

Promoting Adult Learning

Summary in Spanish

Promoviendo el aprendizaje de las personas adultas

Resumen en español

Resumen

Este escrito es la conclusión de la publicación de la OCDE del año 2003 denominada *Más allá de la retórica: políticas y prácticas del aprendizaje de las personas adultas*. Se basa en la información procedente de los 17 países que participaron en el análisis temático de la OCDE sobre el aprendizaje de los adultos, llevado a cabo entre 1999 y 2004, y concretamente son los siguientes: Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Corea, Méjico, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido (Inglaterra) y Estados Unidos.

Más allá de la retórica es necesario insistir en las políticas y en los incentivos financieros con el fin de aumentar el número de adultos con formación adecuada.

La publicación del 2003, basada en la experiencia de un primer grupo de nueve países se centró en comprender el acceso y la participación de los adultos en actividades de aprendizaje y en promover incentivos para que ellos mismos iniciaran dichas actividades. La buena noticia que ha supuesto la incorporación posterior de más países ha ayudado a reforzar la base y prácticas de conocimiento existentes. Ahora ya es posible enriquecer el debate sobre las opciones políticas existentes y desarrollar una política más eficaz. Sin dejar de proponer un enfoque íntegro de políticas para el aprendizaje de los adultos, esta publicación se centra más en los mecanismos e incentivos financieros y en las políticas adecuadas para incrementar la participación de los adultos con menos formación.

El hecho de centrarse en la participación de los adultos con menos formación se debe a dos factores principales: en primer lugar, a que el número de dichos adultos es importante en muchos de los países analizados. En segundo lugar, recientes estudios muestran que una distribución equitativa de las calificaciones tiene una repercusión

importante sobre el rendimiento general de la economía. Este importante descubrimiento permite además justificar las políticas destinadas a incrementar las calificaciones de los grupos desaventajados. Muestra asimismo que la distribución de las calificaciones es importante a largo plazo para la calidad de vida y la productividad. Inversiones más equitativas en las calificaciones pueden favorecer el crecimiento al permitir que toda la población activa resulte más productiva.

El principal objetivo de este informe es reunir las lecciones políticas clave derivadas de los 17 países de la OCDE analizados, es especial en lo relativo a los enfoques de dichos países para mejorar el acceso y la participación del aprendizaje de los adultos. El informe examina con profundidad los últimos desarrollos, incluidas las políticas e incentivos para que los adultos inicien dicho aprendizaje. Expone las potenciales barreras para dicho aprendizaje y las posibles acciones políticas para superarlas. La falta de motivación y de tiempo y las dificultades financieras siguen siendo barreras clave y necesitan abordarse con políticas más eficaces.

La participación en el aprendizaje de los adultos varía enormemente según los países...

El Capítulo 1 muestra que hay una importante variación en los porcentajes de participación en los 17 países estudiados. Por lo general, Dinamarca, Finlandia y Suecia son los países con los porcentajes más altos, seguidos de Estados Unidos y Suiza cuando el ranking se basa en el porcentaje de participación a efectos de esta publicación. En Hungría, Portugal y Polonia se registran las tasas más bajas de participación en la mayoría de las encuestas. Un aspecto interesante sería que el nivel de participación y duración de la formación en los distintos países muestra que existe un modelo “extensivo” de aprendizaje de adultos caracterizado por un poco de formación para un gran número de adultos, frente a un modelo “intensivo” que concentra los esfuerzos de formación en un número más pequeño de adultos.

... y según los grupos de población.

Asimismo, existen importantes desigualdades en la participación del aprendizaje de adultos. Los porcentajes de participación de aquellos que cuentan con un aprendizaje terciario suelen ser 5 o 10 veces tan elevados como los que tienen la formación más baja. Las personas más mayores tienden a participar mucho menos en el aprendizaje para adultos que sus colegas más jóvenes. El tamaño de la empresa también es una cuestión determinante; entre los países analizados, las pequeñas y medianas empresas de Hungría, Polonia, Portugal y España están poco representadas en la formación continua.

¿Se está invirtiendo poco en el aprendizaje de adultos y hasta qué punto afecta eso a la igualdad de acceso? Mientras que muchos estudios teóricos resaltan el papel de las imperfecciones en los mercados laboral, de capital y de formación, a la hora de limitar las inversiones en capital humano, la prueba de que disponemos es tan sólo indirecta y no nos permite llegar a una conclusión válida. Sin embargo, es cierto que las pruebas apuntan al hecho de que se invierte poco y eso afecta a los grupos desaventajados de forma muy desproporcionada, tal y como se ve en los grupos con menor formación y en

los grupos más avanzados en edad. Todo esto parece indicar que es necesario intervenir con políticas adecuadas.

Los gobiernos tienen una serie de medidas políticas a su alcance.

La experiencia de los países analizados muestra que, de hecho, los gobiernos pueden desempeñar un papel muy útil si: *i*) crean las condiciones previas desde el punto de vista estructural para que aumenten los beneficios del aprendizaje de los adultos; *ii*) promueven acuerdos de co-financiación bien diseñados; *iii*) mejoran la prestación del servicio y el control de calidad; y si *iv*) garantizan políticas de coordinación y coherencia. Dado que no hay pruebas concluyentes sobre el impacto cuantitativo global de las deficiencias del mercado, las políticas de aprendizaje de los adultos deberían, sobre todo y ante todo, concentrarse en los esquemas con un fuerte potencial de mejora. Los acuerdos reglamentarios e institucionales que permitan incrementar las inversiones tanto de las empresas como de los individuos y limitar la financiación pública son claves para este tipo de estrategia.

Hay que crear las condiciones previas de carácter estructural para aumentar los beneficios del aprendizaje de los adultos.

Las políticas para aumentar y promover las ventajas del aprendizaje de los adultos se analizan en el **Capítulo 2**. En primer lugar, es importante que se vean mejor las recompensas de dicho aprendizaje para motivar a los adultos a aprender. También es importante eliminar los impedimentos estructurales para aumentar esas recompensas al reforzar el reconocimiento de las calificaciones adquiridas y hacer lo posible para que sean transparentes y fácilmente detectables tanto por parte de los individuos afectados como por parte de las empresas. El desarrollo de sistemas de calificaciones nacionales permite que haya una especie de “moneda” a dichos efectos. El reconocimiento de un aprendizaje previo formal e informal puede contribuir a reducir los costes de oportunidad. Los modelos que muestran a los individuos que sus calificaciones son reconocidas, independientemente de si dichas calificaciones han sido adquiridas en el transcurso de una formación reglada o bien o mediante experiencias de aprendizaje no formales (por ejemplo mediante exámenes basados en las competencias) se están introduciendo en cada vez más países de la OCDE y ayudan a construir una cultura de aprendizaje de los adultos de por vida. Al mismo tiempo, es esencial garantizar que los sistemas de certificación son creíbles y transparentes para los empresarios, pues de no ser así las calificaciones certificadas pueden perder su valor en el mercado laboral.

Una información de gran calidad y la previsión de orientaciones al respecto facilitan el acceso a la participación, ayudan a mejorar la visibilidad de los beneficios que supone al aprendizaje de los adultos y garantiza un mejor equilibrio las demandas de los individuales y los servicios ofrecidos. La falta de información sobre la disponibilidad, así como la calidad de los cursos ofrecidos puede afectar a las percepciones de lo que pueden obtener los individuos que inicien dicho aprendizaje. Los países han adoptado distintos enfoques para solucionar este problema. El asesoramiento y apoyo individual ha resultado ser efectivo, sobre todo en el caso de los adultos con poca formación y desaventajados.

Otro enfoque utiliza la promoción del aprendizaje mediante la figura de mentores individuales o “embajadores del aprendizaje”, es decir, un curso previo con muchos participantes u otros mediadores especializados, tales como representantes de sindicatos especializados en el aprendizaje. También es importante que los proveedores estén unidos por una red a través de la que puedan compartir e intercambiar información. Los centros únicos son lugares prometedores en los que pueden introducir información y orientaciones en las ya existen redes de servicios.

La promoción de acuerdos de financiación bien diseñados.

El Capítulo 3 examina los acuerdos de financiación destinados a apoyar la participación e incrementar la efectividad del aprendizaje de los adultos. Las dificultades financieras son particularmente extremas en los individuos con ingresos bajos y en los trabajadores de mayor edad (que por lo general sólo disponen de un período corto de permanencia en el mercado laboral en el que pueden amortizarse los gastos derivados de la formación). Más aún, un empresa puede no disponer de los suficientes incentivos financieros para invertir en general, frente a una firma cuyos empleados cuenten con unas calificaciones específicas, incluso aunque esto pueda ser bueno para la economía en general.

En la medida en que genera muchas contraprestaciones de carácter privado, gran parte del aprendizaje de los adultos debería ser cofinanciado. Financiar dicho aprendizaje con fondos públicos podría ser una pérdida de recursos públicos cuando debería de hacerse de otro modo (es el famoso efecto de peso muerto). No obstante, dada la falta de soluciones equitativas, existe una fuerte posibilidad para los gobiernos de ofrecer co-financiación y establecer incentivos económicos para los grupos con baja formación y desaventajados, así como para determinados tipos de empresas (como por ejemplo las pequeñas y medianas empresas). El gran reto es encontrar soluciones que permitan resolver dichos casos en los que las dificultades financieras constituyen grandes obstáculos a la inversión y participación en el aprendizaje.

Los mecanismos de financiación que co-financian los gastos del aprendizaje de los adultos a través de empresas y de los propios adultos, o que permiten una mayor elección a los individuos, pueden incrementar la eficacia de las disposiciones. Entre los distintos instrumentos de financiación disponibles para las empresas se presentan como posibles opciones las deducciones de impuestos y los modelos de ayudas o becas; no obstante, es importante que las condiciones de selección y las estrategias de desembolso de las becas se diseñen de modo que: *i*) se minimicen las pérdidas de peso muerto; y que *ii*) las pequeñas empresas y los individuos desaventajados tengan una oportunidad de participar. Las cláusulas de devolución en los contratos individuales pueden ser otro sistema de co-financiación que puede resultar útil pues permiten que las empresas y los individuos compartan el coste de la formación y ayuda a solucionar los problemas de parasitismo y “*poaching*” en las empresas. Por último, las redes de empresas vinculadas verticalmente, donde las grandes empresas ofrecen formación directamente a las más pequeñas que pertenecen a su cadena de proveedores, son una prometedora solución de futuro para los recursos de puesta en común entre empresas con distintas capacidades de formación.

Las cuentas individuales de formación (ILA) y las ayudas (vales y subsidios) pueden facilitar el aprendizaje entre los adultos con menor formación, siempre y cuando los esquemas sean adecuados. Las experiencias con las ILA y vales en varios de los países analizados han resultado ser eficaces a la hora de resolver las necesidades de los desaventajados, dado que pueden establecerse bien los objetivos y estimulan la competitividad entre los proveedores de la formación. Las ayudas individuales han resultado eficaces a la hora de promover la iniciación de la formación en los países nórdicos. Las ayudas para la formación también han sido un instrumento útil para promover la iniciación del aprendizaje en los trabajadores, pero hay que reforzar dichos mecanismos para garantizar que los trabajadores con menor formación sean quienes reciban más ayudas a través de un socio que les aporte apoyo financiero y social.

Mejora de la prestación del servicio y del control de calidad del mismo.

Las cuestiones relacionadas con el aprendizaje de los adultos y el control de calidad de los programas se analiza en el **Capítulo 4**. En primer lugar, es necesario adoptar métodos apropiados para la prestación de dicho servicio y mejorar así la participación de los adultos en el aprendizaje. Una gran cantidad de instituciones, institutos vespertinos, institutos de enseñanza superior, instituciones comunitarias, instituciones educativas corrientes y otras menos oficiales ofrecen formación a los adultos con distintas necesidades. La experiencia de los países analizados resalta la importancia de fijar bien los objetivos. Por ejemplo, en varios de los países analizados los programas de aprendizaje intergeneracional son un método destacado para tratar los problemas de alfabetización. Una buena prestación del servicio también implica responder a las dificultades clave desde el punto de vista de la participación, es decir, el tiempo. Facilitar la disponibilidad de tiempo y facilitar alternativas flexibles para el aprendizaje han sido muy útiles para ayudar a muchos países a conseguir porcentajes elevados de participación. Entre dichas alternativas estaría el desarrollo de un aprendizaje a tiempo parcial y programas de formación a distancia utilizando las tecnologías de la información y la comunicación.

Una prestación eficaz del servicio de formación en el lugar de trabajo puede contribuir también a aumentar la participación en general. Una verdadera implicación por parte de los representantes del trabajador y un diálogo bien estructurado entre las cuestiones de formación relacionadas con los negocios y la educación laboral puede ser un elemento importante que contribuya a mejorar la formación prevista. Los agentes sociales están bien equipados para definir conjuntamente los programas educativos y formativos destinados a lograr calificaciones reconocidas. La implicación de los representantes de los empleados puede reducir la información asimétrica en los costes y beneficios, puede ayudar a que el empresario tienda hacia tipos de formación más generales y a que cree oportunidades de aprendizaje más equitativas.

Dadas las existentes desigualdades en el acceso al aprendizaje de los adultos y dado que muchos empresarios parecen asumir que obtienen un mayor beneficio si forman a los que ya poseen más formación, y no creen que sea beneficioso para ellos formar desde el inicio a sus empleados con menor formación, los gobiernos son quienes deberán desarrollar programas de incentivos para que haya más personas con pocos recursos

educativos y poca formación que puedan acceder dicha formación en sus puestos de trabajo.

En cuanto a la cuestión del control de calidad en el aprendizaje de los adultos, no hay duda de que los programas de poca calidad y la falta de conocimiento de programas adecuados puede provocar una menor inversión y participación. Por consiguiente, es necesario garantizar la calidad y establecer programas de evaluación en los sistemas de aprendizaje de los adultos. Con el fin de mejorar la transparencia del mercado, los gobiernos pueden fijar un marco de reglamentación adecuado para que exista competitividad entre los proveedores y facilitar así a los usuarios la información acerca de la calidad del proveedor. Pueden establecer niveles de calidad, certificar el respeto de dichos niveles y difundir entre el público en general la información sobre los proveedores que respetan los mencionados niveles. Debería invitarse a los servicios de empleo público a que reforzasen aún más sus propios niveles de calidad a la hora de recomendar a clientes desempleados para que asistan a cursos de formación continua prestados por el sector privado o la comunidad. De un modo más general, la participación de los proveedores en las subastas públicas constituye una forma prometedora de garantizar la calidad del servicio prestado.

Si se comprueba lo que funciona y lo que no funciona, para quién y en qué circunstancias, la fijación de mecanismos y su evaluación puede contribuir a que las políticas de establecimiento de dichos mecanismos resulten más eficaces y solventes.

En estas cuestiones la evaluación es una tarea que plantea un reto importante dado que los objetivos del aprendizaje de los adultos son más variados e idiosincrásicos que los de la educación convencional, o que los de los programas centrados en la formación en el empleo. Con todo, la evaluación de las actividades del aprendizaje de los adultos al margen de los programas del mercado laboral puede mejorarse mucho. Más aún, la evaluación de estos programas, a pesar de que ha habido grandes progresos en los últimos años, sigue teniendo como gran reto encontrar indicadores de rendimiento apropiados y métodos de establecimiento de mecanismos que permitan alcanzar los objetivos de eficacia y equidad.

Fomento de las políticas de cooperación y coherencia.

El Capítulo 5 expone que el desarrollo de marcos políticos más coherentes puede también ayudar a reforzar la inversión y la participación en el aprendizaje de adultos. Por lo general, una gran variedad de necesidades están cubiertas por los sistemas de aprendizaje de los adultos y hay una elevada cantidad de actores implicados en los procesos de legislación. Frente a esta situación en el aprendizaje de los adultos ha habido un aspecto común en las políticas legislativas de la mayoría de estos países analizados, consistente en la coordinación y la coherencia.

Idealmente, los marcos políticos requerirían coordinación de todos los actores implicados: coordinación entre las políticas de educación, en términos de reducción de los porcentajes de abandono temprano de la escuela y desarrollo de aprendices de por vida; una efectiva coordinación entre los objetivos políticos de educación y empleo, en el uso del aprendizaje de los adultos para ayudar a los desempleados a encontrar un trabajo;

vinculación entre el aprendizaje de los adultos y los programas de bienestar social de modo que los receptores de los beneficios puedan también desarrollar sus calificaciones; y, por último, coordinación con los agentes sociales a la hora de definir las necesidades en cuanto a calificaciones concretas y el desarrollo de oportunidades de aprendizaje.

Una manera de mejorar la falta de coordinación entre los distintos actores implicados es crear instituciones de aprendizaje de los adultos para formular las políticas adecuadas y los programas de prestación de los servicios. Dependiendo de los contextos nacionales, estas instituciones pueden actuar como coordinadoras, entes de asesoramiento o entes legisladores. Una institución de coordinación establecería las prioridades, definiría los mecanismos de incentivos financieros apropiados para incrementar la participación y mejoraría la calidad de los mecanismos previstos al permitir la colaboración entre las distintas partes implicadas. Establecer objetivos a alcanzar en términos de números de participantes en el aprendizaje y fijar un resultado final deseado también podría ayudar a la hora de conseguir una variedad de actores que trabajen en pro de objetivos comunes.

© OCDE 2004

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

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

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Francia

Visite nuestro sitio web www.oecd.org/rights/

