

Resumen

Más allá de las palabras: políticas y práctica de la educación de adultos

Overview

Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices

Spanish translation

Los Resúmenes son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.

Todos los Resúmenes se pueden obtener de forma gratuita

en el OCDE Online Bookshop : www.oecd.org/bookshop/

Este Resumen no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La educación y formación de adultos ha adquirido una mayor importancia en la última década, por el hecho de que las economías y las sociedades crecientemente envejecidas de los países de la OCDE se basan cada vez más en los conocimientos. La mayor tasa de desempleo entre las personas con baja cualificación, el creciente y reconocido impacto del capital humano en el crecimiento económico— junto con el interés público en desarrollo social y personal— hacen necesario incrementar las oportunidades de educación de adultos dentro del contexto más amplio de la educación a lo largo de la vida. Dependiendo del país y del contexto, se encuentra una amplia gama de oportunidades formativas. Estas pueden estar relacionadas con el empleo, con las necesidades de preparación básica o de mejora de las cualificaciones, o responder a preocupaciones sociales y cívicas. Al mismo tiempo, sin embargo, existen fuertes desequilibrios en términos de acceso y de recursos.

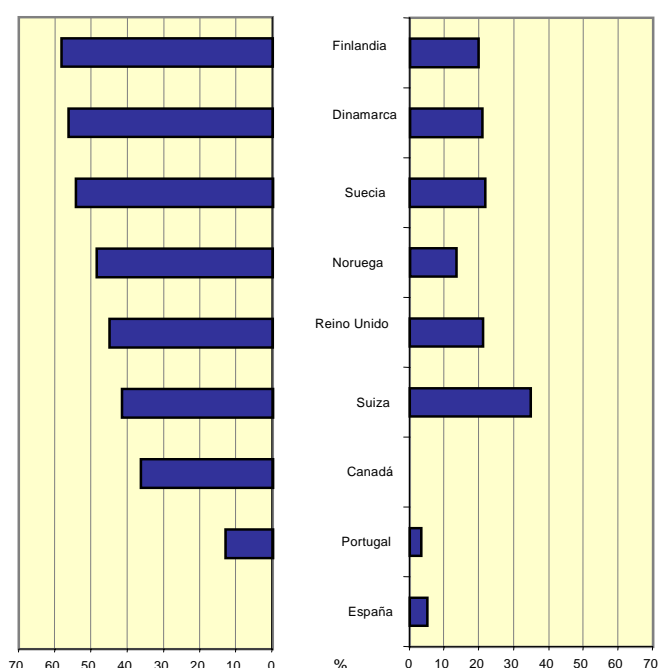
Por lo tanto, es hora de ir más allá de las palabras y considerar respuestas políticas concretas para ampliar las oportunidades de educación para todos los adultos. El propósito de este estudio es precisamente documentar la experiencia en este campo en nueve países: Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Noruega, Portugal, Reino Unido (Inglaterra), Suecia y Suiza.

Participación en la educación de adultos

Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que participa en educación, según diferentes periodos de referencia.

Año anterior (IALS)

4 últimas semanas (ELFS)



Nota: Para Suiza, el periodo de referencia es de un año en ambos estudios. Los países están clasificados en orden descendente de su tasa de participación total para los datos IALS.

Fuente: International Adult Literacy Survey (1994-98) y Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

El diagnóstico

¿Qué es la educación de adultos?

El concepto de educación y formación de adultos adoptado en este documento abarca todas las actividades de enseñanza y formación que realizan los adultos por razones profesionales o personales. Incluye formación general, vocacional y empresarial con una perspectiva de aprendizaje continuo a lo largo de la vida. En los nueve países de la OCDE que participan en este estudio, hay una amplia gama de posibilidades ofrecidas tanto por el sector público como por el privado, instituciones de enseñanza, empresas, organizaciones comerciales, ONGs y otras organizaciones comunitarias.

La participación en la educación de adultos varía considerablemente en los distintos países.

En los países nórdicos, Reino Unido, Suiza y Canadá, uno de cada tres adultos participa en alguna actividad de formación a lo largo del año (IALS). De igual manera, en la mayoría de los países nórdicos y el Reino Unido al menos uno de cada cinco adultos participó durante un mes (ELFS). España y Portugal tienen tasas de participación más bajas.

Además, la participación en la educación es dispar entre subgrupos específicos de la población.

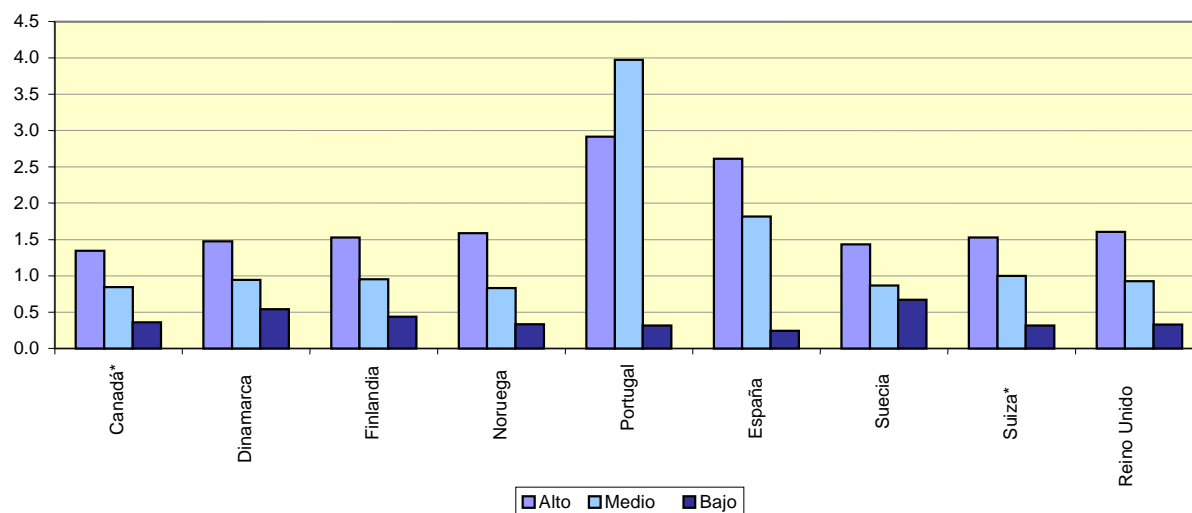
Los adultos más jóvenes, aquéllos con mayor nivel educativo, con empleo o con puestos de alta cualificación sacan mayor provecho de estas oportunidades o tienen más acceso a estos cursos que otros grupos sociales. La edad es fundamental, puesto que se ha comprobado que las tasas de rendimiento para los adultos que retoman su formación disminuye con la edad, actuando como elemento disuasorio para el aprendizaje. En la mayoría de los países, las personas entre los 25 y 29 años son los que más participan, pero la participación activa se mantiene hasta los 50, punto en el cual se experimenta un notable descenso.

Las personas que más se benefician de la educación de adultos son las que tienen un nivel de formación más alto.

Las personas con mayor nivel educativo continúan su formación a lo largo de su vida. Son conscientes de las ventajas que ello supone, de la necesidad de actualizar y ampliar sus conocimientos, y tal vez, estén más motivados debido a los beneficios potenciales. En resumen, las personas que aprenden suelen estar convencidas del valor del aprendizaje.

Educación de adultos según nivel educativo

Ratio entre las tasas de participación por nivel educativo y las tasas de participación total para la población entre 25 y 64 años, 2000



Nota: El periodo de referencia es de cuatro semanas excepto para Canadá y Suiza, para los cuales es de un año.

Fuente: Datos de Eurostat, European Union Labour Force Survey salvo para Canadá (1997 datos AETS).

Una alta proporción de la educación para adultos se centra en la promoción profesional, puesto que la empresa es uno de los principales catalizadores de la formación.

Más del 50% de los que recibieron formación lo hicieron gracias al apoyo del empleador, y los empleadores tienden a elegir inversiones de las que esperan grandes beneficios. De esta manera, la formación a menudo se concentra en trabajadores ya cualificados que disfrutan de un estatus profesional relativamente alto en grandes compañías. Esto descarta a los trabajadores mayores o poco cualificados, los que desempeñan su labor en empresas pequeñas y los que tienen contratos temporales. Las grandes compañías invierten más en formación, al igual que las empresas del sector de servicios, especialmente las de servicios personales y sociales, intermediación financiera y del sector inmobiliario.

Hay diferentes razones, como son las barreras de tiempo o financieras, para unas tasas de participación bajas o dispares.

La falta de tiempo es una de las razones más citadas por los adultos para no poder asistir a los cursos de formación, especialmente para aquéllos no vocacionales. Además, con los compromisos

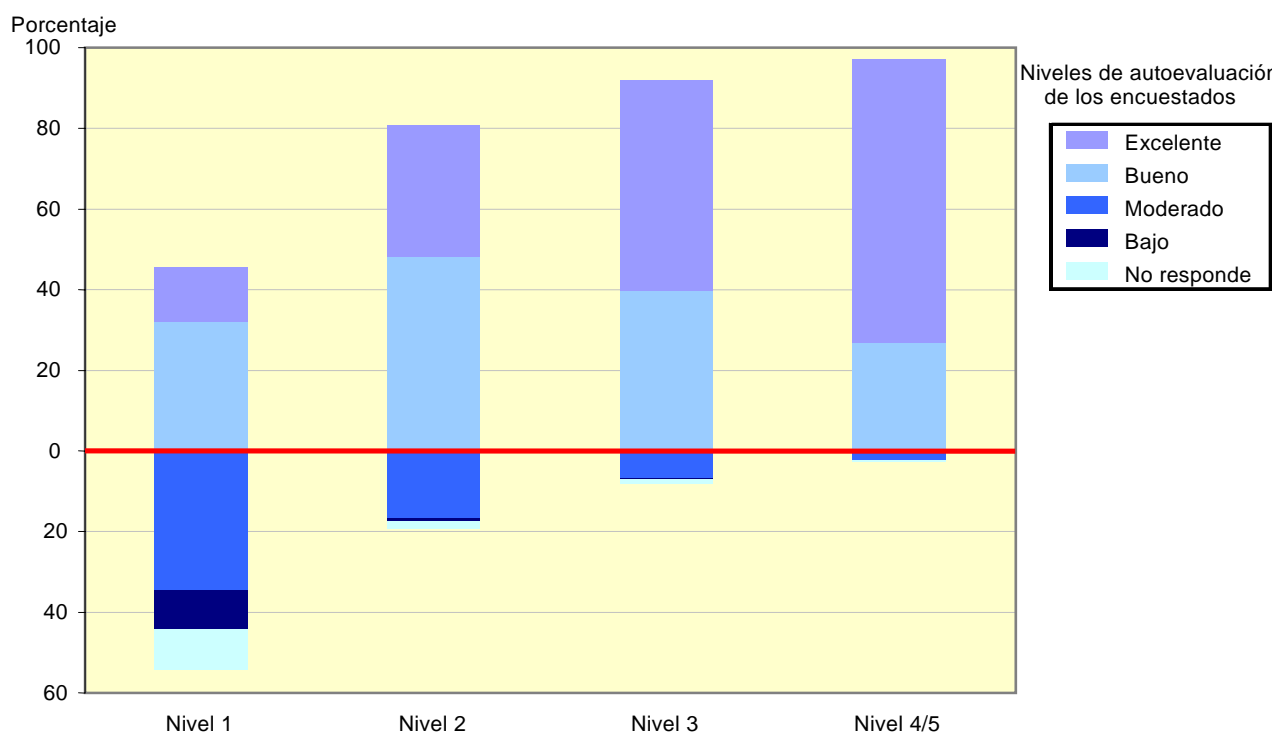
familiares y laborales es difícil encontrar tiempo para dedicarlo a la formación, especialmente para los que no están convencidos de sus beneficios. Las limitaciones financieras también se encuentran entre las barreras que dificultan la formación.

Asimismo, a menudo, aquellos adultos más necesitados de educación y formación son los menos conscientes de dicha necesidad o de sus beneficios.

Muchos individuos de nivel educativo bajo o con poca cualificación creen que su formación es buena o excelente y que, por lo tanto, no ven la necesidad de mejorar. Uno de los principales desafíos a los que deben enfrentarse los responsables de estas políticas es concienciar a la población de los beneficios de la educación, al tiempo que facilitar el acceso de los adultos a la misma, especialmente de los de bajas cualificaciones.

Autoevaluación de la capacidad de lectura por nivel de comprensión escrita

Porcentaje de la población entre 25 y 64 años según nivel de autoevaluación por grado de comprensión escrita, 1994-98



Fuente: International Adult Literacy Survey (1994-98).

Aunque existe inversión en la educación para adultos de los sectores público y privado, no es suficiente.

Incluso en el caso de trabajadores altamente cualificados, el rendimiento de la inversión para las empresas es arriesgado; teniendo en cuenta la posibilidad de utilizar la mano de obra capacitada en mercados laborales imperfectos, las compañías prefieren, por lo general, “adquirir” esta mano de obra en lugar de invertir en formación. La falta de visibilidad de los beneficios de la formación, tanto para las empresas como para los trabajadores, también puede ser un factor de peso.

En general, se encuentran barreras a la participación en la educación de adultos.

Existen pruebas que revelan una demanda no satisfecha, como la existencia de listas de espera para cursos de educación básica para adultos en algunos de los países visitados. La demanda no satisfecha oculta no es tan evidente: las personas poco capacitadas o con bajos niveles de educación, los segmentos de población que viven en zonas rurales o alejadas y las personas con barreras psicológicas para la participación, no suelen hacer oír sus necesidades. Además, existen barreras institucionales: la oferta fragmentada de oportunidades de formación significa que hay una compleja diversidad de instituciones –empresas, asociaciones comerciales, los sistemas de educación pública e instituciones privadas– que ofrecen formación pero no de una manera transparente o coherente. Existe una gama de oportunidades educativas pero la oferta está fragmentada y no se han implantado los incentivos suficientes para llegar a los más necesitados.

Las soluciones

Los países miembros de la OCDE han reconocido la necesidad de la intervención pública por razones de igualdad y de eficiencia.

En términos generales, los países concuerdan en los objetivos a largo plazo, entre los que se incluyen razones económicas y no económicas: la necesidad de dirigirse a sectores con bajo nivel educativo y de intervenir para lograr la cohesión social y el crecimiento económico, así como de reducir el desempleo y potenciar el desarrollo personal y social. El desarrollo de los valores democráticos y la mejora de las capacidades para participar en la economía y en el mercado laboral son motivos vitales para la intervención del gobierno en la educación para adultos.

Numerosos países movilizan una variedad de recursos para apoyar el desarrollo de la educación para adultos en distintos niveles.

La mayoría de los países ofrece educación básica para adultos, con objeto de mejorar los niveles educativos. Asimismo, hay una gran diversidad de programas de formación vocacional destinados a mejorar las posibilidades de los adultos a la hora de conseguir empleo. También se realizan esfuerzos para fomentar la formación de los trabajadores dentro de las compañías a través de la legislación,

incentivos financieros y acuerdos contractuales. Las organizaciones sin ánimo de lucro o las comunitarias proveen asimismo oportunidades de educación para adultos.

Los países han adoptado recientemente una serie de medidas para impulsar la formación de adultos.

Entre las distintas medidas se incluyen desde planes generales de acción, orientados a incrementar las oportunidades de aprendizaje de todos los adultos, hasta programas más específicos diseñados para mejorar las aptitudes de subgrupos específicos de la población, o para aumentar las posibilidades de formación de los trabajadores. Ciertas reformas están ideadas para mejorar el rendimiento y los resultados de la educación para adultos en un enfoque más integrado, centrado en el alumno. Al mismo tiempo, se ha procurado lograr un sistema más eficaz mediante el desarrollo de marcos de políticas más amplias para la educación de adultos, una mayor coordinación entre los distintos interlocutores (incluidos los sociales) y una oferta más racional, centrándose en la relación eficacia-costes, y en las necesidades de los individuos. La descentralización constituye un aspecto importante de este proceso. Las respuestas políticas varían de acuerdo con el contexto socioeconómico de cada país, el desarrollo histórico de su sistema educativo, así como las estructuras y sistemas políticos existentes.

La clave: acceso y participación

La adopción de una estrategia integrada para la educación de adultos puede tratar diversas cuestiones de forma simultánea.

La adopción por parte de los gobiernos de la OCDE de una estrategia integrada puede contribuir a ampliar las oportunidades de educación de adultos, a aumentar la eficacia y la calidad de la enseñanza y a garantizar una mayor coherencia en la formación. El estudio informa en detalle sobre una serie de características que puede constituir una estrategia integrada para las políticas de educación y formación de adultos. A continuación, bajo cinco ingredientes principales para una estrategia integrada de educación de adultos, se proponen algunas de las posibles estrategias.

1. Las medidas dirigidas a hacer que la formación resulte más atractiva para los adultos pueden potenciar la participación. La motivación constituye uno de los elementos clave: la formación debe resultar atractiva. Para este objetivo, es posible destacar las siguientes actuaciones:

- Métodos pedagógicos adaptados expresamente a los adultos y no para los jóvenes. Eso implica que la formación debe estar centrada en el alumno y contextualizada para que sea relevante a las experiencias de los adultos. Las Escuelas-taller y casas de empleo en España son buenos ejemplos de ello. Los cursos ofrecidos por Migros “club schools”, una iniciativa privada, desempeñan un papel primordial en el retorno de los adultos a la educación en Suiza.
- Flexibilidad en la formación con el fin de adaptarse a las circunstancias y horarios de los adultos. La creación de sistemas modulares, como es el caso de Dinamarca, Suiza y recientemente en Portugal, ayuda a adultos a estudiar a su ritmo. Las tecnologías de la información y la comunicación y la educación a distancia constituyen herramientas que permiten llegar a los

sectores más alejados de una forma flexible. El Programa español Mentor se realiza en centros locales, en donde se ponen a disposición de los alumnos recursos informáticos, audiovisuales y de telecomunicaciones en un horario amplio.

- Políticas de difusión y alcance destinadas a atraer a los adultos que no consideran la necesidad de aprender. La clave del éxito reside en ofrecer información pertinente y actualizada, así como asesoramiento específico adaptado a las necesidades de los adultos. La *Adult Learners' Week* en el Reino Unido, el *Learnfestival* en Suiza o el servicio de búsqueda abierta sobre información educativa en Finlandia, Opintoluotsi, son buenos ejemplos de un esfuerzo extensivo. Los Programas Comunitarios de Acceso en Canadá están diseñados para facilitar a los adultos el acceso a la información disponible en Internet.
- Reconocimiento de la educación o aprendizaje previos. Valorar y acreditar los conocimientos y capacidades adquiridas en el trabajo, en el domicilio o en la comunidad garantizará que los adultos no pierdan tiempo aprendiendo cosas que ya saben. El sistema nacional portugués para el reconocimiento, la validación y certificación del nivel educativo y de la experiencia personal es una buena práctica a este respecto.

2. Puesto que la formación va íntimamente relacionada con el empleo, es importante adoptar medidas para estimular la formación ligada al empleo en empresas, para trabajadores y para desempleados. Esto puede implicar actuaciones en varios niveles para superar las barreras existentes, a través de la organización y financiación de la formación, reconciliando el tiempo de producción y el de formación, e revertiendo correctamente los beneficios de la formación. A continuación, se enumeran algunos elementos clave a tener en cuenta:

- Prácticas que permitan a los trabajadores superar algunas de las barreras a la formación, incluyendo el tiempo y los costes (mediante, p.ej., una gestión flexible del tiempo). Los permisos laborales para educación o formación en Finlandia y Noruega son un incentivo fundamental para los trabajadores.
- Medidas que garanticen el acceso a la evaluación de capacidades y la posibilidad del desarrollo de dichas capacidades en empresas para grupos de riesgo, como trabajadores víctimas de la reestructuración, que no poseen una educación inicial adecuada, o trabajadores de más edad. Cabe destacar la apertura de “cuentas individuales para la formación” de la Compañía Skandia en Suecia: Skandia ingresa en estas cuentas destinadas exclusivamente a la formación la misma cantidad que los trabajadores, y la triplica en el caso de los empleados mayores de 45 años que no cuentan con titulación secundaria. Se han encontrado otras prácticas igualmente válidas en empresas de todos los países estudiados.
- Servicios de empleo público que pongan en práctica modelos flexibles de programas de formación. Módulos, programas personalizados, admisión continua y certificaciones, son algunos de los elementos aplicados con éxito en los servicios de empleo público en Noruega, sin olvidar el modelo Vaggeryd para la formación del mercado de trabajo (que toma el nombre de la municipalidad en la que se desarrolló originariamente) en Suecia.
- Criterios que no consideren únicamente los resultados cuantitativos al financiar la formación de los desempleados. Esto puede llevar a un cierto ‘proselitismo’ en la elección de candidatos a la formación, puesto que el objetivo es la colocación inmediata. Los criterios cualitativos también deben incluirse en las propuestas.

3. Aumentar los incentivos financieros para invertir en el capital humano de los adultos, tanto a nivel individual como a nivel empresarial. La financiación de los sistemas de educación de adultos es un tema complejo. Los fondos proceden tanto de fuentes públicas como privadas en todos los países estudiados. Así, parece haber un consenso del carácter compartido de la responsabilidad de la financiación, explorando distintos mecanismos de financiación cooperativa. En algunos casos, la colaboración de los propios individuos en la financiación (si pueden permitírselo), puede aplicarse como un retorno de beneficios. Entre las políticas dirigidas a fomentar los incentivos para la inversión se destacan las siguientes:

- Mecanismos de incentivos individuales como préstamos, becas o cuentas individuales de formación. En Canadá, algunos de estos mecanismos se han utilizado para estimular la participación de los adultos en estos programas educativos. En el Reino Unido, hay una amplia gama de apoyos financieros para incentivar a los individuos de todo el país. En Finlandia, Noruega y Suecia, además de los cursos gratuitos, existen ayudas individuales de compensación complementarias.
- Permisos laborales de formación durante las horas de trabajo. El permiso de alternancia en Finlandia, por ejemplo, tiene un doble propósito: los empleados obtienen permiso del trabajo, y las personas en busca de empleo pueden adquirir experiencia laboral.
- Implantación de subsidios a los proveedores de enseñanza privados o a los individuos. La compensación de parte de los costes puede contribuir a alcanzar el nivel de formación apropiado. El sistema danés de determinación de cuotas, exenciones de impuestos y subvenciones para la formación financiada por el empleador entran dentro de esta categoría. Al mismo tiempo pueden aumentarse los incentivos financieros, tratando la formación como inversión en lugar de gasto.
- Quotas de formación para las empresas o la constitución de fondos de formación sectoriales o nacionales con unas condiciones específicas. El desarrollo de la Ley de Promoción laboral (Labour Promotion Act) en Quebec, Canadá, para reforzar la cualificación, capacidades y rendimiento de los trabajadores mediante una formación continua, es una medida del tipo “formar o pagar”.

4. Las medidas para mejorar la calidad de la educación de adultos pueden contribuir a aumentar el acceso y la participación. Algunas de estas medidas se centran en el control de calidad y la evaluación de los resultados. Es posible conseguir una mejora mediante una mayor monitorización y evaluación, mejores sistemas y seguimientos estadísticos, mejores sistemas de acreditación, mejor evaluación del rendimiento en las instituciones, y un mayor seguimiento de los resultados de los estudiantes y de sus destinos. La investigación en este campo resulta esencial, al igual que algunos elementos como son:

- La introducción de sistemas de control de calidad. Los programas EduQua en Suiza y el Programa de Certificación para las Instituciones de Formación (QUALFOR) en Portugal son interesantes ejemplos de control de calidad. En muchos países se han creado también institutos encargados de evaluar la calidad de la enseñanza y de la formación de adultos exclusivamente (como el Instituto Noruego de Educación para Adultos), o de todo tipo de enseñanza en términos más amplios (como es el caso del Instituto de Evaluación danés).
- La implantación de estándares para la oferta de servicios con un respaldo público de dichos estándares. En el Reino Unido, se otorga la etiqueta Investors in People (IiP) a las empresas que realizan un esfuerzo de formación reconocido.

- La inclusión de la evaluación como un apartado básico en el diseño de las estrategias. Desgraciadamente, la evaluación de las políticas de formación para adultos se limita a registrar el número de estudiantes que participan en el programa y los fondos invertidos, realizando estudios para analizar los cambios y los perfiles educativos. En muchos países, las políticas de educación para adultos carecen de herramientas de evaluación más extensivas que midan la eficacia de dichas políticas.
- Con el fin de ofrecer un mayor apoyo al diseño de políticas es necesario realizar investigaciones y análisis exhaustivos. Tanto los esfuerzos encaminados a recopilar información estadística homogénea sobre la participación y la inversión a nivel nacional, como la investigación y la difusión de las mejores prácticas a nivel nacional e internacional, contribuyen a mejorar la calidad de las políticas y de los programas.

5. Resulta esencial adoptar un enfoque coordinado de la educación de adultos, propiciando la relación entre los actores principales. Coordinar las actividades de los distintos actores puede contribuir a una mayor racionalización de unos recursos escasos y a una gestión más eficaz del gasto público. La participación conjunta es una herramienta útil, al igual que los enfoques basados en los resultados. En los distintos países, se estudian formas de desarrollar marcos políticos globales e integrados para la educación de adultos. Al contrario que los enfoques fragmentados utilizados en muchos países, un enfoque integrado -que abarque la enseñanza formal e informal, la educación general y vocacional, así como la formación empresarial- exige una buena coordinación. Los componentes clave de una política coordinada son:

- Un enfoque coordinado dentro del sistema de educación pública de adultos. Los países se han centrado en aumentar la oferta a distintos niveles, en racionalizar y dar coherencia a la diversidad de opciones, y en coordinar a los diversos actores implicados. Generalmente, esto se materializa en cursos gratuitos o casi gratuitos de educación formal, y en otras oportunidades educativas. Éste es el caso de las reformas introducidas por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, y de los esfuerzos llevados a cabo por España y Portugal.
- La cooperación entre las distintas instituciones o estamentos públicos, y la colaboración entre el gobierno y una serie de actores no gubernamentales como empleadores, sindicatos, instituciones educativas públicas y privadas, y grupos locales. De las instituciones específicas que ayudan a coordinar las políticas educativas para adultos, se destacan ANEFA en Portugal y el Learning and Skills Council en el Reino Unido.
- Una interacción equilibrada entre un enfoque descendente (en el que los gobiernos definen las estructuras y los procedimientos financieros) y un enfoque ascendente (de los actores locales hacia la definición de las políticas públicas). La iniciativa de Educación para Adultos de Suecia es un excelente ejemplo de este enfoque. Efectuar un seguimiento del proceso de implantación de las reformas es también un punto esencial.
- La promoción de colaboraciones: éstas han surgido en numerosos países como una forma de cooperación y coordinación. Algunos ejemplos son las desarrolladas a través de los Comités de Desarrollo Regional en Canadá, y de la Agencia de Desarrollo Económico en La Rioja, España.
- Todos los sistemas ganarán en eficacia si se ponen en práctica procedimientos políticos que coordinen los distintos sectores y agentes participantes. Al mismo tiempo, estos procedimientos deben incorporar mecanismos de financiación racionales e integrar el seguimiento y la evaluación

en el diseño de la política. Éstos son los objetivos de las recientes reformas de la educación y formación de adultos llevadas a cabo en Dinamarca.

Estas estrategias integradas deben tener al individuo y a la empresa como punto de referencia para el diseño de los incentivos de participación, los mecanismos de financiación, la creación de los programas de educación, y la estimación de resultados. Además, deben hacer explícitas las responsabilidades relativas de los individuos, las empresas y los gobiernos dentro de un marco general. Al igual que en la educación inicial, deben equilibrar los objetivos de desarrollo económico con los objetivos de equidad, de desarrollo social y personal. Deben reconocer el hecho de que muchos adultos de los países de la OCDE han completado tan sólo, en el mejor de los casos, su educación secundaria básica; que, a menudo, están poco capacitados para el mercado laboral; y que muchos han estado alejados de la enseñanza formal durante años. En términos generales, los países analizados van por buen camino pero aún queda mucho por hacer.

**El presente resumen es la traducción de extractos de una publicación de la OCDE editada originariamente en inglés y francés con los títulos siguientes:
Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices**

© 2003, OECD.

Las publicaciones y los resúmenes de la OECD pueden obtenerse en

www.oecd.org/bookshop/

Introduzca "overview" en la casilla "title search" de la página de bienvenida de la librería en línea o el título inglés del libro (los resúmenes tienen un enlace que remite al original en inglés)

Estos Resúmenes han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.