantes de la falta de reconocimiento de las cualificaciones formales y del aprendizaje informal. A pesar de importantes iniciativas políticas en este sentido (como las Directivas sobre reconocimiento profesional, el Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad o el Plan de acción sobre la movilidad adoptado por el Consejo Europeo de Niza) y de los distintos instrumentos puestos a punto en apoyo de estas políticas (currículum vitae europeo, EuroPass, ECTS, NARIC, suplemento al diploma, etc.), los progresos han sido mucho más lentos de lo que se esperaba. La lentitud y la complejidad de los procedimientos previstos para el reconocimiento en numerosos países y centros siguen siendo el principal obstáculo a la realización de un mercado laboral europeo fluido y eficaz, así como a la disponibilidad a escala europea de oportunidades de empleo para las personas cualificadas⁵⁴. La existencia de un espacio europeo del conocimiento y un mercado laboral europeo pasa ineludiblemente por un sistema transparente, de fácil utilización y previsible de reconocimiento de los títulos y las cualificaciones por encima de las fronteras interiores de la UE actual y futura.

Para garantizar la eficacia de las inversiones en educación y formación —y para poder seguir avanzando en pos del objetivo estratégico de Lisboa— se precisan decisiones resueltas en los ámbitos a los que se ha hecho referencia sobre la base de prioridades claras. En un momento como el actual, en el que asistimos a una integración acelerada de los mercados laborales y las economías, la educación y la formación no pueden quedar rezagadas. Además, los estudiantes y las personas que siguen cualquier tipo de aprendizaje en Europa son cada vez más consciente de la necesidad —y del derecho que les asiste al respecto— de orientar sus estudios hacia la adquisición de cualificaciones que puedan ser efectivamente utilizadas en toda la UE. Las instituciones y los organismos nacionales de acreditación necesitarán cada vez más encontrar formas de proveer estas cualificaciones, y los que no lo hagan

⁵⁴ Plan de acción sobre las capacidades y la movilidad, *op. cit.*, puntos 10, 15, 19 y 20.

correrán el riesgo de penalizar a sus propios ciudadanos, limitando sus posibilidades en la economía y la sociedad europeas del conocimiento.

6.3. Promover el valor de la enseñanza europea en el mundo

Hacer de Europa una referencia mundial por lo que respecta a la calidad y la pertinencia de los programas e instituciones educativos requiere acciones e inversiones específicas. Es este un objetivo muy ambicioso para la UE actual, y aún más para la Unión ampliada. Iniciativas como Erasmus World y la introducción de políticas comunes en materia de visados para los nacionales de terceros países que siguen estudios o acciones de aprendizaje, combinadas con acciones similares en el ámbito de la investigación, permitirían mejorar la imagen de Europa como destino para los estudiantes, los estudiosos y los investigadores de todo el mundo. Sin embargo, un éxito duradero en este ámbito dependerá de la renovación de los programas de estudios, de la instauración de un marco de cualificaciones comprensible y coherente, y de la promoción de los centros y los títulos europeos en todo el mundo⁵⁵. Obviamente, es poco probable que los títulos europeos gocen de un mayor reconocimiento en el mundo y que Europa se convierta en una referencia a escala mundial si los propios europeos no reconocen mutuamente sus títulos.

7. CONCLUSIONES: URGENTE NECESIDAD DE UNA ACCIÓN DECIDIDA

Los objetivos políticos fijados por los Jefes de Estado y de Gobierno marcan expectativas extremadamente ambiciosas en materia de educación y formación. Estas metas están plenamente justificadas por el papel esencial que desempeñan la educación y la formación en la realización del objetivo estratégico de Lisboa, tal y como reconoció explícitamente el Consejo Europeo.

Los objetivos generales de Lisboa y los objetivos concretos acordados en materia de educación y formación siguen siendo más válidos que nunca. Fueron fijados por los propios Estados miembros para sí mismos. La presente Comunicación no pretende avanzar sugerencias sobre lo que debería hacer un determinado país, y muchas de las cuestiones en ella planteadas revisten claramente más importancia en algunos países que en otros. La responsabilidad principal —consistente en cumplir los objetivos marcados—, recae en las autoridades responsables de la educación y la formación en los Estados miembros actuales y futuros. No cabe duda de que las regiones y países que no inviertan más y mejor en sus ciudadanos, verán mermados sus resultados económicos y sociales en relación con los de los demás, con los consiguientes efectos negativos para toda Europa. A la vista de todo lo expuesto, la Comisión insiste en la importancia que reviste cumplir los objetivos marcados y seguir una política de inversiones que permita orientar fondos suficientes hacia los ámbitos más propicios para contribuir a su realización a escala nacional y europea.

La consecución de estos objetivos será más difícil de lo que se preveía inicialmente, debido a la fijación de metas más ambiciosas a escala europea, a una mayor competitividad como resultado del incremento de las inversiones en los sistemas de adquisición de conocimiento de otras regiones del mundo y a los retos que plantea la

⁵⁵ *The globalization of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU*, informe elaborado por la ACA (Academic Cooperation Association) para la Comisión Europea, DG Educación y Cultura, septiembre de 2000.

evolución demográfica y la ampliación. A la vista de estos retos y de los indicios que revelan cierta ralentización en la puesta en marcha de las acciones previstas, la Comisión quiere expresar su preocupación por la posibilidad de que no pueda alcanzarse de aquí a 2010 el objetivo de invertir más y mejor en educación y formación. Dada la contribución esencial de la educación y la formación a otros campos de acción políticos, ello podría poner en peligro la realización del objetivo estratégico que la UE se fijó en Lisboa.

A fin de soslayar este peligro, la Comisión invita los Estados miembros y a los países candidatos, dependiendo de su situación específica:

- a revisar sus inversiones públicas —tanto generales como específicas a los principales sectores de los sistemas de educación y formación— incrementándolas en aquellos ámbitos en los que sea necesario, incluso mediante la reorientación de inversiones existentes hacia el desarrollo de recursos humanos en todas las etapas de la vida; este requisito es fundamental en la UE ampliada para garantizar los niveles de calidad, equidad, cohesión social y equilibrio regional (por lo que respecta al crecimiento y al empleo) que se pedían en las Conclusiones de Lisboa, el Programa de trabajo «objetivos» (y el aprendizaje permanente), las estrategias europeas de empleo e integración social y el «modelo social europeo»;
- a poner a punto políticas e incentivos para fomentar una mayor inversión privada en educación y formación, como complemento —no en sustitución— de un nivel suficiente de financiación pública; estas acciones deberían coordinarse con esfuerzos similares en el ámbito de I+D, teniendo en cuenta el doble objetivo fijado en Barcelona, consistente en lograr un incremento del gasto en I+D y que dos tercios de este incremento sea asumido por las empresas; para ello será preciso que todas las partes interesadas —empresas, interlocutores sociales y autoridades públicas— adopten un enfoque asociativo y acciones de cooperación; los Estados deberán velar por que no se produzcan situaciones de déficit de financiación que puedan poner en peligro no sólo la calidad y la pertinencia de sus propios sistemas de educación y formación, sino también la realización de los objetivos internos de la UE y su competitividad a escala internacional;
- a orientar específicamente las inversiones a fin de garantizar la eficacia a largo plazo de los sistemas, es decir, a concentrar la financiación en aquellos ámbitos más propicios para generar mayores niveles de calidad, pertinencia, eficacia y más posibilidades de acceso; para ello será preciso reconsiderar la distribución y la gestión del gasto actual, delimitar las áreas en las que las inversiones son actualmente ineficaces y estimar el coste de estas deficiencias; la fijación de criterios de referencia nacionales y europeos constituye un instrumento necesario para que cada país pueda evaluar sus propios resultados y compararlos con los de los demás, así como para medir los progresos registrados en pos del objetivo estratégico de Lisboa y de los objetivos concretos acordados para los sistemas europeos de educación y formación;
- a crear las condiciones para garantizar plenamente la eficacia de las inversiones, velando por asegurar la renovación curricular, el aseguramiento de la calidad y el reconocimiento de las cualificaciones que exige el nuevo contexto europeo en los ámbitos de la educación y la formación y el empleo;

las reformas y las inversiones diseñadas y aplicadas en un contexto exclusivamente nacional sin tener en cuenta la dimensión europea no podrán aprovechar todo su potencial; los centros y los sistemas que no reconozcan el hecho de que los estudiantes requieren y demandan cualificaciones que puedan ser utilizadas en toda Europa pondrán a sus propios ciudadanos en una situación de desventaja y restarán eficacia a sus propias inversiones.

Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, para que la educación y la formación puedan alcanzar sus propios objetivos y desempeñar plenamente el papel que les corresponde en la estrategia europea de empleo e integración social y en la realización del objetivo general fijado en Lisboa será preciso aprovechar mejor los recursos disponibles (objetivo 1.5). La Comisión espera poder abordar todas estas cuestiones con los Estados miembros y los países candidatos y les invita a analizar sus propias políticas de inversión y cambio en la educación y la formación como determinantes clave de su propio futuro en la UE ampliada y del futuro de Europa en el mundo.

ANEXO

Cuadro 1: Gasto público en educación y formación
Gasto público en educación y formación en porcentaje del PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE	5,2i	5,2i	5,1i	5,0i	5,0i	5,1i	(:)
B	5,0i	5,0i	4,9i	5,2	5,5i	(:)	(:)
DK	7,7	8,1	7,9	8,2	8,0i	(:)	(:)
D	4,7	4,8	4,7	4,7	4,7	(:)	(:)
EL	2,9	3,1	3,4	3,5	3,7	3,5e	3,5e
E	4,7	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5e	4,4e
F	6,0i	5,9i	6,0i	5,9i	5,9i	5,8e	5,7e
IRL	5,5	5,3	5,2	4,9	4,6	4,5e	(:)
I	4,9	4,9	4,6	4,6	4,5	4,6e	4,5e
L	4,3	4,0	4,1	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	5,0	5,0	4,8	4,9	4,8	4,9e	4,9e
A	6,5	6,4	6,3	6,3	6,3	(:)	(:)
P	5,4	5,5	5,6	5,6	5,7	(:)	(:)
FIN	6,9	7,0	6,5	6,2	6,2	6,0e	(:)
S	7,5	7,6	7,9	8,0	7,7	8,4e	8,3e
UK	5,0i	4,8i	4,7i	4,6i	4,6i	4,9e	(:)
US	4,9	(:)	5,2	5,0	4,9	(:)	(:)
JP	3,5	(:)	3,5	3,5	3,5	(:)	(:)

Datos relativos a los países candidatos (1999)

BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SK
3,8	4,4	7,4	5,7	6,3	6,5	4,7	4,7	5,2	3,4	4,3

Fuente: Eurostat; datos para EE.UU. y Japón: OCDE.

e = los datos relativos a 2000 y 2001 son estimaciones.

i = véanse las notas a pie de página.

(:) = datos no disponibles; países candidatos: sólo se indican aquellos países para los que existen datos disponibles.

B: únicamente la Comunidad Flamenca en 1995-1997.

B, DK: cambio de cobertura en 1999.

F: los datos sobre gasto en educación no incluyen los DU (Departamentos de Ultramar).

UK: estimaciones, basadas en datos de los ejercicios presupuestarios del Reino Unido, que van del 1 de abril al 31 de marzo.

Cuadro 2: Gasto privado en educación y formación

Gasto privado en centros educativos en porcentaje del PIB			Gasto de las empresas en formación profesional continua en porcentaje de los costes laborales		
	1995	1999		1993	1999
UE	0,6	0,7	UE	1,6	2,3
B	(:)	0,3i	B	1,4	1,6
DK	0,3i	0,3i	DK	1,3	3,0
D	1,3	1,2	D	1,2	1,5
EL	(:)	0,3i	EL	1,1	0,9
E	1,0	0,9	E	1,0	1,5
F	0,4	0,4	F	2,0	2,4
IRL	0,5	0,4	IRL	1,5	2,4
I	0,1	0,4	I	0,8	1,7
L	(:)	(:)	L	1,3	1,9
NL	(:)	0,4	NL	1,8	2,8
A	0,3i	0,3i	A	(:)	1,3
P	0,0i	0,1i	P	0,7	1,2
FIN	(:)	0,1	FIN	(:)	2,4
S	0,1	0,2	S	(:)	2,8
UK	0,2	0,7	UK	2,7	3,6
US	1,7	1,6	US	(:)	(:)
JP	1,2	1,1	JP	(:)	(:)

Gasto de las empresas en formación profesional continua en algunos países candidatos (i), en porcentaje de los costes laborales, 1999

BG	CZ	EE	LV	LT	HU	PL	RO	SI
1,0	1,9	1,8	1,1	0,8	1,2	0,8	0,5	1,3

Fuente: Gasto privado en centros educativos: OCDE (*Education at a Glance* 2002).

Gasto de las empresas en formación profesional continua: Eurostat.

i = véase la nota a pie de página.

A, B, EL, P: en el gasto privado se incluyen los subsidios familiares.

Países candidatos: en el cuadro sólo figuran aquellos países para los que se dispone de datos.

Cuadro 3: Gasto total por alumno/estudiante según el nivel de educación, 1999

en miles de USD convertidos utilizando estándares de poder adquisitivo (EPA)

	Enseñanza primaria (CINE 1)	Enseñanza secundaria (CINE 2-4)	Enseñanza terciaria (CINE 5-6)
UE	4,1	6,2	8,5
B	4,0	6,4	9,7
DK	6,7	7,6	10,7
D	3,8	6,6	10,4
EL	2,2	2,9	4,3
E	3,6	4,9	5,7
F	4,1	7,2	7,9
IRL	3,0	4,4	9,7
I	5,4	6,5	7,6
L	(:)	(:)	(:)
NL	4,2	5,7	12,3
A	6,6	8,5	12,1
P	3,5	5,2	4,8
FIN	4,1	5,9	8,1
S	5,7	5,9	14,2
UK	3,6	5,6	9,6
US	6,6	8,2	19,2
JP	5,2	6,0	10,3

Fuente: OCDE.

Países Bajos: únicamente centros públicos y centros privados concertados.

Grecia e Italia: únicamente centros públicos.

EE.UU. únicamente centros públicos y centros privados no concertados.

Austria: Datos relativos a matriculaciones para 1998/99.

Datos de los países candidatos seleccionados:

República Checa 1.8/3.4/5.7

Hungría 2.2/2.4/5.9

Polonia 1.9/1.6/3.9

República Eslovaca nd/2.2/5.3

**Cuadro 4: Gasto público y privado en educación terciaria
en porcentaje del PIB**

	1995	1999		
	Total	Total	Público	Privado
UE	1,1	1,1	1,0	0,2
B	(:)	1,3	(:)	(:)
DK	1,6	1,6	1,5	< 0,1
D	1,1	1,1	1,0	0,1
EL	0,7	1,0	1,0	< 0,1
E	1,0	1,1	0,9	0,3
F	1,1	1,1	0,0	0,1
IRL	1,3	1,4	1,1	0,3
I	0,8	0,8	0,7	0,1
L	(:)	(:)	(:)	(:)
NL	1,2	1,3	1,0	0,3
A	1,5	1,5	1,4	< 0,1
P	0,9	1,1	1,0	0,1
FIN	1,9	1,8	1,8	< 0,1
S	1,6	1,7	1,5	0,2
UK	1,2	1,1	0,8	0,3
US	(:)	2,3i	1,1i	1,2i
JP	1,0i	1,0i	0,5i	0,6i

Fuente: OCDE

i = véanse las notas a pie de página.

Debido a los redondeos, la suma del gasto público y del gasto privado no siempre corresponde al gasto total.
EE.UU. y Japón: se incluye en la enseñanza terciaria la enseñanza postsecundaria no terciaria.

Datos de los países candidatos seleccionados, total, 1999:

República Checa 0,9
Hungria 1,1
Polonia 1,0
República Eslovaca 1,1

Cuadro 5: Aprendizaje permanente - Participación de adultos en la educación y la formación

Población de edades comprendidas entre los 25 y los 64 años

	Porcentaje de personas que han seguido cualquier tipo de educación o formación en las cuatro semanas previas al estudio				Tasa de participación en la educación y la formación continua durante un año (%)		
	1996	1999	2000	2001	Año del estudio	Educación y formación continua relacionada con el empleo	Toda la educación y la formación continua
UE	5,7e	8,2	8,5e	8,4e		(:)	(:)
B	2,9	6,9	6,8	7,3	95/96	14	22
DK	18,0	19,8	20,8	17,8	98/99	49	56
D	5,7	5,5	5,2	5,2	2000	29	42
EL	0,9	1,2	1,1	1,4		(:)	(:)
E	4,4	5,1	5,1	4,9		(:)	(:)
F	2,7	2,6	2,8	2,7		(:)	(:)
IRL	4,8	(:)	(:)	(:)	95/96	16	22
I	4,4	5,5	5,5	5,1	98/99	16	22
L	2,9	5,3	4,8	5,3		(:)	(:)
NL	12,5	13,6	15,6	16,3	94/95	24	36
A	7,9	9,1	8,3	8,2		(:)	(:)
P	3,4	3,2	3,3	3,3	98/99	(:)	13
FIN	16,3	17,6	19,6	19,3	2000	43	55
S	26,5	25,8	21,6	17,5	94/95	(:)	54
UK	(:)	19,2	21,1	21,7	95/96	40	45
US	(:)	(:)	(:)	(:)	2001	40	51

Fuente: Porcentaje de personas que han seguido cualquier tipo de formación en las cuatro semanas previas al estudio: Eurostat; tasa de participación en la educación y la formación continua durante un año: OCDE.

(:) = datos no disponibles.

b = interrupción de la serie.

e = estimación.

Cuadro 6: Evolución del número de jóvenes en la Unión Europea, 1975-2000

(Millones)	0-9 años	10-19 años	20-29 años	0-29 años
1975	54,2	55,6	50,5	160,4
1980	48,5	58,0	52,2	158,8
1985	44,7	54,9	55,8	155,4
1990	43,6	49,1	58,4	151,1
1995	42,9	46,0	56,6	145,4
2000	41,4	44,9	51,0	137,2
Proyección				
2005	40,1	43,9	46,7	130,7
2010	39,2	42,4	45,3	126,9

Fuente: Eurostat; proyección para la UE basada en datos de Eurostat relativos a 14 países de la UE.

Cuadro 7: Evolución del número de alumnos y estudiantes en la Unión Europea, 1996-2000

(Millones)	Todos los alumnos y estudiantes	Enseñanza primaria y secundaria	Enseñanza terciaria
1996	83,5	71,6	11,9
1997	83,4	71,1	12,3
1998	83,7	71,4	12,3
1999	85,1	72,6	12,5
2000	85,1	72,5	12,6

Fuente: Eurostat.
Interrupción de la serie en 1999.