

La educación y la formación en Europa tras el 2010

Paolo Federighy
Universidad de Florencia (Italia)

Resumen:

En la Europa orientada hacia la estrategia de Lisboa 2010, la educación y la formación se construyen sobre dos factores principales: la economía del conocimiento y el mercado de la educación. Los sistemas formales de educación se están transformando para poder responder al bienestar educativo individual. Las políticas educativas nacionales y europeas deberán cambiar para atender a la gestión de nuevas necesidades. Se analizan los puntos de referencia acordados por la Unión Europea, dentro del programa de convergencia de los objetivos europeos para 2010. En la transición del estado regulador al estado post-regulador, se discuten la eficacia de las definiciones establecidas por la OCDE y la UE y se observa la necesidad de una reformulación de las estrategias que conduzcan a administrar el aprendizaje de por vida.

Palabras clave: objetivos europeos 2010, educación y formación, economía del conocimiento, sociedad del conocimiento, aprendizaje a lo largo de la vida.

Abstract: *Education and training in Europe after 2010*

In a Europe that is moving towards the 2010 Lisbon Strategy, education and training are built on two major factors: the knowledge economy and the education market. Formal education systems are undergoing changes in order to give an answer to the education welfare of each individual. National and European educational policies should be modified to manage new needs. The reference points agreed by the European Union within the convergence programme of European objectives for 2010 are analysed. In the transition from the regulatory state to the post-regulatory state the effectiveness of the definitions established by the OECD and EU is discussed, whereas the need for reformulating the strategies for lifelong learning management is perceived.

Key words: European objectives 2010, education and training, knowledge-based economy, knowledge-based society, lifelong learning.

UNA MIRADA AL FUTURO

ECONOMÍA Y MERCADO

Estamos en los límites de la futurología de la educación buscando previsiones a medio plazo. Hoy esto se puede hacer, no sin riesgos, ya que la política y, por tanto, la libre y legítima voluntad de los electos no es la única en conducir el cambio. Hoy, en partes cada vez más amplias del planeta, se están realizando procesos que revelan cómo los ciudadanos, las empresas e incluso los gobiernos han tomado alguna medida. Hoy existe una demanda de educación y formación conectada a procesos productivos irreversibles que está orientando este desarrollo. Se trata de decisiones que traerán cambios profundos y que nos acompañarán hacia un nuevo mundo en la educación y en la formación. El «primer día de escuela» de este nuevo mundo no depende de la aprobación de reformas particulares, si bien éstas pueden tener autoridad y orientar -al menos en parte- las funciones. En realidad, nuestra sensación es que este primer día ya se haya celebrado -las políticas de España y de Italia constituyen la anticipación de un futuro que ya se está realizando, por no hablar de Suecia, Estados Unidos, Reino Unido, además de los países en vías de desarrollo.

Los factores que están construyendo el mañana de la educación son: *la economía del conocimiento*, es decir, una economía basada en el uso de las ideas más que en la habilidad física, en la aplicación de tecnología más que en la transformación de las materias primas y en el uso del trabajo a bajo coste -y *el mercado de la educación*- el conjunto de los diversos ámbitos en los cuales los ciudadanos y las empresas adquieren educación y formación.

La economía del conocimiento es una realidad y una necesidad para garantizar el bienestar de las naciones. Según el Instituto del Banco Mundial, su desarrollo se basa en cuatro pilares:

- Un contexto económico e institucional que incentive la utilización eficiente de los nuevos conocimientos, y de aquellos existentes, y el desarrollo del mundo empresarial.
- Una población educada y competente en el crear, el compartir y en el uso del conocimiento.
- Infraestructuras capaces de facilitar una comunicación eficaz, la diseminación y la elaboración de la información.
- Un sistema de empresa eficiente e innovador, centros de investigación, universidades, asesores y otras organizaciones capaces de operar a nivel global en la creciente reserva de conocimiento, asimilarlas y adaptarlas a las necesidades locales y crear nuevas tecnologías.

Se trata de pilares que ya -en cierta medida- existen en los países desarrollados. La economía del conocimiento acentuará su desarrollo. La existencia de «una población educada y competente en el crear, el compartir y en el uso del conoci-

miento» y de un sistema territorial eficiente de gestión del conocimiento y de la creación de nuevas tecnologías son dos de los cuatro pilares del desarrollo. La nueva situación es bien diferente de aquella cuando la educación desarrollaba funciones de «filtro», de preparación de una fuerza laboral para la sociedad del mañana.

Pero las novedades ocasionadas por la economía del conocimiento van más allá, están constituidas por el peso creciente del aprendizaje derivado de la pertenencia a redes de trabajo formales e informales de aprendizaje dinámico, por las nuevas formas de acceso y producción de la información y del conocimiento, por la ampliación del número de sujetos a los que se pide participar en la elaboración de procesos de innovación en los mismos lugares de trabajo, encargados de producir conocimiento y no sólo beneficios.

Frente a esta realidad, el desafío se construye comprendiendo en qué medida la sociedad del conocimiento podrá corresponder a la «nación del conocimiento» si en los márgenes continuamos cultivando la sociedad de la ignorancia.

El *mercado de la educación* es una condición previa ocasionada -más allá de las aspiraciones individuales y colectivas- por la misma economía del conocimiento que inevitablemente produce una mayor demanda de formación sin poner límites de edad o de educación o formación particulares. El mercado de la educación y de la formación es hoy un mercado global cuyo valor ascendía a finales de los años noventa a más de dos billones de dólares (Moe, Bailey y Lau, 1999). Un tercio de este mercado está en los Estados Unidos y un 15%, en los países en vías de desarrollo y en las economías en transición (Vawda y Patrinos, 1999).

El gasto de las empresas aumenta constantemente. La International Data Corporation sostiene que el gasto en formación de las empresas ha pasado de los 18.000 millones en 1997 a los 28.000 millones de dólares en 2002. En China, el mercado de la formación en la empresa se estimaba en torno a los 1.000 millones de dólares en el año 2000 y se prevé que pasará a 5.000 millones en 2004 (Borton, 2001).

Alrededor de un tercio de los 100.000 millones de dólares de facturación de la industria de la educación en Estados Unidos proviene de la actividad formativa de las empresas o del Estado (Moe, Bailey y Lau, 1999).

El mercado mundial de la educación y de la formación crecerá sucesivamente y se hará cada vez más global gracias a los resultados de las negociaciones llevadas a cabo en la sede de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre el comercio de los servicios, incluidas la escuela y la formación.

El General Agreement on Trade in Services (GATS) de enero 1995 no excluye esta posibilidad, y confía a la negociación entre gobiernos la definición del marco en el cual las empresas de formación y sus clientes pueden operar. Gracias a la Ronda Uruguay, el GATS asegura al comercio de los servicios la misma estabilidad y fuerza conectada a las reglas acordadas, al acceso a los mercados, al compromiso a la no discriminación que el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ha asegurado para los otros activos en el curso de 50 años. Sin embargo, la educación representa uno de los campos en los cuales los miembros de la WTO son menos favorables

a aprobar procesos de liberalización y a dar plazos de cumplimiento. A día de hoy, pocos más de 50 países han establecido acuerdos en esta materia en al menos uno de los subsistemas de la educación.

Pero las reticencias económicas e ideológicas de los gobiernos están destinadas a reducirse frente al aumento creciente en todo el mundo de la iniciativa privada en el campo de la educación, no sólo en Estados Unidos y en otros países desarrollados (de Suecia a Japón), sino también en los países en vías de desarrollo (China e India) y en África.

El fenómeno ha dado lugar a muchas interpretaciones -conflictos entre lo público y lo privado, etc.-. Probablemente, la verdad es más sencilla: el crecimiento de la intervención privada con fines lucrativos tiene origen en la tendencia de lo privado a gastar más en formación, a querer una mayor posibilidad de elección y en la existencia de una demanda creciente de los servicios educativos y formativos.

¿DÓNDE IREMOS PARA FORMARNOS?

Quien aprenda no lo hará dentro de lo que hoy se entiende por sistema educativo y formativo. La educación y la formación cambiarán y, quizás, ya no serán sistemas auto-legitimados que basan su dominio en el poder de certificar, sino que será una infinita pluralidad de sedes. Lo que cuenta es, y será cada vez más, la pertenencia a redes de aprendizaje dinámico y su permanencia en éstas. Lo que urge es la adquisición y el desarrollo de competencias significativas y la posibilidad de hacerlo siempre y utilizando todas las oportunidades posibles. Lo que cuenta es el bienestar educativo de cada uno, que no se mida en títulos o diplomas. El bienestar tiene por condición que el interesado consiga, y pueda construirse de vez en cuando, los caminos formativos más adaptados a las propias perspectivas de desarrollo intelectual y material.

Aquéllos que consigan vivir en condiciones de bienestar educativo podrán moverse dentro de un mundo educativo con las siguientes características de base:

CUADRO I

Contexto	Sociedad del conocimiento
Sistema	Aprendizaje de por vida
Contenidos de la formación	Creación y aplicación del conocimiento Capacidad de uso de diversas fuentes de conocimiento Potenciación de las competencias individuales Capacidad de control y dirección de los propios procesos formativos
Oferta	Gran diversidad de oportunidades, de marcos, de opciones Aplicación de nuevos acercamientos pedagógicos Apoyo tecnológico Sistema plural, flexible y descentralizado Dirigido por la demanda

Quién no reúna estas condiciones será empujado a los márgenes de la sociedad del conocimiento. Aquello que hoy parece un valor (la prioridad del formar y la educación inicial: de la cuna a la licenciatura, la importancia del currículo, el control centralizado, etc.) dentro de poco será percibido como un desvalor y, con el tiempo, un precio por pagar al pasado.

Además, aquéllos que consigan vivir en condiciones de bienestar educativo tendrán también la posibilidad de pasar su existencia dentro de redes, situaciones y contextos favorables al crecimiento intelectual. La familia, el trabajo y el consumo serán, cada vez más, objeto de atención y control por su capacidad de crear bienestar educativo en la cotidianidad. Para ellos, será posible modificar y enriquecer los procesos educativos que pueden dar a la familia, al trabajo y al consumo oportunidades inigualables de crecimiento o de deshumanización.

Al lado de este modelo, existirá otro muy parecido al actual un poco modernizado y con un menor coste de gestión. Se tratará de un sistema que deberá formar a los espectadores de la sociedad de la economía del conocimiento. Un modelo de bienestar universal -nunca habido antes en la educación y sobre todo en la educación no formal- no podrá siquiera ser imaginado, tendrá que ser rápidamente reemplazado por un paradigma nuevo igualmente capaz de movilizar nuestra esperanza.

LAS RESPUESTAS DE LA POLÍTICA

Las políticas educativas cambiarán radicalmente y, allí donde sea posible, rápidamente. Éstas no pueden limitarse a garantizar la igualdad de acceso a un sistema que, sin embargo, no crea igualdad educativa y que no corresponde a las exigencias de desarrollo de una economía del conocimiento.

Pero también es cierto que las políticas públicas no podrán dirigir y gestionar el aprendizaje de por vida siguiendo el modelo de las políticas anteriores, ni pueden sostener la financiación y no podrán nunca pretender asumir la dirección.

El verdadero desafío es dar vida a políticas de formación que sepan ofrecer tres garantías: la igualdad potencial del acceso, la libertad individual de elección y de adopción de todo tipo de responsabilidades con respecto a las necesidades formativas personales, la calidad de la oferta y de las oportunidades educativas.

Muchos gobiernos ya están en este camino a través de la aprobación de políticas que buscan promover mecanismos de integración y de calificación, y modelos o medidas de política de demanda centradas en los individuos. De un período de leyes y directivas rígidas realizadas a través de formas pesadas de control gubernamental, se pasará a políticas y leyes basadas principalmente en el uso de incentivos y desincentivos, capaces de asegurar la integración entre políticas y entre los diversos actores, también en el respeto de su autonomía e independencia; capaces de introducir un sistema construido ya no sobre la suma de subsistemas, sino sobre la construcción de caminos formativos individualizados para la adquisición de competencias.

El cambio de las políticas promoverá los objetivos y tenderá a dar a los gobiernos el papel indicado a continuación:

CUADRO II

Objetivos políticos institucionales	Papel institucional
Integración interna en diversos niveles: nacional, regional, local	Coordinación de acercamientos multisectoriales
Sudsidio horizontal y vertical	Apoyo mutuo y asociación
Gobernar poniendo en acción	Dar posibilidad de elección, poner a disposición información e incentivos, facilitar la cooperación y la expansión de la oferta formativa
Conexión estrecha entre educación y mercado de trabajo y sociedad	La guía tiene que responder a la demanda formulada por los individuos
Sistemas de garantía de la calificaciones	Supervisar una pluralidad de sistemas de reconocimiento y de control de calidad
Administración y gestión	Introducción de incentivos y facilitación de la multiplicidad de organismos formativos

¿QUIÉN PAGARÁ Y CÓMO?

Formarse durante toda a vida requiere un aumento claro de las inversiones. Vivir en la sociedad y en la economía del conocimiento será posible sólo para aquéllos que tengan el tiempo y el dinero para invertir en formación. Las instituciones públicas continuarán invirtiendo, pero la inversión de las empresas y de las personas siempre será más relevante.

La intervención financiera pública consistirá o debería consistir en:

- Sostener aquellos canales y aquellos niveles de formación en los que el beneficio social supere al privado, individual, y retirarse allí donde el beneficio individual supere al social (y éste será el campo de arbitrio).
- Intervenir en el apoyo de la demanda individual en otros niveles, siguiendo criterios inspirados en la igualdad de acceso (por ejemplo, en la formación superior y en la formación continua).
- Modernizar los sistemas de formación centralizándolos en la demanda y siendo coherentes con un sistema general de aprendizaje de por vida para asegurar un uso coherente de los recursos.

La intervención de la financiación pública -según el Banco Mundial- estará orientada por cuatro principios:

- Todos deben dominar una serie de competencias base.
- Todo individuo es responsable de su propio aprendizaje.

- Los gobiernos deben comprometerse a promover la igualdad.
- El sistema de aprendizaje de por vida debe promover una mayor eficiencia en la educación y en el mercado de trabajo.

Aquí no reflexionaremos sobre el significado de «competencias base», sobre la imposibilidad de identificarlas con la educación inicial, sobre su continua evolución en el marco del aprendizaje de por vida. Aquí más bien nos interesa preguntarnos sobre qué tipos de medidas de financiación podrán acompañar a estas políticas.

Mas allá de las medidas que conciernen a las intervenciones para garantizar la posesión generalizada de las competencias base, lo que interesa es el intento de concretar lo que hay que hacer en lo restante, o lo que cubre las partes formales, no formales e informales no comprendidas entre las competencias de base.

No es arriesgado decir que la financiación de las políticas del aprendizaje de por vida (en lo que no concierne a las competencias base) se basarán principalmente en medidas de financiación de políticas de demanda características o de formas de participación en los gastos o en subsidios públicos a los individuos.

Las políticas para la igualdad de acceso se basarán en las siguientes medidas:

- Préstamos individualizados destinados al desarrollo de unos estudios unidos a unas prestaciones particulares aseguradas por una institución pública o privada y, a veces, combinadas con una garantía de devolución cubierta por el Estado.
- Nuevas formulaciones de la vieja idea de «contratos de capital humano» (originariamente propuesta por Milton Friedman; Friedman y Kuznets, 1945; Friedman, 1955), o formas de préstamo para la formación, en las cuales el estudiante se compromete a pagar un porcentaje durante un período específico de tiempo tras la finalización de los estudios, y en el cual el Estado asegura formas de garantía o de subsidio integrado para la reducción de los intereses, o en caso de desempleo o fallecimiento.
- Cuentas corrientes formativas individuales (*Individual learning accounts* en Reino Unido, Suecia y Holanda; *Individual development account* en Estados Unidos; *Education saving account* en Canadá) consistentes en la introducción de formas de ahorro o de acumulación de capital destinadas a la formación a título personal (por lo tanto, no acumuladas en fondos comunes). Los fondos de acumulación pueden ser varios (porcentual a los sueldos, deducciones fiscales, bonos, etc.). La utilización del dinero está obligatoriamente destinada a la adquisición de formación en los sujetos certificados.
- Nuevas formulaciones de la vieja idea de los cobros fiscales sobre los pagos destinados a la formación, normalmente utilizados para financiar la formación profesional y la formación general de los trabajadores dependientes. Su versión más reciente, no exenta de problemas, permite a los empresarios gestionar directamente tales fondos para financiar la formación interna de la empresa y, así, de obtener beneficios fiscales que implican la reducción de

parte del cobro. Sin embargo, emergerán nuevas ideas para este propósito, tanto para no excluir de la medida a las nuevas formas de trabajo atípico, como para evitar la enorme cantidad de disfunciones que en el Reino Unido han llevado a su abolición y en Francia empujan a un número creciente de empresas a pagarse la formación con fondos propios para evitar la imponente máquina burocrática que supervisa su gestión.

- Vales y bolsas de estudio son medidas a través de las cuales el Estado establece la suma de dinero y otros beneficios para la formación, de las cuales un individuo puede disfrutar en un momento dado (vale), o del cual es titular (bolsas de estudio). Se trata, en el caso de los vales, de fondos que el titular puede gastar en un amplio contexto de actividades y organismos. En los Estados Unidos de la posguerra, los vales unidos a préstamos constituyen la medida principal a través de la cual se interviene para la reinserción en la formación de millones de veteranos. Hoy es una medida cada vez más difundida en todos los países, y financiada tanto por el Estado como por las empresas (Ford, por ejemplo).
- Deducciones fiscales. Las medidas adoptadas pueden moverse dentro de un gran tipo de modalidades destinadas a sostener el gasto de las familias para la formación.
- Seguros individuales para el aprendizaje de por vida, realizados a través de pagos -también obligatorios-, que se iniciarían en los primeros años de vida y que podrían ser utilizados en edad adulta para cubrir los gastos directos (e indirectos) legados a la formación.

OBJETIVOS EUROPEOS PARA EL 2010

El Consejo de la Unión Europea ha aprobado cinco puntos de referencia que deberían ser respetados por los sistemas educativos y de formación de los países miembros para el 2010.

Los niveles que se pretende alcanzar son los siguientes:

- El abandono escolar no deberá superar el 10% (calculado sobre la población entre 18 y 24 años con un título de educación secundaria -o inferior- y no introducida en los sistemas educativos o formativos).
- El número total de licenciados en Matemáticas, Ciencias y Tecnología deberá aumentar al menos en un 15% y las desigualdades de género deberán ser reducidas.
- Al menos el 85% de los jóvenes de 22 años deberá haber completado la educación postsecundaria.
- El porcentaje de los adolescentes con bajos niveles de lectura deberá descender al menos un 20% con respecto al año 2000.
- La media de participación en la educación de por vida deberá incluir al menos el 12,5% de la población en edad laboral (25-64 años. Referido al por-

centaje de sujetos que han tomado parte en actividades formativas en las últimas cuatro semanas antes de la revelación de las estadísticas).

A estos niveles se los unen otros que ya han sido aprobados por la Unión Europea. Nos referimos en particular a las conclusiones del Consejo de Barcelona (2002), donde se afirma que el conjunto de los gastos en I+D e innovación en la Unión deberán crecer hasta acercarse al 3% del Producto Interior Bruto (PIB) para el 2010.

La pregunta que es preciso plantearse no es si estaremos en disposición de lograr tales objetivos, sino cómo será posible, y cómo podremos medir las etapas de acercamiento año tras año. Pero la verdadera pregunta es otra: ¿Son suficientes los objetivos acordados? ¿Están en disposición de garantizar la construcción de una sociedad del conocimiento? El objetivo relativo al aprendizaje de por vida es significativamente bajo. Si fuera así, significaría que tendremos una sociedad del conocimiento limitada a una minoría de la población activa. No basta, sobre todo si tenemos en cuenta que ya hoy, en el 2005, en muchos países de Europa casi el 50% de la población toma parte cada año de cursos y seminarios estructurados, y que en estas áreas el aumento de la participación en el período 1996-2001 ha sido de 10 puntos porcentuales -2 por año. En otras zonas de Europa, está ocurriendo exactamente lo contrario, estamos frente a una decadencia, a una Europa con un proceso de estratificación educativa que ve aumentar las diferencias.

El logro de los objetivos de Lisboa, o de una mejora de las condiciones educativas de la población de todas las edades, no se consigue solamente con el aumento de las inversiones públicas. Éstas son ya sólidas, hasta el punto de rozar el 10% del PIB. ¿Cuánto se puede aumentar en un momento de la historia de nuestro planeta en el que los poderosos ganan elecciones quitando impuestos y vidas humanas? ¿Cuánto se podrá aumentar sin crear desequilibrios en la economía y daños en el crecimiento del bienestar? ¿Y en qué medida una mejor utilización de estas inversiones estaría en disposición de producir los resultados esperados?

La solución no es la denuncia, sino la comprensión de la dificultad y la aceptación del reto de intentar comprender qué podemos cambiar en nuestro modo de afrontar el problema.

El primer punto que es preciso someter a crítica es, a mi parecer, el poco empeño científico que la pedagogía ha puesto en la elaboración de orientaciones relativas a la concepción de las políticas de formación.

LA POLITICA DE LA FORMACIÓN

FORMACIÓN Y POSTDEMOCRACIA

Con la política formativa, el Estado interviene en la distribución de los recursos y del acceso a la formación, en la distribución de poderes y roles, y en la garantía del proceso democrático de la toma de decisiones.

En los últimos decenios, las políticas formativas de las democracias occidentales han gestionado estos poderes principalmente para la creación de un sistema formativo que asegurase el derecho a disfrutar de una oferta formativa concentrada en el ámbito de la formación inicial, y en el caso de países con políticas igualitarias y más sólidos, o con democracias más avanzadas, extendida incluso a la edad adulta. La igualdad en la oportunidad de acceso a esta oferta comprende el concepto de los derechos de los ciudadanos, destacado, según los países, el número de años. Como ha sostenido T. H. Marshall (1963), las personas han adquirido el derecho a estos bienes y servicios en virtud del propio estatus de ciudadano y no porque pudieran comprarlo en el mercado.

Estar en condiciones de acceder a este servicio, de extender la duración, ha sido el objetivo de las luchas sociales de varias décadas, y sus primeras realizaciones se han visto, en términos de derecho a la formación, sólo en la segunda mitad del siglo XX.

El problema nace cuando, a pesar de la conquista de la escuela en masa, se perfilan los límites de esta política incapaz de asegurar una igualdad formativa real en términos de competencia poseída (pensando en los resultados de evaluación de la investigación PISA), además del ejercicio efectivo del derecho (pensando en el elevado número de abandonos y la persistencia de niveles bajos de instrucción). Pero además de estas razones se añade el efecto de la difusión del uso de la formación como un instrumento de competición, de aumento de las diferencias y, por lo tanto, de creación de nuevas formas de exclusión de los ciudadanos y de las empresas.

Las formas adquiridas de derecho de la ciudadanía en la formación no garantizan los resultados esperados; los ciudadanos se ven cada vez más obligados a obrar como individuos en un mercado de la formación que funciona fuera de la política y que tiende legítimamente a una creciente comercialización de la oferta. Todo esto ocurre en una fase histórica de no expansión de los derechos de los ciudadanos, de contención del gasto público, de abandono de las políticas de gestión keynesiana de la demanda y de disminución de la participación de las rentas de los trabajadores con respecto al capital, ahora dirigido a obtener beneficios no a través del consumo en masa, sino en los mercados financieros (Crouch, 2003, p. 15).

Una fase en la que Crouch (2003, p. 9) ve el riesgo de que «la política y los gobiernos cedan progresivamente terreno, cayendo en manos de las clases privilegiadas, como sucedía típicamente antes de la llegada de la fase democrática», y añade «una consecuencia importante de este proceso es la pérdida de atractivo, cada vez más acentuado, de los argumentos a favor de la igualdad». Un riesgo acentuado por la decadencia de las clases que habían conquistado el actual Estado social y la adopción de formas democráticas, la debilitación de las formas de representación y la dificultad con la cual las nuevas clases sociales avanzan en la construcción de nuevas formas de representación y de asociación política destinadas a hacer funcionar y orientar la actuación de las instituciones. En este sentido, Crouch habla de «posdemocracia», o del riesgo de que algunas cosas vuelvan a tener

el aspecto que tenían antes de la llegada de la democracia, lo que en nuestro campo significaría la vuelta a una situación en la cual la formación se confiaba a la responsabilidad y al poder individual y a la desaparición contemporánea de la política como instrumento de dirección y de planificación de una prospectiva igualitaria.

BIENESTAR Y FORMACIÓN

El modelo de bienestar consolidado durante el siglo XX en el campo de la educación, de la sanidad y de la seguridad social se ha presentado como un sistema de distribución de la riqueza y de decisiones libres por las desigualdades propias de la composición capitalista de la sociedad. Esta premisa para la formación se ha realizado sólo en parte y para algunos estratos sociales. Se plantea, por tanto, el problema de concretar el modo en el cual adecuar el nuevo bienestar de la educación para garantizar a la sociedad y a la producción los recursos y las oportunidades de producción del conocimiento que necesita.

El bienestar de la formación se ha concebido e identificado con la gestión directa por parte del Estado, o por cuenta de una serie de servicios y de tipos de oferta incluidos, precisamente, en el concepto de ciudadanía. Internamente, pero sobre todo externamente, se han comenzado a desarrollar otras formas de erogación de bienes y de servicios educativos. También en la formación han comenzado a aparecer nuevas modalidades erogativas asimilables en concesión con la asociación financiera, la apertura al mercado, las privatizaciones, la comercialización.

Cada una de estas formas tiene un significado y consecuencias diversas con respecto a la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía eventualmente empujada hacia las esferas del comercio de bienes y servicios educativos. Con las concesiones de servicios, o de sus segmentos, el modelo precedente de bienestar no se pone en discusión.

La apertura al mercado, las privatizaciones y las comercializaciones introducen, sin embargo, cambios sustanciales en la concepción del bienestar.

La apertura al mercado no comporta necesariamente consecuencias negativas sobre el bienestar. El mercado es un medio que, adoptado con sus reglas, puede ayudarnos a llevar a cabo elecciones distributivas que sirvan mejor a nuestros objetivos (Crouch, 96). A condición de que se trate de un mercado abierto, de que no haya obstáculos al constante crecimiento cuantitativo de los sujetos económicos en competición y de que haya reglas de garantía.

Con la privatización se va hacia la cesión de las propiedades y derechos del Estado a lo privado (por ejemplo, la renuncia al monopolio en la intermediación sobre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo), y con la comercialización nos referimos a la posibilidad de vender, por parte de los sujetos económicos públicos y privados, en el mercado de bienes y servicios educativos (los másteres universitarios, etc.).

La reforma del bienestar opera sobre un terreno rico en contradicciones que se derivan de la necesidad de extensión de su campo de cobertura y de sus beneficiarios.

Pero la elección de la extensión se lleva a cabo en un contexto caracterizado por las discusiones propias tanto de los servicios públicos existentes como del mercado y, en particular, por la problemática en la definición de «indicadores utilizables correspondientes a los precios» (Crouch, 98). La dificultad de definición de los precios relacionados con el valor de los bienes y del servicio no determinado no se obtiene sobre la base de los gastos ni de indicadores medibles, de relieve marginal, sino más bien sobre la base de la cualidad real del bien y del servicio que, por cuanto nos atañe, únicamente puede ser medida referida al aprendizaje de los consumidores. Fenómenos de este tipo existen desde hace más de una década en algunas escuelas de idiomas, en las cuales los usuarios pagan sobre la base de las competencias realmente adquiridas y no de las horas de enseñanza recibidas. En algunos países europeos, se han adoptado modalidades de financiación en las escuelas y las universidades basadas en el nivel de consecución de los objetivos formativos definidos en el ámbito nacional por parte del Estado.

El nuevo bienestar educativo debe tender a desarrollar niveles más avanzados de igualdad en la educación. Acercarse a una igualdad real significa efectuarla en un nivel de paridad en las condiciones de aprendizaje y en resultados medidos en términos de conocimiento y competencia. La referencia a un concepto formal de ciudadanía en la formación, relacionado con el número de años de escuela recibidos ha tenido su importancia en la creación de nuevas condiciones económicas y sociales, apoyando el desarrollo de la sociedad industrial y el desarrollo del crecimiento del sector de los servicios; pero, cuando los marcos de referencia se cambian, los derechos de la ciudadanía deben también evolucionar.

El tránsito hacia un nuevo bienestar educativo se puede realizar tan sólo si existe una capacidad pedagógica de orientación en la política y en los órganos institucionales. Tal capacidad es el elemento fundamental del papel de dirección asumido por el Estado en el campo de las políticas de formación. Se trata de un papel que no se justifica únicamente por el importe de las inversiones públicas, sino por el hecho de que el Estado, por el grado de observación que le es propio con respecto a las exigencias de desarrollo intelectual de la población y de la producción, tiene un nivel de conocimiento superior al de las empresas que operan en el mercado de la formación -universidades y sociedades de formación y consultoría, escuelas privadas o públicas-. Conocimientos que van más allá del mercado y de la época, que pueden permitir la relación de las elecciones contingentes y los intereses de los individuos con las estrategias de desarrollo económico y social a corto y largo plazo.

EL ESTADO ÉTICO Y LA FILOSOFÍA COMUNITARIA DE LA EDUCACIÓN

El modelo de democracia tiene, sin duda, un peso sobre el valor y la utilidad de toda reflexión adicional. Si los conceptos clave de la democracia (libertad, autonomía, igualdad, representación, reglas de la mayoría, ciudadanía) no se efectúan, las condiciones de cada política de educación se resienten necesariamente.

Lo mismo sucede con respecto a las formas generales de Estado a través de las cuales los intereses colectivos son personados, dirigidos y administrados. Las soluciones que estamos investigando con este estudio varían notablemente según nos movamos dentro del paradigma «liberal» o del «republicano».

En el modelo liberal, el proceso democrático se traduce en la atribución al gobierno y al Estado de los deberes de programación de los intereses de una sociedad entendida como mercado de redes de interacciones dentro de lo privado. En el modelo republicano, acompañado de una filosofía de la educación de tipo comunitario, la política va más allá de las funciones de mediación, encarna el proceso constitutivo de la sociedad en su conjunto.

La política es concebida como (...) medio a través del cual los miembros de cualquier comunidad aislada se hacen conscientes de su dependencia recíproca y, actuando deliberadamente como ciudadanos, forman y desarrollan las relaciones existentes en una asociación de asociados libres e iguales en el respeto de las leyes (Habermas, 1996, p. 21).

En ambos modelos, la visión de la sociedad se centra en el papel del Estado visto como guardián de la sociedad de mercado, en el modelo liberal, o como autoconciencia institucionalizada de una comunidad ética, en el modelo republicano. Dentro de este modelo, y de su mezcla con el modelo liberal, es donde en términos más integrales se desarrolla la concepción y la práctica de un Estado ético a cuyo servicio se somete cada individuo.

Se trata, como veremos, de una cuestión de extrema relevancia para las políticas formativas, sea relacionado con la escuela como con el aprendizaje de por vida. En el contexto de un Estado ético, la escuela tendrá como función predominante aquella de la confirmación y la reproducción del modelo ético predominante y del aprendizaje de por vida, entendidos como vías libres individuales de desarrollo intelectual; no puede desarrollarse sino en el marco de una sumisión a los valores éticos predeterminados por el Estado.

En el Estado ético, el Estado de ciudadanía es determinado -a diferencia del liberal- por el derecho positivo, o por derechos expresados en términos de participación y comunicación que no garantizan la libertad por influencias u obligaciones externas (como en el derecho negativo, consignado a proteger por la intervención del Estado), sino por la posibilidad de participar en una práctica común, a través de la cual los ciudadanos pueden transformarse en autores políticos autónomos de una comunidad de personas libres e iguales. En este marco, el papel del Estado y su autoridad encuentran su legitimación en el hecho de proteger esta práctica a través de la institucionalización de la libertad pública. De este modo, la razón de ser del Estado está conectada no tanto a la igualdad de derechos de lo privado, sino con la garantía de una opinión inclusiva y la formación de una voluntad en la cual ciudadanos libres e iguales obtienen un acuerdo sobre cuyos fines y normas se funda el interés de todos (22).

En este marco de referencia, la oferta y la demanda de formación tienen limitada la posibilidad de desarrollo sobre todo en el sentido cualitativo. En los modelos de Estado ético -a excepción de las versiones más elitistas-, el aprendizaje de por vida puede desarrollarse también en términos cuantitativos y en medidas relevantes en los límites de su utilización como instrumento de reproducción de la comunidad ética. Ésta puede ser también incentivada y directamente financiada; incentivada por el Estado, la participación en las actividades puede convertirse no en una obligación, sino en un valor; pero los márgenes de autonomía real para el individuo, en el caso de pensamiento o voluntad o cultura diferente, están fuera de los instrumentos con los que el Estado ha dotado a la sociedad y deben entregarse a las redes sociales autónomas. Cuando el mercado se mueve fuera de los valores dominantes, se convierte, él mismo, en un obstáculo a la reproducción del Estado ético como fuente potencial de diferenciación. Todo esto ayuda a comprender también las enormes dificultades y reticencias de los Estados europeos a poner en común las políticas de educación y a no obstaculizar la movilidad -por razones de formación y de trabajo- de los individuos en el ámbito transnacional y global.

El Estado ético constituye, por lo tanto, un modelo en el cual la concentración de poderes éticos en el Estado se traduce también en la asunción por parte del Estado de gran parte de los costes de la formación y, posiblemente, de su gestión directa o indirecta, entregada a las diversas organizaciones públicas, quasi-públicas y privadas que pertenecen al concepto de estructura administrativa ampliada. Se trata, por lo tanto, de un modelo con un nivel limitado de sostenimiento y de expansión y que además tiende a contener el desarrollo de la oferta formativa.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El gobierno de cualquier tipo de proceso formativo, en una sociedad con una democracia evolucionada y con una iniciativa difusa tanto con carácter social como comercial, debe necesariamente asumir un modelo de administración.

La elección de un modelo de administración en la educación se funda en el hecho de que el gobierno de los procesos formativos en la sociedad no depende únicamente de las leyes del Estado, sino también de aquellas de tipo no instrumental adoptadas por los diversos sujetos económicos (los dispositivos formativos de las empresas, por ejemplo, o aquellos adoptados por las infraestructuras culturales públicas y privadas, etc.). La sociedad del conocimiento es el resultado de estos procesos. El Estado puede elegir una opción de gobierno de uno de los subsistemas educativos (la producción de las reservas de talentos y la socialización primaria, o la transmisión de los valores éticos mayoritarios), o puede tender a asumir una función de administración y orientación del conjunto, apoyada también por la propia acción reguladora y por las leyes, pero no limitada a meras funciones de garantía (limitarse a predisponer y actualizar las reglas de base para la protección del normal funcionamiento del mercado y de sus errores). Esto porque, como ya hemos

notado, el Estado, en el campo de la educación, puede adoptar la posición de más alto nivel de conocimiento en materia de mercado y de demanda de formación, pero también porque, en este campo, la función reguladora del Estado es parte esencial del mercado (definición de estándar, de modelos de certificación, etc.). Pero, aunque esto es suficiente para atribuir al Estado una competencia, se trata también de ver si, y cómo, su función reguladora puede luego ser apoyada por el ejercicio de funciones efectivas de control y, por lo tanto, sobre las posibles consecuencias derivadas por los resultados del control. Una cuestión también de importancia contempla los límites de las experiencias actuales realizadas por los gobiernos de todo el mundo y la tendencia a usar las funciones de control en función de auto-legitimación y validación de las elecciones hechas, más que de corrección de éstas. Pero sobre esto volveremos al final del capítulo refiriéndonos a una posible nueva concepción del análisis del impacto regulador en el campo de la formación y al intento de especificar su aplicabilidad al campo de las políticas de la educación de la

mayor variedad en procesos de control que solicitan otras bases de control aparte de la jerarquía y del derecho de Estado -notablemente las normas y prácticas de la sociedad o comunidades, la tendencia hacia la rivalidad o la competición en entornos organizativos, y la capacidad de diseñar (por ejemplo edificios o software) para controlar el comportamiento-. En cada caso, las estructuras jerárquicas o de derecho de Estado pueden tener un papel parcial en el sistema de control, pero no un monopolio. Relacionado con esto, hay un cambio en nuestro entendimiento de quién controla y quién es controlado dentro de los regímenes (Scott, 2002, p. 4).

DEL ESTADO REGULADOR AL ESTADO POSTREGULADOR

La educación no se administra sólo con leyes y normas, y menos en el ámbito europeo. Ésta era una ilusión propia de la época del florecimiento del viejo modelo de Estado de bienestar, o un modelo que se ocupa casi esencialmente de la distribución y del acceso a los bienes y servicios de formación -en nuestro caso- de propiedad pública, suministrados directamente por el Estado y en la superposición de funciones creación de políticas con funciones de gestión. Por esto, se trata de un modelo que excluye o no sabe implicar a otros actores y en particular a los actores no estatales y por esto es incapaz de abrirse a la introducción de formas espontáneas de regulación de mercado, de autorregulaciones que controlan tanto la materia objeto de los contratos (escuela, carreteras, etc.) como la protección de los consumidores (estándares de calidad).

Pero las críticas más relevantes han puesto a discusión -como bien recuerda Colin Scott, del Centre for Analysis of Risk and Regulation de la London School of Economics (2002, pp. 5-6)- la validez de un modelo basado en la definición de normas, centrando las críticas en tres aspectos:

- La limitada capacidad de las leyes de ejercer un control real.
- La marginalidad de un control fundado en las leyes con respecto a procesos contemporáneos de orden y regulación.

- El hecho que una ley del Estado pueda ser eficaz solamente cuando está conectada a otros procesos de orden y regulación propias de otros actores sociales sobre los cuales interviene (Scott, 2002, p. 8).

Para compensar los límites del modelo regulador, Scott hace referencia a la Teoría Legal de la Autopoiesis de Niklas Luhmann y de Teubner (9).

La Teoría Legal de la Autopoiesis propugna un modelo de Estado posregulador, en el cual el sistema legislativo está conectado a otros subsistemas, no a través de leyes altamente detalladas o de regulaciones puntuales, sino trabajando en el campo de acuerdo entre diversas disposiciones y reglas propias de los diversos subsistemas. Las modalidades más eficaces de intervención que se derivan de esta teoría se apoyan en la adhesión voluntaria y en la autorregulación.

Pero para nosotros la implicación más significativa de esta teoría está constituida por el reconocimiento de la existencia de capacidad de control y disposición, incluso en ausencia de leyes del Estado (Parker, 1999, p. 76).

Este tipo de modelo regulador tiene la ventaja de presuponer un alto nivel de eficacia y de consenso, sobre todo si está integrado por el modelo auto-poiético. La problemática reside en el presupuesto que exista un Estado, una Unión Europea, y otros sujetos capaces de imponer sanciones o desincentivos (19).

CONSECUENCIAS DE UN ACERCAMIENTO POSREGULADOR EN LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN

Sin embargo, la conclusión a la cual nos lleva el análisis del modelo regulador del viejo bienestar, del Estado regulador y del posregulador es que es posible construir un nuevo bienestar de la educación con carácter inclusivo -«para todos y en todo»- a través de la acción orientadora del Estado y un proceso basado en reglas compartidas y no impuestas. Tal objetivo se realiza a partir de un acercamiento pluralista que tenga en cuenta:

- La diversidad de sujetos implicados capaces de promulgar normas relevantes tanto dentro del Estado (Estado, regiones, ayuntamientos) como en la sociedad (los diversos sujetos económicos individuales o asociados).
- La diversidad de instrumentos normativos, públicos y privados que adquieren relevancia en un marco de gobierno de la formación y que vienen de aquellas tradicionales, a las *normes douces*, a los contratos individuales o colectivos, a los instrumentos típicos de formas basadas en autorregulaciones.
- La diversidad de modos de definición de las normas, tanto por parte de las instituciones como por parte de los actores sociales dentro de sus organizaciones (por ejemplo, los acuerdos contractuales que prevén funciones de monitorización, revisión, certificación, de las reglas compartidas o la activación de procesos de definición del estándar normalmente administradas por los institutos privados adecuados).

- La diversidad de mecanismos de control.
- La diversidad de controladores, que ya no se basan exclusivamente en los órganos del Estado o la justicia, sino que se distribuyen entre la totalidad de sujetos. Las asociaciones de productores asumen funciones de control sobre la coherencia de sus asociados con respecto a determinados estándares; las empresas pueden adquirir las mismas funciones que sus clientes; las ONG pueden además desarrollar funciones de control tanto sobre los gobiernos como sobre las empresas; las diversas formas de organización del público de la educación pueden asumir las mismas funciones con respecto a la calidad y la democracia en la educación.
- La diversidad de controlados, que en nuestro caso se convierte en el objetivo de la extensión del bienestar y, por lo tanto, del amplio número de actores de cuyo comportamiento depende la disponibilidad de los bienes y servicios educativos. Las instituciones públicas son el primer sujeto sobre el cual ejercer el control, tanto en lo que respecta a sus actividades regulativas, como a la capacidad de acción y a los resultados obtenidos. El control debe ser extendido también a todos los demás sujetos económicos: empresas e individuos.

LAS DECISIONES ESTRATÉGICAS

Modelo democrático, formas de Estado y de gobierno y modelo de bienestar constituyen los elementos de contexto que determinan los tipos de política de formación que pueden realizarse. Las políticas de formación constituyen un conjunto articulado de políticas que controlan los diversos ámbitos de intervención (de la infancia a la educación de adultos) y la dimensión formativa de otras políticas. La administración de la formación no sólo se realiza a través del conjunto de canales formativos o de los diversos sistemas o de los lugares en los cuales se desarrollan actividades de consumo de bienes y servicios educativos (el conjunto de sedes públicas y privadas en las cuales se desarrollan actividades de educación formal y no formal). El ejercicio de la administración debe extenderse al conjunto de políticas que determinan las posibilidades de participación en el consumo y de gestión de la oferta formativa. La difusión de competencias formativas entre muchas políticas cuyos resultados son determinados por una amplia variedad de sujetos públicos y privados y por sedes institucionales diversas (ministerios y administraciones) recuerda el problema de la necesidad de un diseño unificador que inspire hacia una dirección coherente al conjunto de elecciones, o política de integración. Pero también una política de integración corre el riesgo de tener sólo efectos -aunque útiles- de coordinación si para inspirarla no hay un diseño estratégico.

Este diseño corresponde a la noción de estrategia, un objeto que desde el año 2000 ha adquirido una posición cada vez más relevante. Nos referimos, en particular, por lo que se refiere a la Unión Europea, a la denominada Estrategia de Lisboa.

En educación, la estrategia constituye el marco de referencia de las políticas definida en términos de objetivos generales comunes, de tiempo y recursos.

Ateniéndose a los numerosos documentos aprobados por la Unión Europea desde del año 2000, parece que la estrategia elegida sea la del aprendizaje de por vida. Las estrategias del aprendizaje de por vida se diferencian de las precedentes sobre todo porque tienden a efectuar la continuidad de la formación tanto a lo largo de la vida como en cualquier lugar. En realidad, se trata de una idea que había visto sus primeras formulaciones en el segundo congreso mundial sobre la educación de adultos aprobado por la UNESCO en Montreal en 1962 y alentado por Paul Lengrand.

¿Qué ha sucedido, pues, a la estrategia del aprendizaje de por vida? El debate que se abrió hace décadas, evidentemente, no ha concluido. El dato no debe sorprender visto el cambio de paradigma que esto comporta, y es todavía más explicable si tenemos en cuenta que una estrategia de aprendizaje de por vida comporta la asunción de obligaciones de activación de recursos por parte de toda la sociedad y, por lo tanto, de un consenso no solamente científico, sino de todos aquéllos que deben asumir las consecuencias en términos económicos -gastos directos e indirectos- y de tiempo.

Una estrategia para sostener el control de coherencia normativa no sólo debe conseguir indicar los grandes objetivos, o demostrar que es útil y necesario, sino que debe también saber resolver el problema de la activación de los recursos necesarios para la realización de los objetivos definidos en el tiempo necesario.

Desde este punto de vista, se reconoce que la vieja estrategia «del filtro» -así llamada porque se basaba en la oferta de la fuerza laboral para las empresas, que luego pasaban a «refinar» a las personas- ha conseguido introducirse en el modelo escolástico que, a pesar de los límites y debido sobre todo a la incapacidad de superar la función de reproducción social, ha conseguido imponerse como modelo de sistema en el cual las nuevas generaciones pasan casi veinte años de su vida. La estrategia del aprendizaje de por vida debe todavía completar este camino y traducirse en economía política de educación. La cuestión es si esto depende del hecho que el aprendizaje de por vida pueda o no traducirse en estrategia.

NECESIDAD DE UNA REFORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Con este párrafo conclusivo, queremos demostrar que la elaboración de una estrategia del aprendizaje de por vida es necesaria, que la actual estrategia en los términos en los cuales se ha definido en las sedes de la OCDE y de la Unión Europea no facilita el desarrollo de políticas de aprendizaje de por vida y además favorece un debate contradictorio en torno a la materia y que su perfeccionamiento es deseable y posible.

La necesidad de una estrategia deriva del mismo concepto de la política del aprendizaje de por vida, en cuanto a materia que está interrelacionada, como habíamos dicho, con todas las diversas políticas, y depende de la acción de todos los

sujetos económicos y sociales. La garantía de una coherencia y una armonía, al menos en el terreno de la política de una institución así como de una organización, depende de la existencia de una estrategia que indique (y tenga la fuerza de hacerlo con toda la mano y no sólo con un dedo) objetivos generales y líneas guía. En el fondo, también el viejo estrategia tenía la función de clasificar el campo de batalla y de disponer las falanges, que, en nuestro caso, son precisamente las políticas. La estrategia se convierte, pues, en un instrumento esencial del gobierno, que obliga a declarar los objetivos generales y que provee una medida de evaluación con respecto a la acción autónoma de los diversos actores. Una exigencia que en el pasado era más débil, ya que se trataba de estrategias sencillas y consolidadas resumidas en el principio «más escuela y formación profesional para todos».

La actual estrategia del aprendizaje de por vida no supera el examen de la coherencia normativa y está privada de una capacidad realista de predicción. En otras palabras, por cómo está concebida, no producirá cambios ni pondrá a los gobiernos en disposición de tutelar los cambios realizados. Si éstos se confirman, dependerán esencialmente de la iniciativa de las empresas y de la sociedad civil. Ésta, por como está formulada, es insostenible.

La definición de la estrategia del aprendizaje de por vida, nacida de la Estrategia de Lisboa, se funda en los siguientes principios:

- El crecimiento económico es el objetivo en el cual se basa nuestro bienestar.
- La competitividad de la economía y del sistema productivo europeo es la condición.
- El terreno del desarrollo de la economía del conocimiento es aquella sobre la que se juegan las principales ocasiones de crecimiento, siendo esto un valor añadido.
- La sociedad del conocimiento constituye el complemento indispensable.
- El aprendizaje de por vida es el recurso principal para la construcción de la sociedad del conocimiento.
- Para este fin, hay que aumentar el acceso a la oferta formativa disponible realizando formas de inclusión social para los sujetos en riesgo de exclusión.
- Los gastos deben ser repartidos entre todos los sujetos interesados.

Obviamente, las decenas de informes elaborados sobre la materia profundizan en detalle en cada uno de estos pasajes y desarrollan la reflexión también en términos de previsión de posibles políticas de actuación y tipología de intervención.

Si, sin embargo, debiéramos dar los resultados de una lectura de estos mismos documentos y de las políticas además de las medidas en ellos contenidas (qué se espera, quién, a qué precio), la definición que resultaría es la siguiente:

- El aprendizaje de por vida corresponde a la formación a lo largo de toda la vida, preferiblemente concentrado en los años y en los sujetos que pertenecen a la

población activa del mercado de trabajo, no demasiado anciana y por lo tanto en disposición de sacar beneficios en términos de salario y productividad.

- La prioridad está constituida por los sujetos vinculados a sectores de la economía del conocimiento y no en el conjunto de las actividades productivas.
- Crear una sociedad del conocimiento significa extender el acceso a la educación formal existente y, para los años sucesivos, asegurar un contexto cultural suficiente para el crecimiento económico donde existan personas con competencias actualizadas en respuesta a las exigencias del mercado laboral.
- Los costes de la estrategia deben recaer sobre quien saca el beneficio, incluidos los individuos.

Las razones de la limitada asunción o no de los gastos por parte del Estado derivan de la consideración de la relación gastos beneficios, según la teoría del capital humano.

Son un ejemplo de esto las conclusiones de un estudio del Banco Mundial, donde se afirma:

Proporcionar más y mayor educación y oportunidades de formación durante toda la vida requerirá incrementar los gastos, aunque los recursos también necesitarán ser utilizados con una mayor eficacia y de modo diverso. Estos gastos no pueden proceder sólo de fuentes públicas; se necesita una asociación creativa que implique a los sectores público y privado. La financiación del aprendizaje de por vida requiere un gasto público a niveles de educación donde la ganancia social exceda la ganancia privada (por ejemplo en la educación básica) y un papel privado mayor en las inversiones que produzca ganancias privadas más altas (por ejemplo, la mayoría de los estudios superiores y la educación continua). La intervención del gobierno más allá de los niveles básicos debería estar dirigida a los estudiantes de familias con rentas bajas (BM, 57).

No son diferentes las conclusiones de un estudio desarrollado por De La Fuente por parte de la Comisión Europea, en la cual se afirma:

un aumento modesto en la inversión educativa sería beneficioso desde un punto de vista social en todos los países de la Unión europea. Y segundo, que un incremento en subsidios generales para la educación post-obligatoria no se necesitaría para conseguir esta meta en la mayoría de los países europeos (9).

El aprendizaje de por vida se ha convertido en estrategia en la base de teorías basadas en el capital humano. La cuestión es si tal teoría es capaz de llevar a la formulación de una estrategia que implicaría su propia superación.

En la teoría del capital humano no hay sitio para el aprendizaje de por vida en cuanto ésta no mide la felicidad como parte del equilibrio del consumidor y como factor del desarrollo humano y económico, de la humanización de la sociedad y del trabajo. Una teoría que no posee esta noción tiene dificultad para construir una

estrategia cuya innovación reside en el acercamiento holístico a la formación. El impacto de la educación, en su conjunto, sobre el crecimiento no viene considerado porque no va insertado en los objetivos estratégicos y es inevitable que luego, no calculando los ingresos, se pueda decir que no hay ganancias. Pero esto sucede porque ha habido un error de subestimación de las ganancias y de las conexiones entre las diversas formas de educación. Pero los errores también se refieren a los objetivos de la estrategia, que aquí sintetizaremos:

- La economía del conocimiento y del nuevo mercado solicita sujetos que tengan, en el ámbito individual y colectivo, una capacidad de iniciativa difusa y no simplemente una capacidad de aprendizaje. El reto es la adquisición de la capacidad de innovación y de transformación.
- Esto debe interesar a la vida de consumo y la vida social, además de a la vida laboral.
- El aprendizaje debe estar orientado a la producción de nuevos conocimientos y de respuestas a los problemas individuales y colectivos.
- El Estado debe garantizar intervenciones *erga omnes* (contextos formativos, estándares mínimos e infraestructuras).
- El Estado debe elaborar una política de activación de los recursos.

LA CUESTIÓN DE LOS RECURSOS

La cuestión de los recursos sólo se puede afrontar atribuyendo todos los gastos al Estado. Después de los primeros éxitos, ésta es una constatación compartida y fundada en datos incontrovertidos.

Un cálculo actualizado en el 2000 relativo a los países de la OCDE y relativo a la realización de intervenciones mínimas en el campo de la formación, calcula la necesidad de un gasto anual adicional que, según los casos, varía del 2% al 4% del Producto Interior Bruto (OCDE fin 109).

Otro estudio relativo a la creación de condiciones de igualdad, desarrollado en Estados Unidos, partía de la afirmación de que:

Las diferencias salariales -que incentivan a invertir en conocimiento- se están generalizando en la economía del conocimiento. Revertir la generalización de las diferencias salariales entre trabajos cualificados y no cualificados se cree que será costoso. Una estimación en Estados Unidos da una cifra de 1.66 billones de dólares (Heckman et al., 1994). Aunque dar oportunidades al aprendizaje de por vida requerirá aumentar el gasto en educación y formación (de los sectores público y privado), la incorporación de esquemas de incentivos (acumulación de capital) podría reducir la inversión necesaria (BM, 59).

Si tenemos en cuenta que el volumen mundial total de los gastos para la formación se ha valorado en 2002 en dos billones de dólares (IVI), para reducir en un año

las desigualdades que afligen a la fuerza laboral en Estados Unidos se necesitaría destinarles el total de los recursos mundiales. El problema no está en encontrar financiación para realizar intervenciones mínimas inmediatas. Antes, hay que resolver el problema de la coherencia estratégica. Desde este punto de vista, el problema central reside en la definición de estrategias para la activación de los recursos públicos y privados no con la finalidad de financiación de la actividad, sino de la creación de la propensión al consumo. Sólo de este modo se crearán nuevos recursos. Para obtener este resultado, la estrategia de activación de recursos debe:

- Extender las *libertades individuales* en la formación admitiendo la diversidad de intereses, de usos de la formación y, sobretodo, favoreciendo esta finalidad al cambio de las condiciones de vida y trabajo.
- Reducir y desincentivar el dumping educativo.
- Aumentar el poder de adquisición de formación a través de intervenciones en las *rentas*.
- Aumentar el *tiempo* dedicado por cada individuo para la formación.
- Favorecer las *inversiones* de lo privado y del emprendimiento formativo en el campo de la economía formal, social e informal.
- Reducir los *gastos* unitarios por hora de formación a favor de la competencia adquirida.

Todo esto puede ser realizado en un modo más o menos incisivo si el Estado consigue ampliar las inversiones productivas en educación y reducir los gastos actuales.

Esto se puede realizar a través de

- La asignación de nuevos recursos.
- La reasignación de aquellos existentes.
- Una mayor eficiencia en el uso de los existentes (*economics*, 40 y 114).
- El desarrollo de formas de asociación (*economics*, 117).

Pero los verdaderos resultados dependerán del nivel de consenso que consigan obtener las intervenciones que los políticos más valientes estén en grado de realizar, y del apoyo y del estímulo que el mundo de la producción y de los movimientos sociales sean capaces de asegurar.

Traducción: Clara del Rosario Alcaraz Sandoval

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORTON, J. (2001): *World Higher Education Reporter*. September, 3.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003): *Council Conclusions on Reference Levels of European Average Performance in Education and Training (Benchmarks)*, 8981/03.
- FRIEDMAN, M.(1955): «The Role of Government in Education», en SOLO, R. A. (ed.): *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press.
- FRIEDMAN, M.; KUZNETS, S.(1945): *Income From Independent Professional Practice*. New York, National Bureau of Economic Research.
- MOE, M. T.; BAILEY, K.; LAU, R. (1999): *The Book of Knowledge: Investing in the Growing Education and Training Industry*. San Francisco, Merrill Lynch and Co., Global Securities Research and Economic Group, and Global Fundamental Equity Research Department.
- VAWDA, A.; PATRINOS, H. A. (1999): *Private Education in West Africa: The Technological Imperative*. Washington, D. C., World Bank, Education Group, Human Development Network.
- WORLD BANK INSTITUTE (2001): *Korea and the Knowledge-Based Economy*. Washington, D. C., WBI.