

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 31.1.2011
SEC(2011) 98 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

adjunto a la

Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro

SEC(2011) 97 final
SEC(2011) 96 final
COM(2011) 19 final

RESUMEN

La presente evaluación de impacto acompañará la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En 2009, el 14,4 % de las personas de entre 18 y 24 años abandonó los estudios con un nivel correspondiente, como máximo, al primer ciclo de enseñanza secundaria¹. Si bien la situación ha mejorado en casi todos los Estados miembros, los avances logrados han sido insuficientes para alcanzar el objetivo inicial de reducir los índices de abandono escolar prematuro a menos del 10 % hacia 2010. Ocho países sí han alcanzado el valor de referencia y algunos se han acercado al objetivo, por lo que una reducción adicional de dichos índices es realista. Pero para lograrlo, especialmente en tiempos de crisis económica y financiera, es necesario realizar un esfuerzo más decidido y mejor coordinado.

En el marco de la Estrategia Europa 2020 para toda la UE, adoptada en junio de 2010, se consideró aún más urgente la necesidad de reducir el abandono escolar prematuro. Uno de sus cinco objetivos principales es reducirlo a menos del 10 % a más tardar en 2020. La nueva estrategia resalta tres prioridades que se refuerzan mutuamente: «el crecimiento inteligente», basado en el conocimiento y la innovación, «el crecimiento sostenible», que promueve una economía más ecológica y «el crecimiento integrador», que fomenta el empleo y la cohesión social. Unos altos índices de abandono escolar prematuro son un problema para un crecimiento inteligente e integrador².

El abandono escolar prematuro produce unos elevados costes personales, sociales y económicos. Sus consecuencias afectan a las personas a lo largo de sus vidas y reducen sus oportunidades de participar en la vida social, cultural y económica. Este fenómeno aumenta su riesgo de desempleo, pobreza y exclusión social. Unos altos índices de abandono escolar prematuro en las sociedades europeas tienen efectos a largo plazo sobre los mercados laborales, sobre la disponibilidad de trabajadores cualificados y, por tanto, sobre el crecimiento económico. Es probable que tales efectos aumenten en muchos Estados miembros de la UE como consecuencia de la crisis económica y financiera.

Se trata de un fenómeno complejo y los procesos que lo originan dependen de diversos factores. Las razones por las que las personas abandonan la enseñanza y la formación prematuramente son muy personales. Sin embargo, es posible indicar algunas características recurrentes en este proceso:

¹ Eurostat, EPA 2010. Para más información: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicatorshttp://ep.p.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. Los datos se basan en la Encuesta de Población Activa. Por personas que abandonan prematuramente los estudios se entienden las personas de entre 18 y 24 años que cumplen las dos condiciones siguientes: en primer lugar, el nivel de enseñanza o formación más alto que han alcanzado con arreglo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) es 0, 1, 2 o 3C breve; en segundo lugar, quienes responden han declarado que no han recibido ninguna enseñanza o formación durante las cuatro semanas anteriores a la encuesta.

² Comunicación de la Comisión sobre «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM(2010) 2020]; Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

- El abandono escolar prematuro está estrechamente relacionado con las desventajas sociales y con entornos de bajo nivel educativo. Los niños procedentes de entornos socialmente desfavorecidos suelen carecer de un apoyo suficiente de sus familias, se enfrentan a la discriminación en el marco del sistema educativo y tienen un acceso limitado a las oportunidades de aprendizaje no formal e informal al margen de la escolaridad obligatoria.
- Los problemas educativos comienzan con frecuencia ya en la enseñanza primaria, con los primeros fracasos escolares y un alejamiento cada vez mayor de la escuela. A menudo, los sistemas de enseñanza y formación no dan el suficiente apoyo específico para que los alumnos que presentan riesgo de abandono superen las dificultades y continúen estudiando.
- Solo unos pocos Estados miembros aplican una estrategia coherente y general para reducir el abandono escolar prematuro. La falta de políticas basadas en hechos, coherentes y generales contra este fenómeno en la mayoría de los Estados miembros ha contribuido notablemente a que, hasta la fecha, los índices de abandono hayan mejorado de forma relativamente lenta.

Unas políticas eficaces contra el abandono escolar prematuro deben basarse en pruebas y ser generales y coherentes, lo cual exige pasar de aplicar medidas individuales a introducir estrategias generales contra este fenómeno. Deben tratar todos los niveles educativos, ser intersectoriales e implicar a las partes interesadas de ámbitos como las políticas de juventud, social y de empleo, y de salud. Además, las políticas contra el abandono escolar prematuro deben centrarse en la prevención, la intervención y la compensación.

- Con la prevención se pretenden evitar desde el principio las condiciones que pueden desencadenar procesos que den lugar al abandono escolar prematuro:
- Con la intervención se abordan las nuevas dificultades en una fase temprana y se intenta evitar que desemboquen en el abandono de los estudios.
- Las medidas compensatorias ofrecen oportunidades de reincorporarse a la enseñanza y la formación a aquellos que las han abandonado.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La política en materia de enseñanza y formación es un ámbito en el que, como consecuencia del principio de subsidiariedad, la UE tiene competencias de apoyo definidas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa). En el Tratado (artículo 165) se dispone lo siguiente: «la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de estos».

Además, en el artículo 9, se requiere que la UE tenga en cuenta «las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

La iniciativa sobre el abandono escolar prematuro aborda la mejora de la calidad de la enseñanza y la formación y de sus resultados, ayuda a reducir los desajustes en materia de capacidades, y apoya la empleabilidad y la cohesión social. Asimismo, se centra en facilitar y

fomentar la cooperación entre los Estados miembros y aspira a apoyar sus iniciativas. La iniciativa respeta el principio de subsidiariedad al apoyar y facilitar el intercambio entre los Estados miembros, respetando al mismo tiempo la responsabilidad de los mismos en cuanto al contenido de la enseñanza y la organización de sus sistemas educativos.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

El objetivo general de la iniciativa es contribuir al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyando su acción. El objetivo específico es reducir el abandono escolar prematuro en Europa y acelerar la velocidad de su reducción. Una reducción del índice medio de abandono escolar prematuro a menos del 10 % reduciría en aproximadamente dos millones el número de personas que abandonan prematuramente los estudios en Europa. Ayudaría a dar cualificaciones a más personas jóvenes, a aumentar su empleabilidad y a reducir su riesgo de pobreza y exclusión social.

Los objetivos operativos están destinados a ayudar a los Estados miembros a elaborar políticas eficaces y eficientes contra el abandono escolar prematuro. La iniciativa los apoyará a la hora de definir los principales elementos de un marco político nacional, al introducir un enfoque basado en hechos para abordar el fenómeno y tomar medidas generales y coherentes contra el mismo en todas las políticas dirigidas a los niños y los jóvenes. La iniciativa está destinada a ampliar la cooperación entre los Estados miembros, así como su intercambio de experiencias y buenas prácticas. La cooperación debe incluir también a representantes y partes interesadas de otros ámbitos políticos pertinentes, como las políticas social y de empleo, y la política de juventud. Un enfoque global respecto al abandono escolar prematuro debe estimular la cooperación intersectorial a todos los niveles, tener en cuenta la combinación de los factores que dan lugar al mismo y reforzar el compromiso de todos los agentes para reducirlo de forma proactiva. Un uso mejor orientado de la financiación de la UE complementará los esfuerzos de los Estados miembros para reducirlo.

4. OPCIONES POLÍTICAS

Opción A (supuesto de base): Actualmente la reducción del abandono escolar prematuro forma parte del marco de Educación y Formación 2020 (EF 2020). El método abierto de coordinación facilita la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Las oportunidades de financiación existentes, principalmente el Fondo Social Europeo (FSE), el Programa de Aprendizaje Permanente o los Programas Marco de Investigación e Innovación, permiten emprender una acción específica, estudios comparativos, así como la investigación y el desarrollo de nuevos enfoques.

Opción B: Un marco político proporciona a los Estados miembros una herramienta que los ayuda a elaborar políticas nacionales contra el abandono escolar prematuro con arreglo a un enfoque global. Subraya la necesidad de mejorar la base de pruebas para elaborar políticas contra el abandono escolar prematuro y favorece un mejor seguimiento de las mismas, el establecimiento de políticas generales contra este fenómeno y una mayor cooperación entre todos los ámbitos políticos que afectan directa o indirectamente a los jóvenes, especialmente a los que presentan riesgo de abandono. Las medidas propuestas sobre la prevención, la intervención y la compensación del abandono escolar prematuro se basan en medidas políticas demostradas y evaluadas en los Estados miembros, y pueden adaptarse a la situación concreta de otros Estados miembros. Los Estados miembros que aún no cuenten con una contra este

fenómeno pueden utilizarlo para elaborar un marco político nacional. Otros Estados miembros pueden utilizar el marco político para evaluar y revisar sus políticas vigentes. El marco también puede servir de agenda para la cooperación futura entre los Estados miembros, dirigir la evolución política futura a escala de la UE y orientar hacia un uso eficaz y eficiente de la financiación de la UE.

Cabe señalar que la opción B no es una opción independiente, sino que requiere un instrumento para su aplicación. Las opciones B.1 y B.2 describen diversos enfoques para promover y aplicar el marco político utilizando diversos instrumentos jurídicos. Si bien el contenido del marco político no se modifica, el uso de diversos instrumentos para aplicarlo dará lugar a distintos resultados e impactos.

Opción B1 (Comunicación o Recomendación de la Comisión): La Comisión adopta una Comunicación o una Recomendación que describa el marco político para unas políticas eficaces y eficientes contra el abandono escolar prematuro. Puede ser utilizada por los Estados miembros para la elaboración de las políticas y proporciona una descripción de los resultados de investigación y las experiencias a escala europea.

Opción B2 (Recomendación del Consejo): El Consejo adopta una Recomendación en la que se describe el marco político. Dicha Recomendación establece una base para una mayor cooperación entre los Estados miembros. La Recomendación también apoya un proceso ampliado e intersectorial con arreglo al método abierto de coordinación.

Opción C (Programa de financiación): A fin de emprender iniciativas específicas, podría concederse financiación de la UE para medidas específicas contra el abandono escolar prematuro a escala de la UE, especialmente para la investigación comparativa y para proyectos piloto en los que participen varios Estados miembros y que aporten un valor añadido a escala europea. Esta opción ha sido desechada, ya que podría superponerse a los sistemas de financiación existentes, como el Fondo Social Europeo y el Programa de Aprendizaje Permanente. No respondería bien a los objetivos específicos y operativos de esta iniciativa, ya que una financiación adicional no da lugar necesariamente a la elaboración de unas estrategias mejor orientadas, basadas en hechos, coherentes y generales para reducir el abandono escolar prematuro. Además, se corre el riesgo de continuar con enfoques basados en proyectos para abordar el abandono escolar prematuro. Por tanto, se considera que un sistema de financiación adicional no está justificado.

5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO

Reducir los índices de abandono escolar prematuro tendrá un impacto económico y social significativo, que puede resumirse de la siguiente manera:

- Aumento de los niveles de cualificación y empleabilidad de los jóvenes, mejora del bienestar, el estado de salud y las condiciones de vida de los jóvenes.
- Reducción del riesgo de pobreza y exclusión social y dependencia limitada de la ayuda social; mayor cohesión social de las sociedades europeas.
- Disminución de los desajustes de cualificaciones, disposición de trabajadores más cualificados y, por tanto, apoyo del crecimiento económico.

Se produce un impacto medioambiental limitado y no se produce ninguno sobre las cargas administrativas o sobre terceros países. No incide en los derechos humanos.

El impacto social y económico se ajusta a los objetivos generales de la iniciativa. Es probable que las distintas opciones políticas contribuyan de forma diferente a su consecución, dependiendo de la velocidad prevista y del éxito en la reducción del abandono escolar prematuro en Europa. Respecto a las opciones A y B1, la evaluación de impacto reveló que la reducción de los índices de abandono escolar prematuro sería demasiado lenta y escasa para contrarrestar las difíciles circunstancias económicas, fiscales y sociales que experimentan los Estados miembros como consecuencia de la crisis económica.

El análisis del supuesto de base (opción A) demostró que el actual método abierto de coordinación puede apoyar una elaboración de políticas basada en el intercambio de experiencias y buenas prácticas, pero no realiza una aportación tan importante como la que realizarían un marco político o unas directrices políticas contra el abandono escolar prematuro. La experiencia demuestra que, al no contar con tal marco o agenda común, no todos los Estados miembros han podido beneficiarse plenamente de las lecciones extraídas del aprendizaje inter pares. Los enfoques nuevos y acertados que ha resaltado el método abierto de coordinación en el pasado no podrían integrarse fácilmente en las políticas nacionales existentes. Una Comunicación o Recomendación de la Comisión, tal como se prevé en la opción B1, haría tal aportación adicional, si bien un documento de la Comisión podría no recibir la suficiente atención política en los Estados miembros, ya que únicamente refleja el compromiso y el dictamen de la Comisión y no ofrece a los Estados miembros la oportunidad de asumir el marco político propuesto. Por tanto, una Comunicación o una Recomendación de la Comisión podría no promover suficientemente unas políticas basadas en hechos, generales y coherentes, y quizá no consolidara la eficacia y la eficiencia de las medidas contra el abandono escolar prematuro.

Al considerar la cooperación intersectorial, se observó que las disposiciones de aplicación actuales para el marco estratégico Educación y Formación 2020 se limitan actualmente a la educación y la formación. Del mismo modo, una Comunicación o una Recomendación de la Comisión tampoco influiría directamente en el alcance del método abierto de coordinación existente ni ampliaría la cooperación intersectorial a escala europea, pues compromete a la Comisión, pero no a los Estados miembros. Limitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas a las políticas de educación y formación entraña el riesgo de restringir la evolución posterior de las políticas.

La continuación del actual método abierto de coordinación y sus métodos de trabajo no se corresponde con la atención cada vez mayor que se presta al valor de referencia del abandono escolar prematuro en el marco de la Estrategia Europa 2020. Existe el riesgo de que tanto la opción A como la opción B1 no aumenten suficientemente la eficacia y la eficiencia de las medidas contra el abandono escolar prematuro.

En la evaluación de impacto se llegó a la conclusión de que una Recomendación del Consejo, tal como se propone en la opción B2, reforzaría la elaboración de políticas basadas en hechos, generales y coherentes contra el abandono escolar prematuro en los Estados miembros. Debería dar lugar a una reducción más rápida de los índices de abandono escolar prematuro y a un logro más rápido del impacto económico y social perseguido.

La Recomendación contendría un marco político destinado a reducir el abandono escolar prematuro, basado en experiencias actuales de los Estados miembros y en estudios

comparativos. Recopilaría medidas concretas contra el abandono escolar prematuro en un marco estratégico y abordaría las deficiencias de las políticas actuales contra este fenómeno. Al establecer este marco político con el apoyo formal del Consejo, la Recomendación apoyaría a los Estados miembros en la elaboración de sus políticas y debería ayudar a acelerar la aplicación de medidas basadas en hechos y bien orientadas contra el abandono escolar prematuro. El proceso de debate, adopción y aplicación de la Recomendación en el marco del Consejo ofrecería a los Estados miembros un instrumento para revisar sus enfoques políticos y tomar posiciones respecto a las futuras necesidades políticas en este ámbito.

Una Recomendación del Consejo dirigida a los Estados miembros en su conjunto, y no solo en materia de educación, permitiría iniciar un proceso ampliado e intersectorial de cooperación en el marco del método abierto de coordinación, lo cual estimularía la elaboración de políticas a escala de la UE y daría información a los Estados miembros para ayudar a que la elaboración de políticas contra el abandono escolar prematuro sea más eficaz. En la Recomendación se expondría una agenda clara y se definiría un nuevo enfoque para la cooperación futura.

La opción B2 ofrece el compromiso más firme de los Estados miembros en la elaboración del marco político. Los debates en el marco del Comité de Educación y el Consejo realizarán una aportación pertinente para crear un marco político que sea aplicable para los Estados miembros y pueda utilizarse en la política educativa. Por tanto, la Recomendación del Consejo resultante debería estar respaldada por una determinación, un acuerdo y un compromiso político superiores a los de los demás supuestos, que comprometen solo a la Comisión.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

La opción B2, una Recomendación del Consejo, es la que responde mejor a los objetivos de la iniciativa.

- Ayuda a los Estados miembros a elaborar políticas coherentes contra el abandono escolar prematuro.
- Supone una aportación temática adicional, da un nuevo impulso al método abierto de coordinación e involucra profundamente a los Estados miembros en la elaboración del marco político.
- También puede asumirse que garantiza el mayor nivel de compromiso de los Estados miembros, tiene potencial para influir ampliamente en la elaboración de políticas en los Estados miembros y es la que más ayuda a reducir los índices de abandono escolar prematuro en Europa.

En comparación con las demás opciones, representa el instrumento jurídico más sólido posible, lo cual parece justificado respecto a la importancia del objetivo y la urgencia de reducir el abandono escolar prematuro.

La opción A, el supuesto de base, realiza una escasa aportación adicional y no cabe esperar de ella que dé lugar a una reducción acelerada del abandono escolar prematuro. La diferencia más característica entre las opciones B y C es el mayor nivel de implicación de los Estados miembros en la opción C, por lo que aumentaría la probabilidad de que estos la aplicaran.

Respecto al análisis coste-eficacia, cabe señalar que la aplicación de políticas basadas en hechos, generales y coherentes no da necesariamente lugar a más costes. Depende del enfoque político concreto en un Estado miembro y de los medios actuales de recopilación y análisis de los datos. Mejorar la disponibilidad de los datos y la información pertinentes sobre el abandono escolar prematuro no produce necesariamente un gran aumento de los costes. Además, permite unas políticas y unas medidas mejor orientadas. En la medida en que la opción B2 implica un mayor compromiso político, debería dar lugar a una mayor actuación política en los Estados miembros. Es probable que, con la aplicación de políticas basadas en hechos, generales y coherentes, se logren mejores resultados y se reduzcan los costes del abandono escolar prematuro de forma más rápida y eficiente, lo cual podría contrarrestar los costes adicionales. Por ello, y especialmente en tiempos de recortes presupuestarios, la opción B2 podría ser la opción preferida para invertir los recursos limitados de la manera más eficaz.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La reducción del abandono escolar prematuro será un tema fundamental en el proceso de presentación de informes en el marco de Europa 2020. Los objetivos europeos de Europa 2020 están respaldados por objetivos nacionales; las políticas para alcanzar estos objetivos están sujetas a programas nacionales de reforma (PNR). Los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de sus PNR deberían facilitar información detallada sobre los avances para reducir el abandono escolar prematuro y describir las medidas clave previstas por los Estados miembros. A ello se suman la presentación de informes dentro del marco estratégico para la cooperación en materia de educación y formación (EF 2020), los informes de situación anuales sobre EF 2020 realizados por la Comisión y otras fuentes, como Eurostat, por lo que debería disponerse de datos e información suficientes para hacer un seguimiento de la evolución en los Estados miembros y a escala europea.

Respecto a la Recomendación propuesta, en el texto jurídico se preverá un informe de aplicación de la Comisión, cuyo calendario se ajustará a la presentación de informes relativos a Europa 2020. Dicho informe analizará la evolución en los Estados miembros, además de la eficacia y la eficiencia del marco político y, en caso necesario, dará lugar a la revisión de dicho marco.

Por lo que se refiere al seguimiento, la identificación y el intercambio de buenas prácticas sobre la reducción del abandono escolar prematuro, se prevé que, tras la adopción de la Recomendación, se cree un nuevo grupo de expertos de los Estados miembros, coordinado por la Comisión, en el que participen especialistas en las políticas de educación, social, de salud y de empleo.