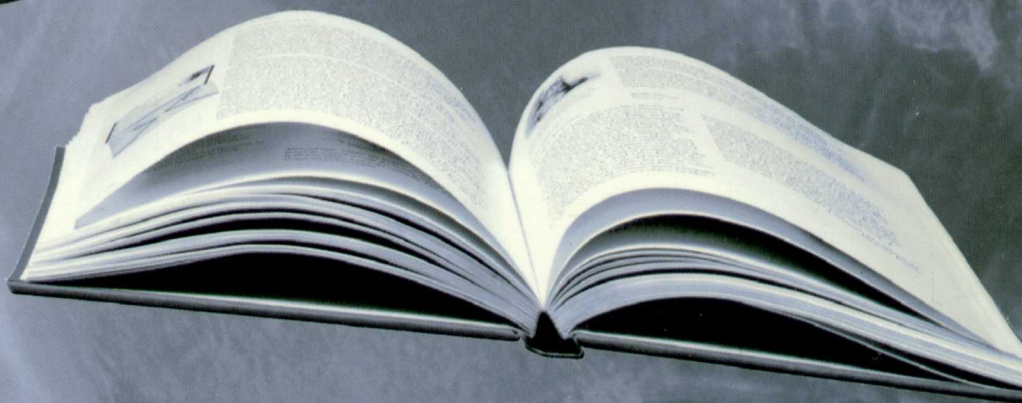


# Más allá de la retórica: políticas y prácticas de la educación de adultos



OECD  OCDE



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN,  
CULTURA Y DEPORTE

SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN  
Y FORMACIÓN PROFESIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN,  
FORMACIÓN PROFESIONAL E  
INNOVACIÓN EDUCATIVA





© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat es una marca registrada de ADOBE.

Reservados todos los derechos. OCDE le concede el derecho a utilizar una copia de este Programa exclusivamente con fines personales. La reproducción, préstamo, alquiler, transmisión o distribución no autorizada de cualquier dato o software queda prohibida. El Programa y los materiales asociados a él, así como cualesquiera de sus elementos deben tratarse como cualquier otro material sujeto a derechos de copyright.

Todas las solicitudes para reproducir o traducir la totalidad o parte de este libro deberán dirigirse a:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, Francia

66169

# Más allá de la retórica

## POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS



OECD  OCDE

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

12789537

## Coordinación

D. Manuel Corredoira López  
Subdirector General de Formación Profesional  
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte  
Madrid, España

D.ª M. Amparo Azorín-Albiñana López  
Jefa del Servicio de Educación y Formación a lo Largo de la Vida  
Subdirección General de Formación Profesional  
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte  
Madrid, España

D.ª Rita Osorio Guijarro  
Directora del Servicio de Documentación y Proyectos Internacionales  
División de Formación Profesional  
Instituto Nacional de Empleo  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales  
Madrid, España

Título original publicado por la OCDE:

**Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices**

© OECD, 2003

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

**Traducción del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, por  
acuerdo con la OCDE.**

**Revisada por:**

Antonia Enríquez López

© 2003, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y  
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España



Ministerio de Educación, Cultura y Deporte  
Dirección General de Educación, Formación  
Profesional e Innovación Educativa

## Edita:

Secretaría General Técnica  
Subdirección General de Información y Publicaciones

NIPO: 176-03-249-6

ISBN: 84-369-3759-7

Depósito legal: C. 2.342/03

Imprime: GRAFINOVA, S. A. - Santiago de Compostela

## ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

De conformidad con el artículo 1 de la convención firmada en París el día 14 de diciembre de 1960, con entrada en vigor el día 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promoverá políticas destinadas:

- a alcanzar los mayores niveles de empleo y crecimiento sostenible y un mayor nivel de vida en los Estados Miembros, manteniendo a la vez la estabilidad financiera para contribuir al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a la expansión económica tanto en los Estados Miembros como en los que no lo son durante el proceso de desarrollo económico; y
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria de conformidad con las obligaciones internacionales.

Los Estados Miembros de la OCDE son originariamente: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Estados Unidos y el Reino Unido. Los siguientes países se convirtieron en miembros con posterioridad mediante su adhesión en las fechas que se indican junto al país. Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de la Comunidad Europea participa en el trabajo de la OCDE (Artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Publicado en francés con el título :

AU-DELÀ DU DISCOURS

POLITIQUES ET PRATIQUES DE FORMATION DES ADULTES

© OCDE 2003

El permiso de reproducción de una parte de este trabajo con fines no comerciales o didácticos se podrá obtener en el *Centre français d'exploitation du droit de copie* (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, (excepto en los Estados Unidos). En los Estados Unidos el permiso deberá solicitarse por correo al *Copyright Clearance Center*, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o a través de su página web: [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Cualesquiera otras solicitudes de permiso para reproducir, transmitir o traducir la totalidad o una parte de este libro deben dirigirse a OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.





## PREÁMBULO

En 1999, el Comité de Educación y el Comité de Asuntos Sociales, Trabajo y Empleo de la OCDE publicó una revisión temática sobre la educación de adultos. La revisión fue el resultado de la reacción de los Ministerios de Educación y Trabajo a las reivindicaciones de una oferta de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos. Estas reivindicaciones insistían sobre todo en la mejora de las oportunidades de empleo en el mercado laboral. El objetivo de la revisión era analizar las diferentes políticas existentes en el marco de los diferentes contextos nacionales, especialmente en lo que respecta a aquellas destinadas a mejorar el acceso y la participación en la enseñanza a adultos y a garantizar un nivel de vida y de efectividad aceptable. En esta primera ronda participaron nueve países: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido (Inglaterra). Una serie de países se han comprometido a participar en una segunda ronda de revisiones, lo cual significa que esta actividad continuará realizándose.

El término "aprendizaje a lo largo de la vida", tal y como se utiliza en la revisión, define todos los aspectos de la educación y de la formación de adultos, así como todas las actividades formativas que éstos realizan. La revisión temática favoreció la aparición de un enfoque holístico mediante el análisis de los diversos objetivos que se pueden conseguir a través de la educación de adultos, ya sean de carácter profesional, personal, compensatorio o de reciclaje. Igualmente, también se estudió la perspectiva de alumnos en lo que respecta a los diferentes niveles de oportunidades disponibles y ofertadas por cualesquiera tipo de proveedor.

Este informe comparativo facilita una visión general de las políticas y prácticas de educación de adultos en los países participantes y concluye identificando una serie de características deseables que contribuyen a desarrollar sistemas de educación de adultos adecuados. El informe hace referencia constantemente a los informes preliminares y a los comentarios nacionales, así como a la información recopilada en las visitas a los países. Es el trabajo final de la primera ronda de la revisión temática. La metodología seguida es parecida a la adoptada en otras revisiones temáticas llevadas a cabo por parte del Comité de Educación de la OCDE. Se solicitó a los países que elaborasen un informe preliminar, siguiendo un esquema común, en el que se describiesen las prácticas implementadas en la educación de adultos. Los equipos de expertos de la revisión de la OCDE visitaban primero cada país, tras lo cual preparaban un comentario sobre el mismo en el que se resumían las opiniones y sugerencias de los equipos. Estos documentos individualizados por países y otros documentos relevantes se pueden encontrar en la página web de la Educación de Adultos de la OCDE, cuya dirección es: [www/oecd.org/edu/adultlearning](http://www/oecd.org/edu/adultlearning).

Los coordinadores nacionales de cada país, mencionados en el Anexo 3, y los comités de dirección nacionales fueron esenciales para organizar las visitas a los países y redactar los informes preliminares. Su dedicación constituyó la clave del éxito de esta actividad. Igualmente fueron esenciales en el proceso de elaboración de la revisión temática, los equipos de expertos de la revisión pertenecientes a la OCDE y, en particular, los informadores (que también figuran enumerados en el Anexo 3), junto con su dedicación y opiniones. Estos equipos contribuyeron a ampliar los temas de discusión durante las visitas a los países y fueron los encargados de los comentarios de cada país. Procedentes de la Secretaría de la OCDE, D.<sup>a</sup> Beatriz Pont, D.<sup>a</sup> Anne Sonnet, y D. Patrick Werquin fueron los autores de este informe, para cuya edición contaron con la colaboración de D. Randy Holden. La colaboración para temas estadísticos fue prestada por D.<sup>a</sup> Sophie Vayssettes, mientras que D.<sup>a</sup> Dianne Fowler prestó su colaboración en temas administrativos. El proyecto se realizó bajo la supervisión de D. Abrar Hasan, Director de la División de Formación y Educación, por el difunto D. Norman Bowers y D. Raymond Torres, Director de la División de Políticas y Análisis de Empleo. El presente informe se publica bajo la responsabilidad de la Secretaría-General de la OCDE.



## ÍNDICE

<b>COMENTARIOS DESTACABLES</b> .....	11
<b>Capítulo 1. INTRODUCCIÓN</b> .....	19
1.1. Objetivo de la revisión temática. ....	20
1.2. Organización y proceso .....	21
1.3. Estructura .....	24
BIBLIOGRAFÍA .....	25
<b>Capítulo 2. TEMAS RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN DE ADULTOS</b> .....	27
2.1. Un tema antiguo que ha llegado hasta nuestros días .....	28
2.2. Definición de educación de adultos. ....	29
2.3. Razones de la importancia del aprendizaje adulto .....	34
2.4. Temas clave .....	40
BIBLIOGRAFÍA .....	45
<b>Capítulo 3. MODELOS DE OFERTA Y PARTICIPACIÓN: VALORACIÓN DE NECESIDADES</b> .....	47
3.1. Perfiles de participación en el aprendizaje adulto .....	48
3.2. Aprendizaje adulto: diferentes modos de oferta .....	66
3.3. Tendencias, necesidades y prioridades .....	76
BIBLIOGRAFÍA .....	79
<b>Capítulo 4. PERSPECTIVAS GENERALES DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES</b> .....	81
4.1. Diversidad de objetivos de la intervención pública en la educación para adultos .....	82
4.2. Enfoques del aprendizaje adulto por parte de las políticas nacionales .....	83
4.3. Características del diseño e implantación de políticas .....	101
4.4. Aprendizaje adulto y elaboración de políticas .....	106
BIBLIOGRAFÍA .....	117
<b>Capítulo 5. CONSOLIDACIÓN DE LOS INCENTIVOS Y DE LA MOTIVACIÓN PARA QUE LOS ADULTOS SE FORMEN</b> .....	119
5.1. El reto: la cobertura de las necesidades educativas .....	120
5.2. Formación relacionada con el empleo .....	140
5.3. Programas públicos de formación .....	160
BIBLIOGRAFÍA .....	172
<b>Capítulo 6. MEJORAR LA OFERTA DE APRENDIZAJE ADULTO</b> .....	175
6.1. Métodos de aprendizaje específicos para adultos .....	176
6.2. Mecanismos de transmisión de conocimientos adaptados al alumno .....	193
6.3. Perspectivas de la enseñanza .....	209
BIBLIOGRAFÍA .....	210
<b>Capítulo 7. FAVORECER LA INTEGRACIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA</b> .....	213
7.1. La diversidad de instituciones que intervienen en el aprendizaje adulto .....	214
7.2. El funcionamiento del mercado de educación y formación de adultos .....	219
7.3. Nuevas directrices para los servicios de orientación, asesoramiento y apoyo .....	222
7.4. Aspectos claves para favorecer una mejor integración .....	226
BIBLIOGRAFÍA .....	229

<b>Capítulo 8. CARACTERÍSTICAS DESEABLES PARA LOS SISTEMAS DE APRENDIZAJE ADULTO</b> .....	231
8.1. La importancia creciente del aprendizaje adulto para las políticas públicas .....	231
8.2. Los retos futuros: mejorar la equidad y la eficacia de la formación .....	232
8.3. Responder a los retos: características clave de un enfoque integrado de las políticas de aprendizaje adulto .....	233
8.4. Conclusión .....	239
BIBLIOGRAFÍA .....	241
<b>Anexo 1. FUENTES DE DATOS COMPARABLES SOBRE EL APRENDIZAJE ADULTO</b> .....	243
<b>Anexo 2. DATOS DE LOS GRÁFICOS</b> .....	247
<b>Anexo 3. COORDINADORES NACIONALES Y MIEMBROS DEL EQUIPO DE REVISIÓN</b> .....	259
<b>Anexo 4. CÓDIGOS DE PAÍS USADOS EN LAS TABLAS Y LOS GRÁFICOS</b> .....	269
<b>Anexo 5. SIGLAS</b> .....	271
<b>Tablas</b>	
3.1. Alumnos adultos según tipo de educación recibida .....	59
3.2. Diferencias respecto de la formación pagada u ofertada por el empresario contratante .....	64
3.3. Alumnos Adultos por modelo de oferta .....	67
3.4. Oferta de educación de adultos .....	68
4.1. Coste de los cursos de formación en las empresas .....	99
4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto .....	108
5.1. Programas públicos de formación .....	163
<b>Figuras</b>	
2.1. Niveles de alfabetización en los países seleccionados .....	35
2.2. Envejecimiento de la población .....	39
2.3. Las generaciones más jóvenes han recibido más educación .....	39
3.1. Participación en la educación para adultos por géneros .....	49
3.2. Participación y promedio de días de formación .....	50
3.3. Participación en la educación adulta por grupos de edad .....	53
3.4. Aprendizaje adulto según nivel educativo .....	55
3.5. Aprendizaje adulto según nivel de alfabetización .....	56
3.6. Aprendizaje adulto según situación de residencia .....	57
3.7. Razones por las que los adultos se forman .....	58
3.8. Aprendizaje adulto según situación laboral .....	60
3.9. Aprendizaje adulto por profesiones .....	61
3.10. Empresas y tipos de formación .....	63
3.11. Aprendizaje adulto según tamaño de empresas .....	65
4.1. Fuentes de financiación del aprendizaje adulto según situación laboral .....	97
5.1. Autovaloración de las competencias lectoras según el nivel de alfabetización .....	122
5.2. Nivel de alfabetización según la autovaloración de la competencia lectora .....	122
5.3. Nivel de alfabetización según la respuesta dada a la pregunta de si la falta de competencia lectora limita las oportunidades laborales .....	123
5.4. Nivel de alfabetización según valoración propia de competencia lectora en los países seleccionados .....	124
5.5. Grupos de alumnos y de no alumnos según nivel educativo .....	131
5.6. Vinculación de la ayuda económica individual y el nivel individual de cualificación .....	133
5.7. Demanda no satisfecha de educación .....	133
5.8. Demanda no satisfecha de educación según nivel educativo .....	134
5.9. Razones por las que no se participa en las actividades de educación de adultos .....	137
5.10. Regreso a la formación según el nivel inicial de educación .....	159
5.11. Nuevos participantes en programas públicos de formación .....	163
6.1. El triángulo pedagógico .....	179
6.2. Hogares con acceso a un ordenador e Internet en casa .....	205

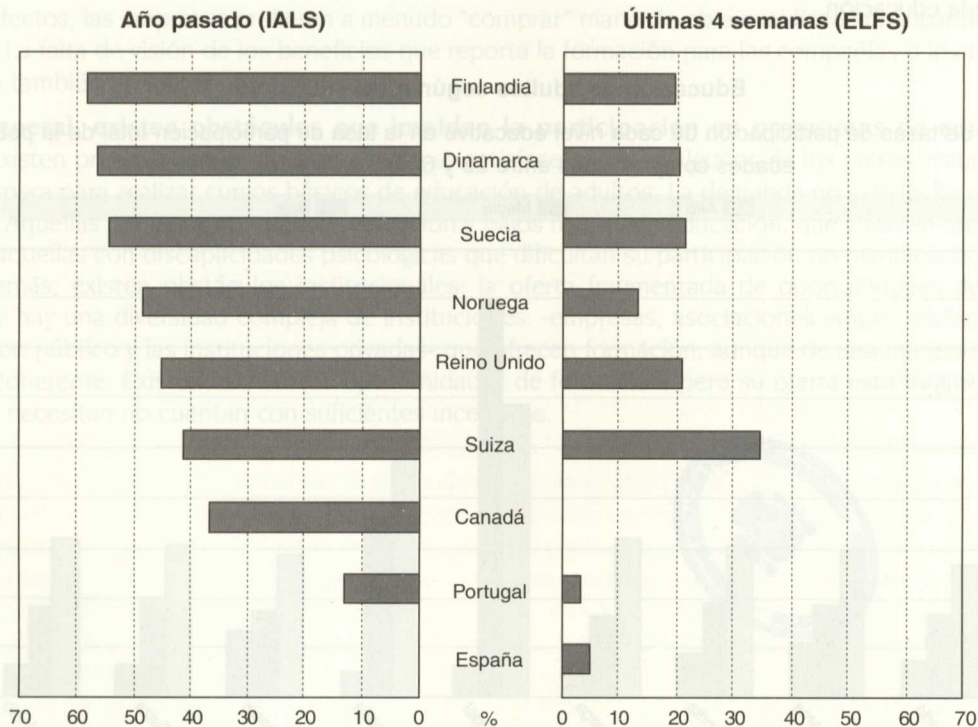
## COMENTARIOS DESTACABLES

La educación de adultos ha adquirido una relevancia considerable en la pasada década, al tiempo que las economías y las sociedades en proceso de envejecimiento se han basado de una forma creciente en el conocimiento. Las altas tasas de desempleo entre los no cualificados, la creciente importancia, por otro lado reconocida, del capital humano para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social, -junto con el interés público por mejorar el desarrollo social y personal- hacen necesario aumentar la oferta educativa para los adultos en el marco de un contexto más amplio de educación permanente a lo largo de la vida. Dependiendo de cada país y contexto, esta oferta puede relacionarse con la consecución de un empleo, con la necesidad de adquirir competencias básicas o de reciclaje o bien puede responder a preocupaciones sociales y cívicas. No obstante, hay grandes desigualdades en lo que respecta al acceso y a la oferta educativa.

Por dicha razón, es el momento de ir más allá de la retórica y de que las políticas ofrezcan respuestas para ampliar las oportunidades educativas con el fin de que todos los adultos tengan acceso a las mismas. El objetivo de esta publicación es precisamente documentar las experiencias de nueve países a este respecto.

### Participación en la educación de adultos

Porcentaje de población entre los 25-64 años que participa en la educación de adultos de acuerdo con los diferentes períodos de referencia.



Nota: El período de referencia es de un año para Suiza en ambas encuestas. Los países están ordenados de forma descendente según la tasa de participación total de acuerdo con los datos de la IALS.

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

## Los problemas

**¿Qué es la educación de adultos?** El concepto de educación de adultos adoptado en esta publicación incluye todas las actividades educativas y formativas realizadas por adultos, ya sea por razones personales o profesionales. El concepto incluye la formación general, profesional y empresarial realizada en un contexto de educación permanente a lo largo de la vida. En los nueve países de la OCDE que participan en este estudio existe una gran diversidad de posibilidades ofertadas por el sector público y el privado, por instituciones educativas, empresas, organizaciones comerciales, ONGs y otras organizaciones sociales.

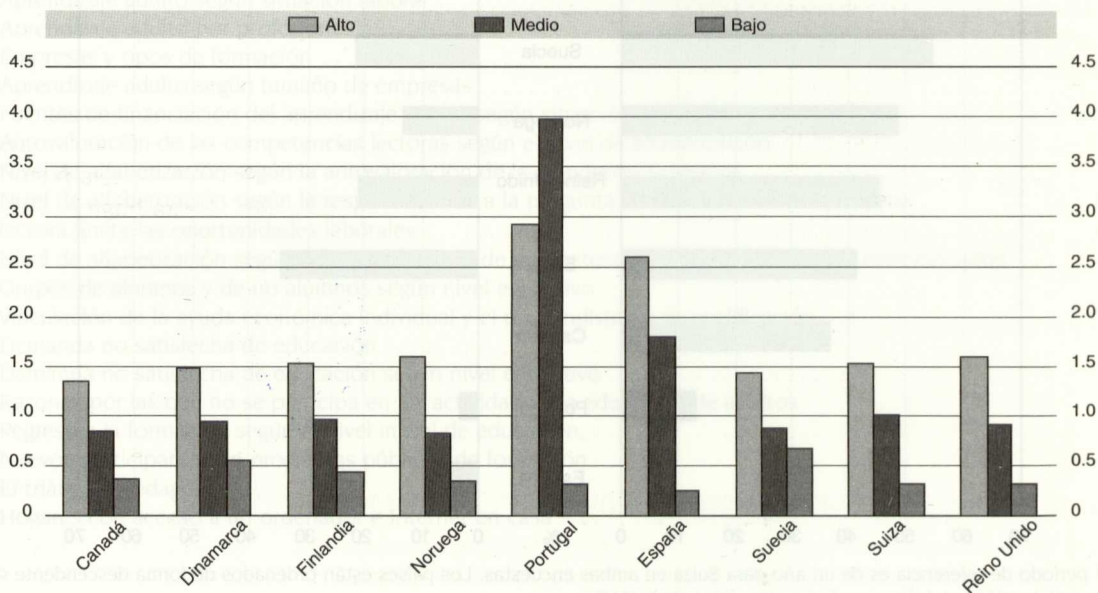
**La participación en programas de educación de adultos varía considerablemente en cada uno de los países.** En los países nórdicos, el Reino Unido, Suiza y Canadá, al menos uno de cada tres adultos participa en alguna actividad formativa a lo largo del año (IALS). Igualmente, en la mayoría de los países nórdicos y el Reino Unido al menos uno de cada cinco adultos participó en alguna actividad durante un mes. (ELFS). Las tasas de participación fueron inferiores en España y Portugal.

**Así mismo, la participación en programas de educación de adultos es muy desigual entre los diferentes subgrupos de población específicos.** Los adultos más jóvenes, aquellos con un mayor nivel educativo, que poseen trabajo o ejercen una profesión que requiere una alta cualificación se benefician en mayor medida o acceden en mayor número a las oportunidades educativas en comparación con los restantes adultos. La edad es importante, ya que se ha observado que el número de adultos que retoman sus estudios disminuye con la edad, lo cual representa un obstáculo para la educación. En muchos países, la tasa de participación de personas con edades comprendidas entre los 25 y los 29 años fue la más alta, si bien la participación activa abarca hasta los 50 años, edad a partir de la cual las tasas sufren una gran disminución.

**Las personas que más se benefician de la educación de adultos son los que poseen un nivel educativo más alto: éstos se forman a lo largo de toda la vida.** Son conscientes de los beneficios que reporta, de la necesidad de actualizarse y adquirir nuevas competencias y quizá, están más motivados por posibles beneficios que pueden obtener. Resumiendo, los alumnos ya están convencidos, en la mayoría de los casos, del valor de la educación.

### Educación de adultos según nivel educativo

Proporción de tasas de participación de cada nivel educativo en la tasa de participación total de la población con edades comprendidas entre 25 y 64 años de edad, 2000



Nota: El período de referencia es de cuatro semanas, excepto en el caso de Canadá y Suiza que es de un año.

Fuente: Datos de Eurostat, European Union Labour Force Survey, a excepción de Canadá (datos de AETS, 1997)

**Una gran parte de la educación de adultos centra su atención en la actualización de conocimientos profesionales, ya que la empresa es uno de los principales catalizadores de la formación. Más del 50 % de los que realizaron actividades formativas recibieron ayuda del empresario, que suele elegir aquellas inversiones de las que espera obtener un alto rendimiento.** Por eso, la formación se suele dirigir a los trabajadores cualificados de grandes compañías con un status relativamente alto. Esto excluye a trabajadores más mayores o con menor cualificación, a los que trabajan para compañías pequeñas y a aquellos que tienen contratos temporales. Las compañías más grandes realizan más actividades formativas, al igual que las empresas del sector servicios, las que ofrecen servicios personales y sociales, de intermediación financiera e inmobiliarios.

**Existen diferentes razones que justifican el hecho de que las tasas de participación sean bajas y desiguales.** La falta de tiempo es la razón que los adultos citan mayoritariamente como la causa que les imposibilita recibir formación, especialmente formación de tipo no profesional. Al tener que ocuparse del trabajo y de las tareas familiares, es difícil encontrar tiempo para realizar cursos. En el caso de los que no se muestran convencidos de los beneficios que reporta la formación, encontrar tiempo resulta aún más difícil. Las razones económicas también se mencionan como un obstáculo para la realización de actividades formativas.

**Otra razón adicional es el hecho de que a menudo, aquellos adultos que más necesitan recibir educación y formación son los que tienen un mayor desconocimiento de los beneficios que reporta.** Muchas personas que han recibido poca educación o tienen una baja cualificación creen que sus competencias son buenas o excelentes y, por tanto, no ven la necesidad de mejorar. Uno de los mayores retos a los que se enfrentan los responsables de la elaboración de políticas es, por tanto, contribuir a la difusión de los beneficios que reporta la educación y a que ésta resulte más fácil y accesible para los adultos, especialmente, para los que poseen menos cualificaciones.

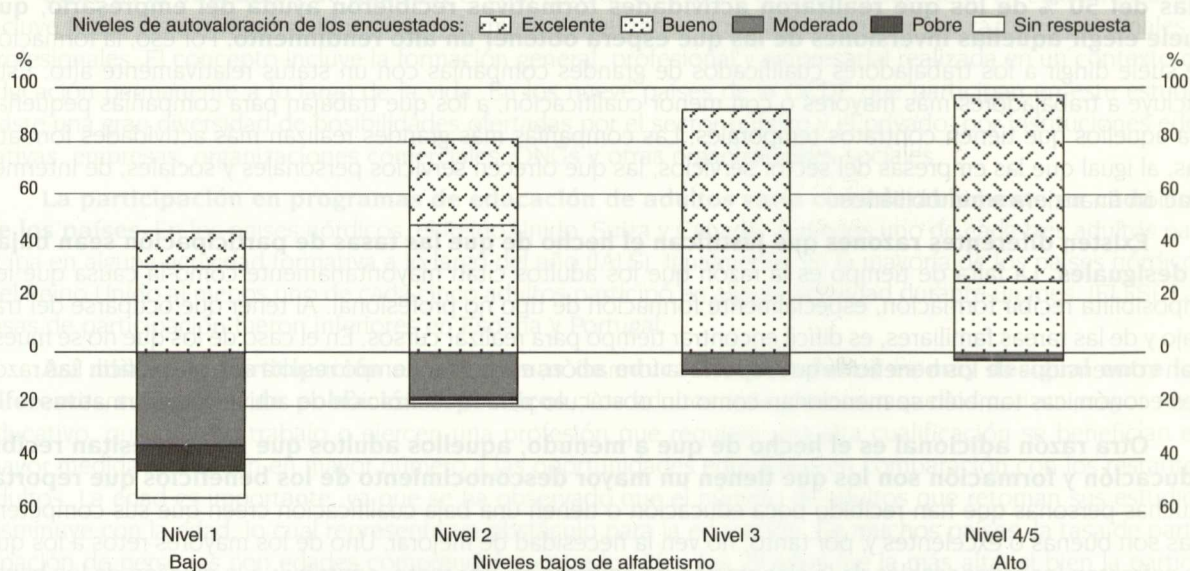
**Aunque los sectores públicos y privado inviertan en la enseñanza para adultos, ésta no es suficiente.** Incluso en el caso de que se trate de trabajadores altamente cualificados, para las empresas es arriesgado invertir; aún teniendo en cuenta la posibilidad de "fabricar" trabajadores cualificados en mercados laborales imperfectos, las empresas prefieren a menudo "comprar" mano de obra cualificada en lugar de invertir en formación. La falta de visión de los beneficios que reporta la formación para las compañías o los trabajadores constituiría también un factor importante.

**En general, existen obstáculos que impiden la participación en programas de educación de adultos.** Existen pruebas de que la demanda no se satisface, pues en algunos de los países visitados existen listas de espera para realizar cursos básicos de educación de adultos. La demanda no satisfecha oculta no es tan visible. Aquellas personas con baja cualificación y bajos niveles de educación, que viven en áreas rurales o alejadas y aquellas con discapacidades psicológicas que dificultan su participación no manifiestan sus necesidades. Además, existen obstáculos institucionales: la oferta fragmentada de oportunidades de formación implica que hay una diversidad compleja de instituciones: -empresas, asociaciones empresariales, el sistema de educación público y las instituciones privadas- que ofrecen formación, aunque de una manera poco transparente y coherente. Existen numerosas oportunidades de formación, pero su oferta está fragmentada y los que más la necesitan no cuentan con suficientes incentivos.



### Autovaloración de las competencias lectoras según el nivel de alfabetización

Porcentaje de población entre 25 y 64 años en cada nivel de autovaloración según nivel de alfabetización, 1994-98



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

### Las soluciones

**Los países miembros de la OCDE han reconocido la necesidad de que el sector público intervenga y participe en este mercado para lograr la igualdad y también por razones de efectividad.** En general, los países están de acuerdo en los objetivos a largo plazo, que contemplan razones de tipo económico y no económico: la necesidad de dirigirse a aquellos con un bajo nivel académico y de intervenir para lograr la cohesión social y un crecimiento económico, de forma que se reduzca el desempleo y sea posible desarrollarse social y personalmente. El desarrollo de los valores democráticos y el aumento de las competencias para participar en la economía y el mercado laboral son las razones esenciales aducidas para que las administraciones participen en la educación de adultos.

**Muchos países movilizan una gran diversidad de recursos para financiar el desarrollo de la educación de adultos en diferentes niveles.** Muchos países cuentan con programas básicos de educación de adultos que permiten conseguir un nivel educativo superior. Hay una gran variedad de programas de formación profesional cuyo objetivo es aumentar las posibilidades de los adultos de conseguir un empleo. Así mismo se están realizando numerosos esfuerzos para conseguir la formación de los trabajadores en las empresas mediante medidas legislativas, incentivos económicos y pactos de tipo contractual. Las organizaciones no lucrativas o de carácter social también ofrecen un gran número de oportunidades de formación para adultos.

**Algunos países han adoptado recientemente una serie de enfoques que centran su atención en la educación de adultos.** Estos enfoques abarcan desde planes de acción generales para hacer llegar las oportunidades de educación a todos los adultos hasta programas especiales diseñados para actualizar y mejorar conocimientos, captar subgrupos específicos de adultos o aumentar el acceso a las oportunidades a toda la población ocupada. Algunas de estas reformas están también dirigidas a mejorar el rendimiento y los resultados de la educación de adultos con un enfoque más integrado u holístico que gire en torno al alumno. Se ha trabajado para aumentar la eficiencia del sistema a través de la provisión de marcos generales de desarrollo de políticas, mejorando la coordinación entre diferentes agentes (incluyendo los sociales), racionalizando la oferta existente, centrandose su atención en la relación coste-efectividad y teniendo más en cuenta las necesidades individuales. La descentralización ha supuesto un aspecto importante en este proceso. Las respuestas de las políticas varían en función de los contextos sociales y económicos de un país, del desarrollo histórico de sus sistemas de educación y de las estructuras y sistemas políticos que han estado vigentes.



## La clave: Acceso y participación

**La adopción de un enfoque integrado de las políticas de enseñanza para adultos permite tratar una gran diversidad de temas de forma simultánea.** Una estrategia integral puede contribuir a que los gobiernos de la OCDE mejoren las oportunidades de educación de adultos, a que la efectividad y calidad de la enseñanza para adultos mejore y se garantice una mayor coherencia en la enseñanza. La publicación documenta detalladamente cuáles son las características que pueden conformar el enfoque integrado de las políticas de educación para adultos. Entre los cinco elementos clave que se enumeran a continuación figura alguno de los diferentes enfoques de políticas posibles.

**1. Las medidas y los enfoques encaminados a hacer que la educación resulte más atractiva para los adultos pueden contribuir a aumentar la participación.** Tal y como ya se ha indicado, la motivación es otro de los temas clave: Es necesario contribuir a que la educación resulte atractiva para los adultos. Se pueden destacar algunos elementos específicos que serían deseables para ello:

- El uso de métodos pedagógicos adaptados preferentemente a los adultos. Esto implica que la educación centre su atención en el alumno y esté contextualizada de forma que se destaquen las experiencias de los adultos. Las *Escuelas-Taller*, las *Casas de Oficio* y los *Talleres de Empleo* en España constituyen un buen ejemplo. Los cursos ofrecidos en Suiza por las "escuelas-clubes" Migros, a iniciativa del sector privado, desempeñan un importante papel en la vuelta a los estudios por parte de los adultos.
- La flexibilidad de la oferta para adaptarse a los horarios y circunstancias de los adultos. La creación de los sistemas modulares en países como Dinamarca, Suiza y Portugal, pueden contribuir a que los adultos aprendan a su propio ritmo. Las TICs y la educación a distancia pueden representar herramientas efectivas para atraer la atención de aquellas personas a las que es más difícil acceder. El programa Mentor en España se organiza en centros locales que ofrecen en cualquier momento recursos informáticos, audiovisuales y relacionados con las telecomunicaciones para la educación de adultos.
- La implementación de políticas de expansión que permitan llegar hasta aquellos adultos que, en caso contrario, no pensarían en formarse, o hasta aquellos adultos que no están motivados para aprender. La disponibilidad de información pertinente y actualizada, un asesoramiento adecuado y adaptado a las necesidades individuales de los adultos son la clave del éxito. La *Adult Learners' Week* (Semana de la Educación de Adultos) en el Reino Unido, el *Learnfestival* (Festival de la Educación) en Suiza o el servicio de búsqueda de información educativa *Opintoluotsi* de Finlandia son buenos ejemplos de los esfuerzos que se están haciendo para acceder hasta los adultos. Las páginas del *Community Access Programme* (Programa Social de Acceso) en Canadá están destinadas a ofrecer a los adultos acceso a la información disponible en Internet.
- El reconocimiento de la educación anterior. La valoración y el reconocimiento de las competencias y conocimientos adquiridos en el trabajo, en el hogar o en la comunidad puede evitar el que los adultos pierdan su tiempo aprendiendo lo que ya saben. El sistema nacional portugués de reconocimiento, convalidación y certificación del nivel educativo escolar y de la experiencia personal constituye una buena práctica a este respecto.

**2. Puesto que la enseñanza está relacionada en gran medida con el empleo, las medidas para estimular la formación de tipo laboral en el seno de las empresas, dirigidas a trabajadores y a desempleados son importantes.** Esto implicará actuar en varios niveles para superar obstáculos como la organización y financiación de actividades formativas, la reconciliación entre el horario laboral y el horario en que se imparte la formación, y la utilización de las ventajas que ésta reporta de una forma beneficiosa. Entre los elementos que se pueden destacar figuran:

- Las prácticas que contribuyen a que los trabajadores superen algunos de los obstáculos que les impide acceder a la formación, incluyendo el tiempo y el gasto que genera (mediante, *por ejemplo*, una gestión flexible del tiempo). El derecho a pedir permisos para realizar actividades educativas y formativas en Finlandia y Noruega constituyen un incentivo importante de la formación.
- Garantizar el acceso a la valoración de las competencias y la posibilidad de desarrollar las mismas en empresas a los grupos de riesgo constituidos, por ejemplo, por los trabajadores que son víctimas de pro-

cesos de reestructuración, que no recibieron una educación básica adecuada y también por los trabajadores de edad avanzada. Es destacable la iniciativa individual llevada a cabo en Suecia por la empresa Skandia que se basa en abrir cuentas individuales de educación: Los pagos de los trabajadores en las cuentas son igualados por Skandia y triplicadas en el caso de aquellos empleados con más de 45 años que no posean una titulación de educación secundaria. Se han descubierto otras prácticas implementadas por algunas empresas con sede en los países visitados.

- Los servicios públicos de empleo que gestionan modelos flexibles de programas públicos de formación. Los módulos, los programas adaptados a sus destinatarios, la admisión continua y la certificación se llevan aplicando con éxito en el servicio público de empleo en Noruega; en Suecia se utiliza el modelo de Vaggeryd para la formación del mercado laboral (modelo que lleva el nombre del municipio en el que se desarrolló).
- La supresión del criterio único basado en la obtención de resultados cuantitativos en lo que respecta a la financiación de programas formativos para desempleados. Esto conducirá a poner de relieve la formación de competencias, puesto que el objetivo es la colocación inmediata. El criterio de la calidad también se debe tener en cuenta al ofertar la educación.

### **3. La mejora de los incentivos económicos para invertir en el capital humano de los adultos, en el ámbito individual y empresarial.**

La financiación de sistemas de enseñanza a adultos es un tema complejo. Los fondos provienen tanto de fuentes públicas como privadas en todos los países objeto de revisión. Y, de hecho, existe un consenso en torno a la idea de que la responsabilidad de la financiación debería ser compartida entre todos los participantes, mediante la exploración de mecanismos de financiación cooperativos. En algunos casos, conseguir que los individuos participen en la financiación, si pueden permitirselo, puede aplicarse como un rendimiento de los beneficios que reciben de la participación. Es posible implementar otras vías políticas para aumentar los incentivos a la inversión:

- La introducción de mecanismos de incentivación individual tales como préstamos, becas o cuentas de formación individuales. En Canadá, algunos de estos mecanismos se han empleado para motivar a los adultos con el fin de que aprovechen la oferta educativa. En el Reino Unido se ofrecen una serie de ayudas económicas para fomentar la realización de cursos formativos en todo el país. En Finlandia, Noruega y Suiza se ofrecen ayudas económicas de carácter individual que complementan la oferta gratuita.
- El derecho a la concesión de permisos laborales para estudiar o realizar actividades formativas durante el horario laboral. El permiso de sustitución en Finlandia, por ejemplo, tiene un doble objetivo: el que los empleados puedan ausentarse del trabajo y que los desempleados que buscan empleo pueden adquirir experiencia laboral.
- La introducción de subvenciones dirigidas a los proveedores privados de formación o a los individuos. La compensación de una parte de los costes de la acción formativa puede contribuir a conseguir el nivel adecuado de formación. Un buen ejemplo de ello es el *sistema taxímetro* danés, las exenciones fiscales y la concesión de subvenciones para aquellas acciones formativas financiadas por el empresario. Los incentivos económicos se pueden aumentar permitiendo que la formación tenga la consideración de inversión a los efectos de su fiscalización en lugar de considerarse sólo un gasto.
- La exención de impuestos para empresas que realizan programas de formación o la constitución de fondos de formación de carácter nacional o sectorial bajo condiciones específicas. La Ley de Desarrollo de Promoción Laboral (*Development of Labour Promotion Act*) de Quebec, en Canadá, cuyo objetivo es mejorar la cualificación del trabajador, sus competencias y rendimiento a través de un sistema que establece que aquellas empresas que no se encarguen de formar a sus trabajadores pagarán al estado para que éste lo haga.

### **4. Las propuestas para mejorar la calidad de la educación para adultos pueden contribuir en gran medida a facilitar el acceso y la participación.**

Algunas de ellas pueden centrar su atención en el control de calidad y la valoración de los resultados. Las mejoras pueden conseguirse, por ejemplo, a través de un seguimiento y evaluación más adecuado, a través de la mejora de los sistemas estadísticos; a través de la mejora de los sistemas de acreditación; a través de la mejora de la evaluación de la actuación institucional; y a través de la mejora del seguimiento de los resultados obtenidos por los estudiantes y de los destinos

de los graduados. La investigación en este campo es obligada. Se deben destacar diversos elementos:

- La introducción de los sistemas cuyo objetivo sea garantizar la calidad. El programa suizo EduQua y el Programa de Certificación de las Instituciones de Formación (QUALFOR) portugués son interesantes ejemplos de realización de seguimientos. Muchos países han creado institutos que se encargan de evaluar la calidad de la educación y de la formación, dedicados bien exclusivamente a la educación de adultos (por ejemplo, Noruega ha creado el Instituto de Educación de Adultos noruego) o bien a todo tipo de educación (como el Instituto de Evaluación danés).
- El establecimiento de normas estándar referidas a la prestación de servicios educativos y la certificación pública del cumplimiento de dichas normas. En el Reino Unido se concede la certificación *Investors in People* (IiP) a aquellas empresas que hacen reconocidos esfuerzos en el ámbito de la formación.
- La inclusión de la evaluación como parte integral del diseño de políticas. Desdichadamente, gran parte de la evaluación de las políticas de educación de adultos se limitan a contar el número de alumnos que han recibido formación y el gasto realizado, mediante la realización de encuestas cuyo objetivo de evaluar los cambios y los perfiles de la educación. En muchas políticas de educación de adultos no existen herramientas de evaluación más amplias que permitan medir la efectividad de las políticas.
- La provisión de un mayor apoyo a la elección de políticas exige investigación y análisis. La realización de un esfuerzo por parte de los países en lo que respecta a la recopilación de información estadística homogénea sobre la participación y el coste de la educación de adultos, así como la investigación y la implementación de las prácticas más adecuadas de una forma conjunta, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, pueden contribuir a mejorar la calidad de las políticas y de los programas.

**5. La adopción de un enfoque coordinado sobre la educación de adultos, propiciando la relación entre los actores principales.** La coordinación de las actividades realizadas por los diferentes actores puede contribuir a racionalizar aquellos recursos que son escasos y a optimizar el gasto público. Las asociaciones son una herramienta útil, al igual que el enfoque basado en los resultados. Los países están trabajando para encontrar la forma de desarrollar marcos integrados y globales de políticas de educación de adultos. Al contrario de lo que ocurre en el caso de los enfoques fragmentados, existentes en muchos países, el enfoque holístico -que incluye tanto la enseñanza formal e informal como la formación general, la profesional y la empresarial- exige coordinación. Los elementos clave que conforman una política coordinada son:

- El desarrollo de un enfoque coordinado en el sistema de educación de adultos. Los países han trabajado para aumentar la oferta en diversos ámbitos, para racionalizar y dar coherencia a la diversidad de ofertas y coordinar a los diferentes actores participantes. En la mayoría de los casos, eso implica que la educación formal de adultos, o de cualquier otro tipo sea gratuita o semigratuita, como sucede en Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suiza tras la implantación de una serie de reformas; España y Portugal están trabajando en ello.
- La coordinación en el ámbito gubernamental y entre dicho ámbito y los diversos actores no gubernamentales como los empresarios, las uniones sindicales, las instituciones privadas y públicas y los grupos comunitarios. La ANEFA en Portugal y el *Learning and Skills Council* (Consejo de Educación y Competencias) en el Reino Unido constituyen ejemplos de instituciones específicas encargadas de coordinar las políticas educativas.
- Una interacción equilibrada entre un enfoque descendente -en el que los gobiernos definan las estructuras y los procedimientos de financiación- y un enfoque ascendente que permita a los actores locales ofrecer retroalimentación para los problemas a los que se enfrentan y ofrecer soluciones innovadoras que hayan encontrado. La Iniciativa para la Educación de Adultos en Suecia es un excelente ejemplo de este enfoque. La realización de un seguimiento del proceso de implementación de reformas también es esencial.
- El fomento de la participación. Esto ha surgido en un número de países como mecanismo de cooperación y coordinación. Ejemplos de asociaciones lo constituyen aquellas creadas en Canadá o las llevadas a cabo por la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja en España.

- Los procesos de las políticas que coordinan de forma adecuada los sectores y los actores participantes, que incorporan mecanismos de provisión de fondos racionales y que integran el seguimiento y la evaluación en el desarrollo de políticas, tienen como resultado un aumento de la eficacia de los sistemas. Estos constituyen los objetivos de la reforma de la educación y formación adulta recientemente acometida en Dinamarca.

Dichos marcos de políticas integradas también han de tener en cuenta a los individuos y a las empresas al decidir los mecanismos a implementar para incentivar la participación; al diseñar los mecanismos de financiación; al crear los programas de educación para adultos y al determinar los resultados. Es necesario que expliciten las responsabilidades relativas de los individuos, de las empresas y de los gobiernos en un marco global. Como en el caso de la educación inicial, es necesario que equilibren los objetivos de consecución de desarrollo económico con los objetivos de igualdad y de desarrollo personal y social. Es necesario que reconozcan que muchos de los adultos de los países de la OCDE han cursado estudios de nivel secundario como máximo, que a menudo su nivel de competencias básicas es bajo; y que muchos de ellos han permanecido alejados de la educación formal durante algunos años. En general, los países van en la dirección correcta, aunque aún queda por hacer una gran parte del trabajo.

Capítulo 1

**INTRODUCCIÓN**

Debido a la evolución hacia las sociedades del conocimiento, la educación de adultos ha adquirido una gran relevancia en la pasada década. Las altas tasas de desempleo, la creciente y reconocida importancia del capital humano para lograr el desarrollo social y el crecimiento económico y los contextos económicos en continua evolución, además del interés público porque haya un mayor desarrollo social y personal, han fomentado el aumento de las oportunidades educativas para adultos en el marco de contextos más amplios de educación continua a lo largo de la vida. Hay mayores oportunidades educativas en contextos y países diferentes con fines personales o laborales, con objeto de actualizar conocimientos o de reciclarse. Sin embargo existen grandes desigualdades en lo que respecta al acceso y oferta de las mismas.

Esta publicación analiza los medios para mejorar el acceso y la participación en la educación de adultos, así como su calidad y efectividad. Dicho análisis se realiza revisando las oportunidades educativas actuales, los motivos de la falta de participación y las diversas políticas y enfoques implementados con objeto de mejorar tanto el acceso como la participación. Se basa en información recopilada en los nueve países que han participado en esta revisión temática sobre la enseñanza para adultos de la OCDE: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido (Inglaterra)<sup>1</sup>.

1. Es necesario insistir en que aunque los informes hacen referencia al Reino Unido, la revisión temática cubre únicamente Inglaterra.

**Los ministros de Educación y de Trabajo han reconocido la importancia de ofertar, para todas las personas, aprendizaje a lo largo de la vida.**

**En una revisión temática que cubre todo un país sería de gran valor analizar las lecciones aprendidas a partir de las experiencias nacionales.**

**El resultado fue la publicación temática sobre enseñanza para adultos.**

### 1.1. Objetivo de la revisión temática.

El proceso de la revisión temática comenzó en enero de 1996, cuando se reunieron los ministros de educación de la OCDE, quienes manifestaron en dicho momento la necesidad de realizar cambios trascendentales para que el aprendizaje continuo a lo largo de la vida se convirtiese en una realidad: "Las estrategias para lograr un aprendizaje a lo largo de la vida requieren un compromiso incondicional con los objetivos, estándares y enfoques de un nuevo sistema, adaptado a la cultura y las circunstancias de cada país". Al reconocer que los adultos se enfrentan a problemas concretos para participar en programas de aprendizaje a lo largo de la vida, los ministros instaron a la OCDE a que "revisaran y exploraran nuevas formas de enseñanza y aprendizaje adecuadas para los adultos, tanto ocupados, como desempleados o jubilados." En octubre de 1997, los ministros de trabajo de la OCDE difundieron este mensaje, al que añadieron una observación de gran importancia. Al identificar las consecuencias adversas que pueden surgir, y que de hecho surgen, en la población activa debido a la imposibilidad de acceder a los programas de aprendizaje a lo largo de la vida, dichos ministros "subrayaron la importancia de garantizar que todas las personas en edad activa tengan oportunidades educativas a lo largo de la vida con el fin de mantener y mejorar su empleabilidad".

En 1998, la OCDE y el Departamento de Educación de los Estados Unidos organizaron una conferencia internacional titulada "Cómo aprenden los adultos" cuyo objetivo era revisar los resultados de las investigaciones recientes y las prácticas relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje adaptadas a las necesidades de los adultos (OCDE y el Departamento de Educación, 1999). Una de las conclusiones de la conferencia fue que la revisión temática sobre varios países contribuiría potencialmente a la identificación y análisis de las lecciones adquiridas a través de diferentes experiencias relacionadas con la educación de adultos, y a comprender de qué forma las políticas y el entorno institucional podrían ofrecer un mayor apoyo. A finales de 1998, el Comité de Educación de la OCDE lanzó la Revisión Temática sobre Enseñanza para Adultos (TRAL, *Thematic Review on Adult Learning*) y, en el encuentro que tuvo lugar en la primavera de 1999, el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales solicitó que la TRAL se realizara como una actividad conjunta de los dos comités.

El objetivo de la revisión temática es analizar las diferentes políticas a implementar en los diferentes contextos nacionales para mejorar el acceso, lograr una mayor accesibilidad y participación en la educación de adultos, así como optimizar la calidad y efectividad de la misma. La revisión se cuestiona si las oportunidades de educación de adultos son adecuadas e intenta averiguar de qué manera la formación y la educación deberían responder ante el mercado laboral. Los siguientes puntos constituyen algunos de los elementos esenciales que se contemplan en la publicación:

- Modelos de participación y no participación en la educación de adultos.
- Diagnóstico de los problemas que surgen como resultado de la implementación de dichos modelos.
- Programas de políticas y acuerdos constitucionales empleados por los países para expandir las oportunidades de educación de adultos.
- Opciones que se puedan considerar "prácticas adecuadas" según las diversas circunstancias institucionales y cómo se pueden aplicar más ampliamente dentro de uno o varios países.

## 1.2. Organización y proceso

En junio de 1999 se reunieron en París los representantes nacionales. La reunión se celebró para discutir los plazos de referencia propuestos e identificar los países interesados en participar. Se ofrecieron voluntarios nueve países. La primera visita se realizó en diciembre de 1999 y la última tuvo lugar en noviembre de 2001.

En la reunión de representantes nacionales se consiguió un acuerdo relativo al marco, alcance y procedimiento de realización de la publicación. En la misma también se identificaron los temas relativos a políticas más importantes a investigar. La metodología implica el análisis, de forma comparativa, de los temas tratados en las políticas específicas y de los enfoques adoptados por las mismas en lo que respecta a la educación de adultos en distintos países. Se adoptó un procedimiento de cinco fases que ya se había empleado para otras publicaciones temáticas sobre educación<sup>2</sup>:

- Preparación por parte del país de un informe preliminar.
- Visita preliminar de uno o dos días de duración al país en cuestión por parte del Secretariado de la OCDE.
- Visita al país por parte del equipo de la revisión.
- Preparación de un comentario sobre el país.
- Preparación de un informe comparativo.

Cada país participante ha preparado un informe preliminar basándose en un esquema común y en un cuestionario de información. Estos informes proporcionan una concisa visión general del contexto del país, de las políticas y ofertas actuales de educación de adultos y de cómo ésta se facilita, de temas y asuntos de importancia, e incluyen la información disponible. La elaboración del informe preliminar fue dirigida por un coordinador nacional o un equipo de coordinadores. Un comité de dirección que reunía a expertos y funcionarios de los sectores laboral y educativo se encargó de las tareas de asesoramiento. Los informes fueron redactados por funcionarios del gobierno o por autores encargados para ello. Al ofrecer una visión general novedosa y una descripción de las políticas y la enseñanza que se ofrece en cada país participante, los informes preliminares han constituido un resultado importante del proceso de revisión. En algunos países era la primera vez que dicha información se recopilaba en un único documento integral. Algunos de estos informes se han publicado en cada país. Su principal objetivo era informar a los expertos revisores con anterioridad a la visita. En consecuencia, su diseño es descriptivo; el trabajo analítico es realizado por el equipo de revisión.

***Nueve países se ofrecieron voluntarios para participar en la revisión...***

***... que supuso un procedimiento de cinco fases.***

***Los informes preliminares ofrecieron una novedosa visión general de las políticas y de la enseñanza que se ofrecía en cada país.***

2. La TRAL es la cuarta revisión temática de este tipo. Sigue a otros estudios similares que se han realizado sobre temas distintos, como por ejemplo, la educación terciaria (OCDE, 1998), la transición de la escuela al trabajo (OCDE, 2000) y políticas de educación en las primeras etapas de la infancia (OCDE, 2001). Otras revisiones temáticas que se están elaborando actualmente analizan cómo atraer, retener y crear profesores efectivos, así como el papel de los sistemas de titulación de cada país en la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida.

***A continuación, los equipos visitantes se reunieron con diversas partes interesadas pertenecientes al mercado educativo y laboral de cada país.***

***Tras dichas visitas los equipos de revisión prepararon comentarios sobre cada país en los que reflejaron todos sus análisis.***

Tras la elaboración del informe preliminar y de la visita del Secretariado de la OCDE para preparar el programa de la visita posterior, cada país participante albergó a un equipo multinacional formado por dos miembros del Secretariado de la OCDE y tres revisores (incluyendo un informador responsable de coordinar la preparación del comentario sobre el país) durante una visita de revisión de una o dos semanas de duración. Las visitas, organizadas por los funcionarios del gobierno en cooperación con el Secretariado de la OCDE, permitieron a los expertos estudiar tanto temas educativos como laborales en relación con la educación de adultos. El informe preliminar constituyó la base para realizar el posterior análisis y los equipos visitantes discutieron los temas con un número muy diverso de partes interesadas: Representantes del gobierno, elaboradores de políticas, funcionarios de los sectores educativos y laborales, sindicatos, empresarios contratantes, representantes de las instituciones de formación, profesionales de la educación, organizaciones no gubernamentales y miembros de la comunidad investigadora. Realizaron visitas de campo a instituciones y organizaciones. Un total de 27 expertos externos de 18 países y cuatro miembros del Secretariado de la OCDE tomaron parte en las nueve visitas de revisión. Este amplio número de participantes -con formación en diversos campos como la economía, la educación, las ciencias políticas y la sociología - ofrecieron un variado conjunto de perspectivas de análisis de las experiencias de los países, facilitando a la vez que surgiesen discusiones entre países sobre las lecciones de carácter político. La información relativa a los coordinadores nacionales y a los equipos de revisión figuran en el Anexo 3 y en los comentarios sobre los países.

Tras realizar cada visita, el equipo de la revisión elaboraba un comentario sobre el país en el que se recogían todas las observaciones y análisis de los temas relativos a las políticas específicas de cada país. Las valoraciones cualitativas de los equipos de publicación se han complementado con estadísticas y documentos ofrecidos por los países participantes y por la OCDE. Las fuentes de información son, entre otras, la IALS (*International Adult Literacy Survey*, Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos), la LFS (*Labour Force Surveys*, Encuestas de Fuerza Laboral) y las CVTS (*Continuing Vocational Training Surveys*, Encuestas sobre Formación Profesional Continua) (en el Anexo 1 se ofrece más información sobre las fuentes de información). Los comentarios de los países ofrecen una visión de los contextos actuales, identifican los temas más importantes que surgen a raíz de la visita y proponen sugerencias para mejorar las políticas y las prácticas. Así mismo, cada comentario destaca ejemplos de enfoques innovadores con objeto de promover el intercambio de buenas prácticas entre los países.

Las descripciones y análisis incluidos en esta publicación se refieren frecuentemente a los informes preliminares y a los comentarios de los países. Estos informes no se citan de forma individual en el texto (salvo que se mencionen directamente); si se desea consultarlos, se pueden encontrar en la página de la revisión temática sobre educación para adultos ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)). Ofrecen material contextual de gran valor sobre cada uno de los países participantes; las observaciones de los países ofrecen las valoraciones de los equipos de la revisión, así como algunas propuestas relacionadas con las políticas.



Esta publicación es el resultado final de la primera ronda de esta actividad. Con objeto de respetar la diversidad de enfoques de políticas sobre la educación de adultos, la revisión no intenta comparar países en términos de bueno / malo o adecuado / inadecuado ni tampoco establecer un ranking de países. En su lugar, el informe intenta analizar la naturaleza de las similitudes y diferencias en los enfoques de las políticas entre los nueve países participantes, así como las razones por las cuales se producen, a la vez que intenta identificar algunas de las posibles implicaciones para aquellos que se encargan de la elaboración políticas.

La educación para adultos es un campo complejo debido, como mínimo, a dos razones. En primer lugar, no hay una definición universalmente aceptada sobre quién o qué es el aprendizaje adulto. En comparación con la educación terciaria o la educación en las primeras etapas de la infancia, por ejemplo, la diversidad de edades es muy amplia y la naturaleza de las enseñanzas ofrecidas poco sistemática. En este terreno, el concepto de enseñanza en sí mismo es complejo. La segunda complejidad está relacionada con la diversidad de partes interesadas, cuyos intereses a menudo entran en conflicto. Este factor ha dificultado la tarea del equipo de la revisión y de los autores de la misma. Si la revisión temática ha logrado tratar diferentes tipos de temas de forma integrada, se debe a que el proceso implicaba el trabajo conjunto de especialistas en educación y empleo, tanto en el Secretariado de la OCDE como en los países participantes.

El proceso de colaboración ha favorecido de hecho que se compartan conocimientos e información entre todos los participantes. La metodología comparativa ha contribuido a que los responsables de la toma de decisiones relativas a la educación de adultos reflejen sus propios enfoques políticos y estén informados de otras iniciativas políticas puestas en marcha en otros países u otras regiones de un mismo país que han tenido éxito. Por ejemplo, el proyecto ofreció a diversos departamentos gubernamentales y ministros con competencias en asuntos educativos la oportunidad de trabajar conjuntamente e intercambiar información y perspectivas. También ha promovido la colaboración y las consultas entre funcionarios encargados de políticas y otras partes interesadas de este ámbito. El Secretariado de la OCDE ha trabajado conjuntamente con las autoridades del país durante el proceso de desarrollo de la revisión en la preparación de informes, seleccionando a los miembros de los equipos de la revisión y elaborando los programas de visitas.

El objetivo del informe comparativo no ha sido facilitar información exhaustiva con objeto de realizar una investigación profunda, sino facilitar material y visiones ilustrativas de los temas y tendencias políticas que se han identificado en los informes de cada país y en otras fuentes. La recopilación de datos en todos los países en un corto periodo de tiempo ha permitido tener en cuenta las lecciones adquiridas por cada país a partir de las experiencias antes de que las circunstancias de cada país hubieran cambiado. Dicho período de tiempo, sin embargo, no fue suficiente para tratar aquellos cambios políticos importantes producidos con posterioridad a las visitas realizadas a algunos países y, en particular, a aquellos países que se visitaron al inicio de la revisión (finales de 1999 y principios de 2000). Estos recientes y significativos cambios demuestran la importancia creciente que se concede a la educación de adultos en algunos de los países participantes, e incluso indica que las visitas de los equipos de revisión de la OCDE pueden haber contribuido en gran medida a impulsar la agenda política.

***La publicación resultante no establece un ranking de países, si bien habla de las diferencias, similitudes e implicaciones existentes.***

***La intención de este informe es ofrecer material y opiniones ilustrativos de temas relevantes relacionados con las políticas.***

### 1.3. Estructura

El capítulo 2 de este informe ofrece definiciones y marcos empleados en la publicación y los fundamentos de la focalización en la enseñanza de adultos. Enumera los elementos clave que se tratarán en los capítulos siguientes. El capítulo 3 identifica los modelos de participación en la educación de adultos y valora las necesidades y vacíos existentes en la enseñanza ofertada. El capítulo 4 ofrece un resumen de las políticas generales y de las prioridades existentes en la actualidad en el ámbito de la educación de adultos de los nueve países participantes. El capítulo 5 analiza los obstáculos para la participación y las diferentes prácticas e incentivos que pueden aumentar la motivación para el aprendizaje en el mercado laboral y en otros sectores. El capítulo 6 revisa las medidas que pueden mejorar la calidad de la educación y de los resultados mediante el uso de pedagogías adecuadas, de la preparación del profesorado, del control de la calidad y de ofertas formativas apropiadas. El capítulo 7 analiza las opciones políticas existentes para tratar los problemas derivados de la fragmentación en la oferta de servicios y de la inadecuación de las estructuras de enseñanza. El capítulo 8 ofrece una visión general de los resultados de las investigaciones, de los elementos clave y de las características propias que ha de tener un sistema deseable de educación de adultos.

Tras dichas visitas los equipos de revisión prepararon comentarios sobre cada país en los que reflejaron todos sus análisis.

La intención de este informe es ofrecer material y opiniones ilustrativas de temas relevantes relacionados con las políticas.

El objetivo del informe es ofrecer un material y opiniones ilustrativas de temas relevantes relacionados con las políticas. La intención de este informe es ofrecer material y opiniones ilustrativas de temas relevantes relacionados con las políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

OCDE (1998),  
*Redefining Tertiary Education* Paris.

OCDE (2000),  
*From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work*, Paris.

OCDE (2001),  
*Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, Paris.

OCDE y el Departamento de Educación de los Estados Unidos (1999),  
"How Adults Learn", Proceedings of the Conference held 6-8 April 1998, Georgetown University, Washington.

El aprendizaje de los adultos es un fenómeno complejo y diverso que ha evolucionado a lo largo de los siglos. Se refiere a la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes por parte de los adultos, ya sea en un contexto formal o informal, a tiempo parcial o completo, y de carácter formal o informal, la enseñanza por razones personales o profesionales, a tiempo parcial o completo. Este análisis está lleno de retos. Considerar todo lo que implica la educación de adultos es un elemento importante en la elaboración de políticas públicas debido a la diversidad de modalidades que se han de tratar y de actores y áreas de políticas que se involucran. Este capítulo describe los fundamentos políticos y presenta los elementos clave analizados para el informe comparativo, elementos relacionados con la incentivación y motivación de los adultos por aprender, con la mejora de la educación a lo largo de la vida y el fomento de una mejor integración de la demanda y de la oferta.



Capítulo 2

TEMAS RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

La educación de adultos no es una idea nueva, sino que ha evolucionado a lo largo de los siglos. Se están realizando esfuerzos para revisar los temas desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida. Las diferentes visiones de lo que implica la educación para adultos -que incluye la enseñanza formal, no formal y de carácter informal, la enseñanza por razones personales o profesionales, a tiempo parcial o completo- hace que el análisis esté lleno de retos. Considerar todo lo que implica la educación de adultos es un elemento importante en la elaboración de políticas públicas debido a la diversidad de necesidades que se han de tratar y de actores y áreas de políticas que se involucran. Este capítulo describe los fundamentos políticos y presenta los elementos clave analizados para el informe comparativo, elementos relacionados con la incentivación y motivación de los adultos por aprender, con la mejora de la educación a lo largo de la vida y el fomento de una mejor integración de la demanda y de la oferta.

## 2.1. Un tema antiguo que ha llegado hasta nuestros días.

**La retención del conocimiento y la adquisición de un mayor número de conocimientos son preocupaciones que se remontan a los tiempos de Condorcet.**

La educación debería ser universal, esto es, debería extenderse a todos los ciudadanos. Debería abarcar, en sus diversos niveles, la totalidad del sistema de conocimiento humano y ofrecer a las personas, a lo largo de toda su vida, la posibilidad de retener los conocimientos que poseen y de adquirir otros nuevos. Las personas aprenderán nuevas leyes, adquirirán conocimientos sobre agricultura y métodos económicos que necesitan conocer: Se les enseñará la forma de educarse a sí mismos (Condorcet, 1792).

El discurso de Condorcet a la Asamblea Nacional Francesa poco después de la Revolución de 1789 demuestra que la idea de que la educación a lo largo de toda la vida no es nueva ni mucho menos<sup>1</sup>. La educación de adultos tampoco lo es. Algunos temas esenciales objeto de preocupación para los investigadores y para aquellos que elaboran las políticas figuran mencionados en este discurso de hace más de dos siglos: La retención del conocimiento, que se asocia a menudo a la idea de que la información y competencias se quedan obsoletas cuando no se emplean, y la adquisición de más conocimientos.

**Las escuelas de adultos son un ejemplo de educación de adultos basada en la demanda.**

Fue en Dinamarca, a mediados del siglo XIX, cuando la educación para adultos se generalizó a gran escala. Basándose en las ideas desarrolladas por N. Grundtvig y C. Kold, se crearon las denominadas escuelas populares<sup>2</sup>. Estas escuelas se fueron creando en comunidades locales que así lo demandaban. Eran un ejemplo del servicio que se presta en respuesta a una necesidad más o menos explícita por parte de sus usuarios. En aquellos tiempos, los pequeños agricultores estaban adquiriendo un papel importante en la economía y las escuelas populares se diseñaron para aumentar su conciencia política. La idea se fue extendiendo por todo el norte de Europa y gran parte de los preceptos de Grundtvig permanecen vigentes hoy en día en otros países. Existen escuelas populares en Noruega y Suecia. Son un legado directo de las escuelas fundadas en Dinamarca hace más de un siglo y medio, a pesar de las diferencias en el papel que desempeñan y en su funcionamiento.<sup>3</sup>

**"el aprendizaje a lo largo de la vida" ha evolucionado hasta adquirir una visión holística que concede una gran importancia a la educación de adultos...**

Fue a principios de los años 1970 cuando la noción de educación a lo largo de la vida se formalizó de una forma clara y universal (UNESCO, 1972; OCDE, 1973). Este trabajo marcó un punto sin retorno en las políticas del campo del aprendizaje a lo largo de la vida<sup>4</sup> ya que reconocía por primera vez la necesidad de que no sólo en las primeras etapas de la vida de una persona, sino a lo largo de toda ella, dedicara períodos a su formación. A principios de los años 70 la idea de educación a lo largo de la vida constituía ya un adelanto importante en la educación recurrente. La primera se integra de una forma explícita en el ciclo vital de una persona, mientras que la segunda tiene un carácter esporádico y su mero objetivo es el de cubrir carencias educativas. Veinte años más tarde (UNESCO, 1996; OCDE, 1996), el concepto de educación a lo largo de la vida se delimitó aún más. La visión de la década de los años 70 ha dado protagonismo a la educación durante la etapa adulta en detrimento de otros tipos de educación a lo

1. La referencia a la "educación en la vida" ya se realizó en la *República* de Platón.

2. *Folkehøjskole* en danés, *Folkhögskola* en sueco y *Folkehøgskole* en noruego. En inglés se traduce como "folk high schools", pero una traducción más adecuada sería la de escuelas de humanidades para adultos.

3. Estas escuelas de educación de adultos se describen en el capítulo 3.

4. Los conceptos de aprendizaje adulto y de educación y de formación de adultos se emplean de forma indistinta a lo largo de la publicación.

largo de la vida que tienen lugar en otras etapas de la misma. En los años 90, la visión adquirió un punto de vista holístico de la educación y del aprendizaje como proceso que verdaderamente tiene lugar a lo largo de toda la vida ("desde el nacimiento hasta la muerte"), esto es, adquirió un punto de vista multidimensional. La educación para adultos, si bien constituye un elemento importante dentro de la educación a lo largo de la vida, con la cual a menudo se confunde, ha sido "la hermana pobre" en comparación con otros tipos de educación y, en particular, con la educación formal (primaria, secundaria y superior).

Precisamente debido a lo relevante del discurso de Condorcet en el mundo moderno, éste es también bastante preocupante. Muestra lo poco que han cambiado las cosas y que probablemente muchos países se han quedado en la fase de mera retórica. De hecho, uno de los comentarios recurrentes escuchados durante las visitas de revisión individuales a los países fue que los argumentos ofrecidos durante los últimos 25 años no habían cambiado en gran medida, tanto en su contenido como en su forma. Por tanto, una de las tareas más importantes de la revisión temática es distinguir entre procesos retóricos y procesos genuinos e identificar las formas de lograr mayores progresos.

## 2.2. Definición de educación de adultos.

### *Falta de consenso sobre una única definición*

Encontrar una definición exacta para "educación de adultos" y "alumnos adultos" no es tarea fácil por diversas razones. Una de esas razones es que es difícil definir quién es un alumno adulto o, a ese respecto, qué es el aprendizaje. Las definiciones varían en lo que se refiere a los elementos que contemplan, a los escenarios y a las edades según el país y, a veces, según la autoridad de la región o el tipo de programa. (Casilla 2.1) Por ejemplo, la enseñanza formal siempre se incluye en la definición, pero la enseñanza no formal y, en particular, la enseñanza de carácter informal no siempre aparece. La edad mínima para definir al alumno adulto también varía: La edad mínima en algunas definiciones es de 16 años si el alumno trabaja, como en el caso de España o Portugal. En otros casos, puede ser 17.5, 18, 19 ó 25. Los países también se diferencian en la forma en que contemplan la enseñanza no profesional: Suiza, por ejemplo, está preparando una ley sobre educación para adultos que contempla únicamente la educación profesional.

La falta de consenso para ofrecer una única definición constituye un problema de profunda relevancia. El número de datos estadísticos comparables sobre educación adulta es insuficiente, en gran medida debido a la falta de una decisión coherente en todos los países o incluso dentro de un mismo país. Un ejemplo representativo es Canadá, donde no existe una única definición aplicable a todas las provincias. La tasa de participación en la educación adulta en 1998 fue del 27.7%, de acuerdo con la *Adult Education and Training Survey* (AETS). Ese mismo año, sin embargo, la *New Approach to Lifelong Learning Survey* (NALL) reveló que el 96.7% de los canadienses creían que hasta cierto punto recibían una educación informal en su vida cotidiana. Otro ejemplo: Algunos países facilitaron una relación de la participación por edades, si bien puede que no exista una información esencial que permita elaborar una definición para indicar que una persona retoma sus estudios o se encuentra todavía en el sistema inicial. La información disponible sobre educación para adultos es poco homogénea y no es comparable fácilmente entre países, lo cual puede impedir la elaboración de políticas (el Anexo 1 contiene información sobre las fuentes de información).

**... pero, ¿hasta qué punto se ha desarrollado esa visión?**

**La falta de consenso sobre las definiciones puede conducir a una falta de información comparable...**

**... lo que a su vez puede impedir la elaboración de políticas**

### Diferentes formas de aprendizaje adulto

Algunos de los problemas relativos a la definición radican en la variedad de formas y de escenarios en que se desarrolla el aprendizaje adulto. A los efectos de este informe y para avanzar en el debate y poder hacer recomendaciones relativas a la elaboración de políticas, se deben hacer tres distinciones fundamentales, no excluyentes entre ellas:

- si la educación es formal o no; en cierta forma esto implica definir qué es el aprendizaje.
- si se recibe por razones personales o profesionales.
- si es a tiempo parcial o a tiempo completo.



### Casilla 2.1. Definiciones institucionales de educación adulta en los nueve países en que se realizó la revisión temática.

**Canadá:** La educación de adultos incluye la formación profesional y la enseñanza general. La edad y el tiempo invertido desde que se completa la educación y la formación básica son los criterios principales, si bien estos varían según provincias, ministerios y programas. No se hace referencia al tipo de educación. Sin embargo, las situaciones difieren en cada provincia. Newfoundland y Labrador, Nova Scotia, New Brunswick, Ontario, Saskatchewan, Alberta y British Columbia no tienen una definición oficial para el concepto de "alumno adulto". Cuatro provincias (Prince Edward Island, Quebec, Manitoba y los Territorios del Noroeste) afirman contar con una definición oficial.

**Dinamarca:** La educación de adultos contempla la formación profesional y la enseñanza general, así como la enseñanza formal, no formal e informal. Todas las actividades de educación para adultos se definen en contraposición a la educación y la formación básica, que se limita a los jóvenes. No hay definición de educación adulta, pero todos los centros que ofrecen cursos de educación adulta se identifican claramente; por tanto, se pueden considerar como alumnos adultos aquellos que están matriculados en dichos centros. En particular, se hace una mención especial a la edad en lo que respecta a dos aspectos: 1) la educación general en el nivel secundario inferior y la educación preparatoria para adultos a un nivel incluso más inferior (la edad mínima de acceso a la educación para adultos general es de 18 años, y se corresponde con la edad en la que los participantes dejan de tener acceso a la escolarización en el sistema de educación básica a ese nivel); y 2) la educación y formación profesional (*adult vocational education and training* ,VET) y la educación (profesional) básica (la edad mínima establecida para el acceso a la formación y educación profesional no obligatoria es de 25 años, para evitar de esta forma que la renta económica o la selección de estudiantes desempeñen un papel dominante en las decisiones relativas a la educación). La edad mínima para matricularse en una escuela popular es de 17 años y medio.

**Finlandia:** la educación para adultos incluye la educación general y la formación profesional, así como la enseñanza formal y no formal. La definición de educación de adultos quedaba supeditada a la naturaleza de la institución de acogida y la provisión de enseñanza y formación, en lugar de supeditarse al perfil del alumno. Hasta hace poco, se organizaban programas educativos específicos para adultos, los cuales se consideraban programas de educación para adultos. Hoy en día la definición se basa en mayor medida en el perfil del alumno y también tiene en cuenta la enseñanza de carácter informal para aquellos con 25 años o una edad superior.

**Noruega:** La educación de adultos contempla la formación profesional y la enseñanza general, así como la enseñanza formal, no formal e informal. La definición incluye todos los escenarios, ya sean formales o no, en los que se puede ofrecer enseñanza. En lo que respecta a la edad, el acceso se puede realizar a partir de los 19 años. Esta edad es la edad mínima para los estudiantes que están cursando educación secundaria y no están matriculados en un centro de educación superior.

**Portugal:** La educación para adultos incluye la formación profesional y la educación general, así como la formación formal, no formal y de carácter informal. No obstante, los Ministerios de Educación y Trabajo no utilizan exactamente la misma definición, aún cuando ambos ministerios han creado de forma conjunta la ANEFA (Agencia para la Formación y Educación de Adultos). Originariamente, la definición de la Agencia incluía a aquellos con una edad superior a los 18 años; actualmente, incluye a personas con 16 años o una edad superior que trabajan.

**España:** La educación para adultos incluye a personas con una edad superior a los 18 años que abandonaron la educación y formación básica y aquellos con una edad superior a los 16 años que trabajan. El concepto incluye la educación general y la formación profesional que se definen en relación con la oferta y las situaciones individuales. La educación básica para adultos se refiere a la educación orientada a la adquisición de las competencias básicas que permiten desenvolverse en la sociedad de hoy en día. La formación está relacionada con el trabajo y comprende la formación profesional básica formal que oferta el Ministerio de Educación, la formación ocupacional dirigida a los desempleados organizada por los Servicios Públicos de Empleo, y la formación continua cuyo objetivo es cualificar a los trabajadores o aumentar las cualificaciones que ya poseen.

**Suecia:** La educación para adultos se define en relación con la oferta educativa y formativa y no con los individuos. Un alumno adulto es, por tanto, alguien que participa en cualesquiera forma de educación organizada que se imparte en un centro de adultos (por ejemplo, centros de enseñanza locales, escuelas populares, círculos de enseñanza, programas de búsqueda de empleo, etc.), con independencia de la edad. Por otro lado, los alumnos autodidactas y aquellos que reciben educación en su centro de trabajo o en la universidad, por ejemplo, no están incluidos en la definición. La edad mínima parece ser 20 años.

**Suiza:** La educación para adultos contempla cualesquiera proceso educativo cuyo objetivo sea desarrollar sus competencias, aumentar los conocimientos y actualizar sus titulaciones generales y profesionales. La referencia a la formación no profesional es insignificante o inexistente. De acuerdo con las leyes suizas y con la práctica, la educación es virtualmente sinónimo de formación profesional, aún cuando el término "formación general" hace su aparición en ciertos momentos. No se hace mención a la edad.

**Reino Unido (Inglaterra):** Un alumno adulto es aquella persona que participa en un programa de formación y educación ajeno al sistema de educación básica formal. Las políticas suelen estar dirigidas a aquellos que tienen 19 años o una edad superior. El tipo de aprendizaje en cuestión incluye la educación y la formación formal que conduce a la obtención de una titulación, así como la oferta de programas educativos informales que pueden ser una fuente significativa de adquisición de competencias o de conocimientos. El centro de atención se está ampliando en la actualidad para abarcar la educación informal (así como la formal) y la formación no profesional (así como la profesional).

### **Educación formal, no formal e informal**

La educación formal, no formal e informal son términos que han surgido a partir del trabajo de la UNESCO sobre educación a lo largo de la vida y las sociedades del conocimiento, un trabajo que culminó con el informe titulado *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow* (UNESCO, 1972). Para simplificar los temas, este informe emplea aquellas definiciones que se han desarrollado y adoptado más recientemente en los trabajos de la Unión Europea. (Bjørnåvold, 2000 and 2001):

- *La educación formal* se define como aquella que tiene lugar en un escenario organizado y estructurado. Se identifica claramente como una actividad educativa. Un ejemplo de ello es la instrucción formal -esto es, la educación primaria, secundaria y superior o la formación profesional-. Este tipo de educación, por su propia naturaleza, conduce a la obtención de un certificado expedido por el ministerio de educación, un centro profesional u otro ministerio (normalmente, el de trabajo, asuntos sociales, industria, agricultura o defensa).
- *La enseñanza no formal* se refiere a aquellas actividades organizadas que no se identifican de forma explícita como actividades educativas, pero que poseen un componente educativo importante. Esto significa, por ejemplo, que no conduce a la obtención de una titulación o certificado. Pueden tener lugar en el centro de trabajo o fuera de él. Este tipo de enseñanza complementa la educación formal.
- *La enseñanza informal* se adquiere de una forma casual o durante el desarrollo de las actividades cotidianas (trabajo, vida familiar, actividades de ocio etc.). Otro término es la educación experiencial (el aprendizaje a través de la experiencia). No se ofrece a través de una estructura formal. Tradicionalmente, los autodidáctas participan en la educación informal empleando las TICs, la televisión y la radio, siempre y cuando estas actividades no constituyan parte de un programa o curso organizado. Puede ser útil, a los efectos de elaborar políticas o argumentos, dividir la enseñanza informal en una enseñanza planificada y no planificada. Mientras que en la primera se suele dedicar un tiempo a la educación informal, en la segunda no existe consciencia de que se estén adquiriendo conocimientos. La enseñanza informal a menudo se presenta como el único proceso real de educación activa a lo largo de toda la vida.

### **El aprendizaje por razones personales o profesionales.**

***La distinción entre personal y profesional se aplica en particular al momento en que se decide aprender.***

Otra distinción importante contribuye a complicar el panorama aún más. Existen una serie de factores (como por ejemplo, los tipos de financiación disponibles) que exigen determinar si la formación se realiza por razones profesionales o personales. La distinción no ha de mantenerse en el tiempo, pero es relevante cuando se toma la decisión de acceder a la educación. Una motivación inicial de tipo no profesional puede convertirse en profesional y finalmente conducir a una carrera específica o facilitar el acceso a un determinado puesto de trabajo.

El aprendizaje por motivos particulares, sociales y/o de ocio o por razones que no estén relacionadas con el trabajo directamente es una faceta del aprendizaje a lo largo de la vida y está dentro del alcance de esta revisión temática. Además, añade nuevos elementos a conceptos anteriores como el de la educación compensatoria o remedial, muy influida por la idea de compensar la falta

de formación inicial que no se adquirió en la etapa de educación básica. Los informes preliminares y los comentarios sobre los países que se elaboraron para la revisión, así como las visitas realizadas a cada país, revelan que aspectos no profesionales, que incluyen la educación en términos de ciudadanía<sup>5</sup>, democracia y bienestar general, son mucho más evidentes.

Sería necesario recordar que aunque la gente se dedique a aprender a tiempo completo, no todos los tipos de educación pueden recibir la misma atención por parte de aquellos que se dedican a la enseñanza de adultos. Por esa misma razón, no todas las formas de educación pueden tratarse en este informe. La educación informal, en particular, únicamente podrá describirse a través de ejemplos debido a la falta de datos o de dedicación a su estudio durante las visitas de revisión.

### **Aprendizaje a tiempo completo o parcial**

Esta tercera y última distinción es muy significativa y pone de manifiesto muchos temas importantes para la educación de adultos. La educación a tiempo completo, que se ha tomado como referencia en muchos de los cálculos realizados para evaluar los rendimientos de la inversión en educación y/o formación, implica el que el adulto emplee en ella un tiempo normalmente dedicado a otras actividades, principalmente laborales, lo cual a su vez significa dejar de percibir un sueldo. Generalmente significa la vuelta por parte del adulto a la educación formal, normalmente a la educación superior o a cursos de especialización. El aprendizaje a tiempo parcial es más compatible con otras situaciones vitales, como el trabajo. De esta forma los adultos no han de prescindir de ganar un sueldo, aunque tengan que organizar sus horarios para hacer un hueco a la educación. La educación a tiempo parcial es la más común entre los adultos, ya que la inversión no requiere una dedicación de tiempo o de recursos tan intensiva y es más compatible con el trabajo.

**La educación a tiempo parcial interfiere menos con los estilos de vida y es, por tanto, el tipo más común para los adultos.**

### **Definición adoptada: Reanudación del aprendizaje**

Puede que no exista ninguna razón para alcanzar el acuerdo sobre una misma definición. Sin embargo, los términos de referencia de la revisión definen a los alumnos adultos potenciales como *aquellos adultos con una edad comprendida entre los 25 y los 64 años que han abandonado la educación y la formación iniciales*. Esta definición sirve para realizar una comparación a lo largo de la presente publicación, siempre y cuando las estadísticas o las cifras se encuentren disponibles en los países en cuestión. Cuando se analizan los temas relativos a las políticas y las medidas adoptadas en un país, no existe una necesidad real de acogerse a una definición precisa y universal.<sup>6</sup> Lo importante es que los adultos en cuestión retoman una actividad educativa en determinado momento tras haber abandonado la formación y educación iniciales.

5. El concepto de ciudadanía se refiere aquí al derecho a los bienes sociales creados por el estado y las instituciones para beneficio de todos. Estos incluyen educación, enseñanza y servicios sanitarios.

6. Por ejemplo, las edades de 16 y 19 años serían importantes en el Reino Unido y en Noruega respectivamente. Además, Portugal optó por realizar únicamente una revisión de los temas relacionados con individuos poco cualificados.

**Describir objetivos es más fácil que definir términos.**

### 2.3. Razones de la importancia del aprendizaje adulto

Como hemos visto anteriormente, establecer con exactitud qué es la educación para adultos es extremadamente complejo. Sin embargo, es fácil describir en grandes rasgos los objetivos que persiguen las políticas de educación para adultos: garantizar que haya altos niveles de participación adulta en las actividades de educación y formación y, al mismo tiempo, garantizar que exista la igualdad entre los individuos y los subgrupos de población, implementando programas de gran calidad que cuenten con recursos eficientes.

Hay varias razones por las que, en los últimos años, la educación para adultos se ha convertido en un elemento importante en las agendas políticas. La educación y la formación contribuyen a aumentar el capital humano de los individuos y los convierte en trabajadores más eficientes y en ciudadanos mejor informados en una sociedad del conocimiento. Más concretamente, el interés creciente se puede atribuir a un número de factores. En el terreno económico, existen posibles beneficios relacionados con el aumento de la capacidad de empleo, de la productividad y de trabajo de mayor calidad. En el terreno social, se puede citar el bienestar social y un mayor número de beneficios sociales, tales como una mejor salud, una menor incidencia de las actividades delictivas, etc. También hay beneficios políticos relacionados con el incremento de la participación ciudadana y la consolidación de los fundamentos de la democracia. Todos estos aspectos están estrechamente vinculados y se describen a continuación con mayor detalle. El resto del capítulo se dedica a describir los temas principales de las políticas que se revisan en este informe. Antes de volver a los temas más principales, hay que destacar que el contexto general viene dado por una gran variedad de necesidades educativas de adultos, ya sean de los empresarios, de los trabajadores o simplemente de los ciudadanos.

#### **Diversidad de necesidades.**

**El mercado sólo no ha podido satisfacer la amplia variedad de complejas necesidades.**

La educación adulta no se puede comprender o enfocar de la misma manera que la educación básica. La diversidad de necesidades es más amplia y más compleja. Históricamente, el sistema de educación de adultos sólo se puede describir como un sistema muy fragmentado, como un conjunto de respuestas inadecuadas a problemas y necesidades que con cierta frecuencia no se han explicitado. La educación de adultos ha implicado la intervención pública, principalmente debido a que el mercado no ha podido siempre satisfacer algunas de estas necesidades. En consecuencia, hay muchos vacíos en la educación de adultos, en parte debido a los fallos del mercado. Es importante, como punto de partida, tener en cuenta la diversidad de necesidades de la educación para adultos:

- La necesidad de recibir formación profesional en el lugar de trabajo. Este tipo de necesidad puede estar más relacionada con el uso de tecnología punta por parte de trabajadores con altas cualificaciones -un campo que la revisión temática no contempla- o necesidades más tradicionales como la actualización de conocimientos o destrezas. Aunque no existan datos totalmente fiables, existen evidencias de que los empresarios ofrecen mayoritariamente este tipo de formación, a diferencia de las organizaciones públicas o no gubernamentales.
- Necesidades de educación básica (lectura, escritura y aritmética). Estas necesidades se refieren principalmente a la educación que representa

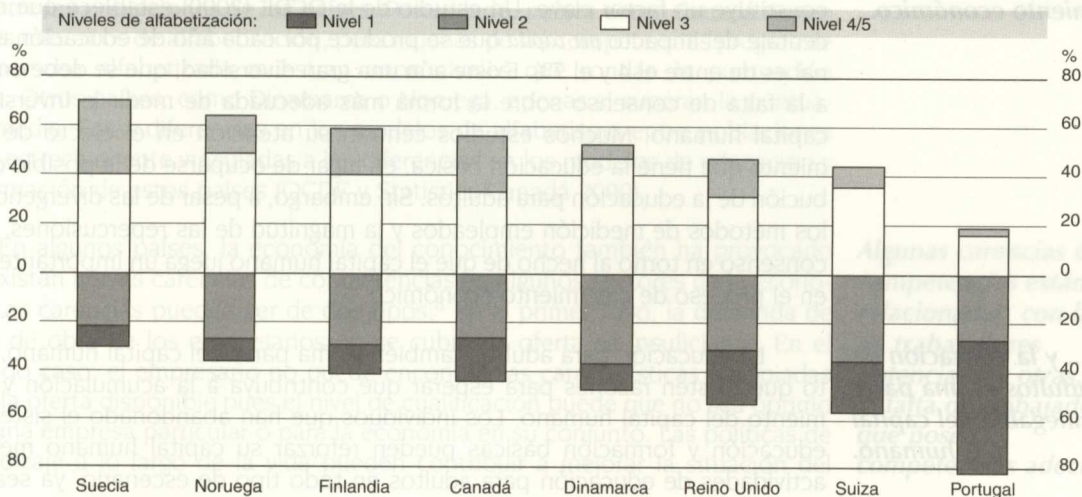
“una segunda oportunidad”, o educación recurrente, para aquellas personas que abandonaron el sistema de educación inicial sin haber adquirido competencias básicas (niveles 1 y 2 de la Figura 2.1). No hay duda de que la falta de competencias básicas (lectura y escritura) puede limitar de forma importante la participación ciudadana y la oportunidad de beneficiarse de las posibilidades que nuestra sociedad ofrece.

- Necesidades específicas de los trabajadores con sueldos bajos. Las evidencias obtenidas a través de la investigación demuestran que los trabajadores con un salario medio o alto disfrutaron de un mayor acceso a las oportunidades de formación, al igual que ocurre con los desempleados en los sistemas públicos de formación. Los trabajadores con el nivel salarial más bajo suelen ignorarse.
- Los empleados que trabajan en pequeñas empresas no tienen tantas oportunidades de acceder a actividades formativas como los que trabajan en grandes empresas, ya que suele ser difícil organizar y sustituir a los trabajadores que se están formando. La situación de los trabajadores con contratos inestables o de corta duración es similar.
- Los inmigrantes, como grupo tienen unas necesidades específicas, en particular en lo que respecta a la formación lingüística y la adaptación cultural.
- Otros grupos-objetivo. Alguno de los países visitados tienen poblaciones esencialmente nativas, como por ejemplo, los lapones en el norte de Europa o las Primeras Naciones de Canadá, cuyas necesidades educativas y formativas no son satisfechas por el sistema general de enseñanza debido a que éste no da respuesta a los problemas especiales de estos grupos.<sup>7</sup>

*Las competencias básicas son una vez más necesarias para acceder al mercado laboral de la economía del conocimiento.*

**Figura 2.1. Niveles de alfabetización en los países seleccionados**

Porcentaje de población entre los 25 y los 65 años en cada uno de los niveles de alfabetización, 1994-98



NOTA: Los países están en orden ascendente, por la proporción de población existente en los niveles 1 y 2.

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

7. La propia noción de pedagogía o de proceso cognitivo entre los miembros de las Primeras Naciones de Canadá tiene muy poco que ver con lo que significan esos términos para los grupos de origen europeo.

- Trabajadores discapacitados. Sus necesidades tampoco se pueden cubrir fácilmente con un sistema de objetivos generales.
- Las necesidades de formación de hombres y mujeres, como grupo, también difieren. Este tema requiere un análisis más profundo; no obstante, las pruebas demuestran que en una serie de países la participación en actividades educativas por parte de las mujeres es ligeramente superior a la de los hombres.
- Las variables geográficas también tienen su impacto en la diversidad educativa. En algunos casos, las necesidades formativas que surgen fuera de los centros urbanos importantes no son cubiertas, salvo por la enseñanza a distancia. En más de la mitad de los países visitados durante la revisión, había un desequilibrio demográfico en lo que respecta a la oferta formativa, debido, por ejemplo, a., factores climáticos y al hecho de que la población está muy dispersada (Canadá, Finlandia, Noruega y Suecia).

Diseñar un sistema integral de educación para adultos es complejo, principalmente por la diversidad de necesidades de los diferentes sectores de la población. Al mismo tiempo, las necesidades educativas pueden variar dentro de un mismo grupo de población. Por todo ello, es difícil identificar el tipo de enseñanza que se ha de ofrecer tomando simplemente como referencia las características generales de los grupos de población. El desarrollo de una base de conocimiento adecuada y amplia en diferentes subgrupos poblacionales es, por tanto, una de los requisitos clave para la elaboración de políticas.

### **La educación de adultos contribuye al aumento del capital humano y al crecimiento económico.**

**El capital humano juega un papel importante en el proceso del crecimiento económico...**

Un aspecto importante de la educación de adultos es su contribución al capital humano. Aunque el alcance de la contribución del capital humano al crecimiento económico es objeto de discusión, no hay duda que el capital humano constituye un factor clave. Un estudio de la OCDE (2000) establece que el porcentaje del impacto *per capita* que se produce por cada año de educación adicional es de entre el 4 y el 7%. Existe aún una gran diversidad, que se debe en parte a la falta de consenso sobre la forma más adecuada de medir la inversión en capital humano. Muchos estudios centran su atención en el efecto de crecimiento que tiene la educación básica, en lugar de ocuparse de la posible contribución de la educación para adultos. Sin embargo, a pesar de las divergencias en los métodos de medición empleados y la magnitud de las repercusiones, existe consenso en torno al hecho de que el capital humano juega un importante papel en el proceso de crecimiento económico.

**... y la educación de adultos es una parte innegable del capital humano.**

La educación para adultos también forma parte del capital humano, puesto que existen razones para esperar que contribuya a la acumulación y crecimiento del capital humano. Los individuos que han abandonado el sistema de educación y formación básicas pueden reforzar su capital humano mediante actividades de educación para adultos en todo tipo de escenario, ya sean formales o no. La educación para adultos contribuye a mejorar las competencias y la productividad de los trabajadores, especialmente en aquellos períodos en que se producen cambios tecnológicos importantes. Por eso se suele argumentar que la educación para adultos mejora las posibilidades de empleo y la capacidad de los trabajadores para enfrentarse a la pérdida de empleo. En otras palabras,

sión en el capital humano de los trabajadores puede contribuir a movilizar los recursos laborales, contribuyendo al crecimiento (OCDE, 2002b). La confianza necesaria en el capital humano en todos los sectores económicos de los nueve países bajo revisión exige comprender adecuadamente la forma en que el capital humano se adquiere y se mantiene vivo. Investigar sobre la contribución de la educación para adultos al capital humano podría sin duda alguna ser útil para los gobiernos a la hora de decidir qué inversiones realizar.

**Todos los adultos son trabajadores potenciales...  
si están debidamente cualificados.**

Si tenemos en cuenta que el crecimiento económico y la creación de empleo son las principales preocupaciones de todos los gobiernos, es de vital importancia garantizar que el mayor número posible de personas esté en condiciones de poder trabajar. Los programas de educación para adultos pueden contribuir a que ese número aumente. Esto tiene una gran importancia debido a la probabilidad de que el número de personas que no trabaja (jóvenes, jubilados, personas no activas en el mercado laboral) o que no siempre trabaja a tiempo completo (desempleados, trabajadores a tiempo parcial) se incremente, debido al menos a dos razones: La consolidación de la economía del conocimiento y el envejecimiento de la población.

La economía del conocimiento ha convertido una vez más las competencias básicas en la condición indispensable para enfrentarse a la vida cotidiana en general y acceder al mercado laboral en particular. La IALS (*International Adult Literacy Survey*, Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) demuestra que el nivel de competencias básico necesario para desenvolverse bien en la sociedad de hoy en día es mayor de lo que se piensa generalmente. Incluso en países en los que se obtuvieron mejores resultados en cuanto a niveles de alfabetización, una cuarta parte de la población no alcanza el nivel básico educación; a ese nivel se le ha denominado Nivel 3 (Figura 2.1) La comparación entre países de las puntuaciones medias obtenidas en la IALS muestra una gran diversidad en cuanto a la forma en que se distribuyen las competencias de los adultos entre las poblaciones de los países. Por un lado, países como Canadá tienen niveles más altos de alfabetización, pero muchas de las competencias propias de una persona alfabetizada muestran unos niveles que rondan la puntuación media. Otros países, como Dinamarca o Noruega, apenas si superan la puntuación media. Estas diferencias en los modelos de alfabetismo entre poblaciones están estrechamente vinculadas a las diferencias en los modelos de educación y de formación de estos países (OCDE y Statistics Canadá 2000).

En algunos países, la economía del conocimiento también ha provocado que existan graves carencias de competencias en algunos sectores de la economía. Las carencias pueden ser de dos tipos:<sup>8</sup> En el primer caso, la demanda de mano de obra de los empresarios no se cubre; la oferta es insuficiente. En el segundo caso, el empresario no puede encontrar las características apropiadas entre la oferta disponible pues el nivel de cualificación puede que no sea óptimo para una empresa particular o para la economía en su conjunto. Las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida pueden contribuir a mejorar la situación del

**Las competencias básicas son una vez más necesarias para acceder al mercado laboral de la economía del conocimiento.**

**Algunas carencias de competencias están relacionadas con la falta de trabajadores potenciales y otras, con la falta de trabajadores que posean competencias adecuadas.**

8. En este documento carencia de competencias se define como la escasez en los trabajadores de determinadas competencias para llevar a cabo tareas concretas y/o desarrollar técnicas específicas de alto nivel, ya sea relacionadas con un know-how de tipo manual como con un conocimiento cognitivo. Esta es una definición aceptada de forma general que no incluye, por ejemplo aquello que Oliver y Turton (1982) señalaron como características que los empresarios denominan competencias, a saber, confianza, autonomía y estabilidad.

**Hay argumentos bastante sólidos a favor del aprendizaje a lo largo de la vida...**

**... relacionados con el capital humano, la economía de conocimiento y el envejecimiento de la población.**

**Las políticas de educación para adultos pueden contribuir a tratar el fenómeno del pluriempleo y los cambios de carreras profesionales. ...**

mercado laboral tratando ambos tipos de carencias simultáneamente; en el primer caso, ayudando a los que no participan en el mercado laboral a encontrar un trabajo y, en el segundo caso, proporcionándoles una educación y formación que les permitan cumplir los requisitos impuestos por las empresas.

La formación necesaria o el reciclaje por parte de los trabajadores va más allá de la formación dirigida a suplir carencias de competencias. El aprendizaje a lo largo de la vida es necesario en el conjunto de la economía y de la población para mejorar el capital humano de los países, prepararse para la economía del conocimiento y frenar los efectos del envejecimiento de la población. Estas son razones a favor de la educación para adultos.

En lo que se refiere al envejecimiento de la población, los datos muestran que la población mayor está aumentando en todos los países objeto de estudio y que continuará esta tendencia. (Figura 2.2). Es evidente que un importante segmento de la población general y de los trabajadores en cuestión hace tiempo que dejaron su etapa de educación o formación, período que se prolonga más a medida que la población envejece. Este hecho subraya la necesidad de que existan políticas de reciclaje, basándose en la idea de que el nivel educativo era más bajo en la época en que se abandonaron dichos estudios. También se argumenta que el conocimiento y las competencias se deterioran con la falta de uso y que el progreso tecnológico exige una continua actualización. (Figura 2.3).

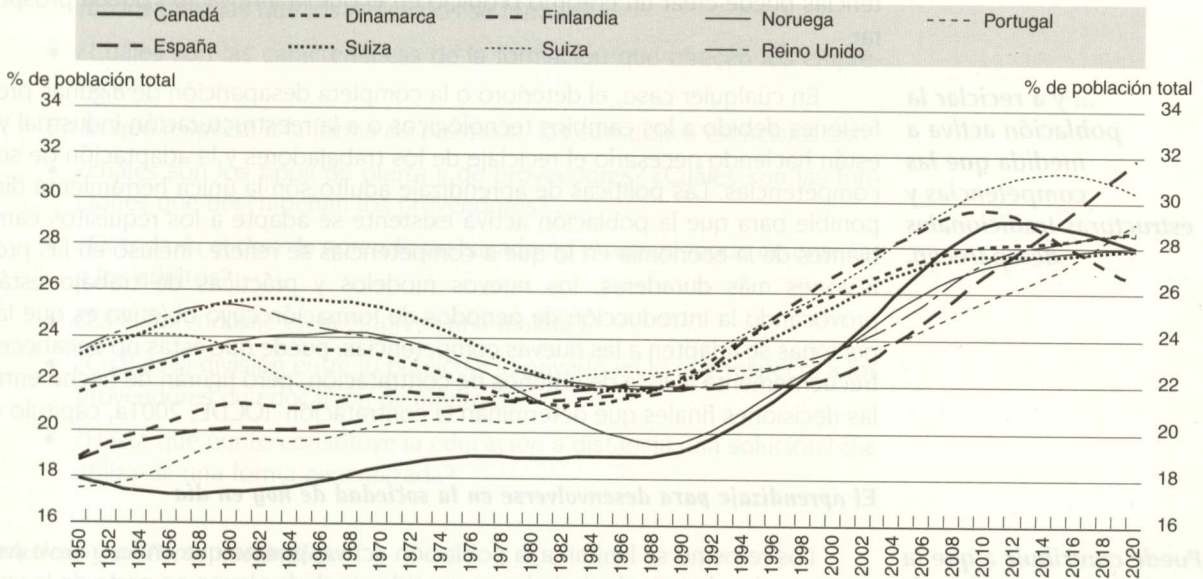
#### **El reciclaje de las poblaciones y los individuos para lograr cambios económicos.**

El desempleo afecta a las personas que poseen pocas competencias o cualificaciones en mayor medida que a otros trabajadores. Este hecho ofrece una razón más a favor de la existencia de políticas de educación para adultos dirigidas a aumentar la capacitación y la cualificación de los trabajadores potenciales. El desempleo no es, sin embargo, el único argumento que se puede ofrecer a favor de la educación y formación para adultos. El cambio tecnológico representa un reto para los trabajadores<sup>9</sup>. La propia noción de carrera profesional está cambiando. La posesión de un puesto de trabajo está disminuyendo y el empleo temporal ha crecido de forma considerable en los países de la OCDE en las últimas dos décadas (OCDE, 2002<sup>a</sup>). La educación y la formación son necesarias para poder enfrentarse a los múltiples cambios que se están produciendo en los trabajos y en las carreras profesionales, pues permiten adquirir nuevas competencias que contribuyen a que los trabajadores tengan una mayor versatilidad y movilidad. También existen individuos que quieren cambiar de trabajo, de profesión y/o de actividad por razones personales o para mejorar su carrera profesional.



**Figura 2.2. Envejecimiento de la población**

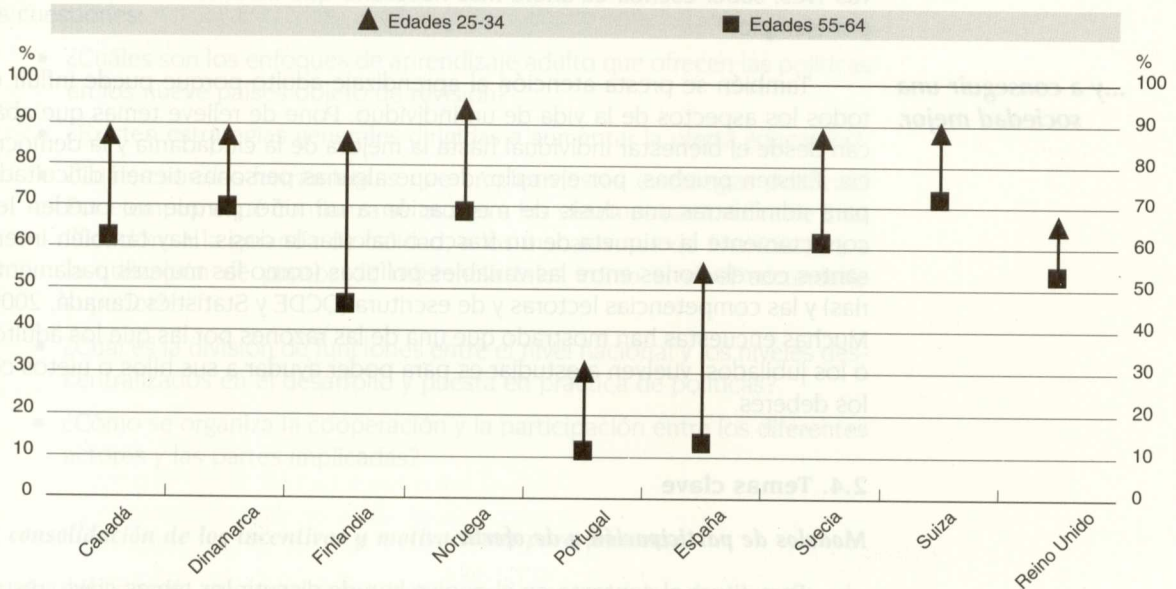
Evolución de la población con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años frente al número de población total. 1950-2020



Fuente: Naciones Unidas (2001).

**Figura 2.3. Las generaciones más jóvenes han recibido más educación**

Porcentaje de adultos que han cursado el nivel superior de educación secundaria por grupos de edades, 1999



Fuente: OCDE (2001b).

Sin embargo, otra razón que fomenta los altos niveles de participación en el aprendizaje adulto es que probablemente mucha de las profesiones que surgirán en los próximos 15 años aún no se han inventado. Este tipo de innovación debe favorecerse si el conjunto de la población -esto es, los que constituyen la fuerza de trabajo y los que no forman parte de este grupo- tiene que conseguir

**... contribuyen a proporcionar el potencial que permita la innovación...**

un determinado nivel de competencias. No existe, por supuesto, la seguridad de que una formación vanguardista o específicamente profesional por sí sola propicie la innovación. Sin embargo, un aumento generalizado del nivel de competencias puede crear un entorno propicio en el que la innovación pueda prosperar.

**... y a reciclar la población activa a medida que las competencias y estructuras tradicionales desaparecen.**

En cualquier caso, el deterioro o la completa desaparición de algunas profesiones debido a los cambios tecnológicos o a la reestructuración industrial ya están haciendo necesario el reciclaje de los trabajadores y la adaptación de sus competencias. Las políticas de aprendizaje adulto son la única herramienta disponible para que la población activa existente se adapte a los requisitos cambiantes de la economía en lo que a competencias se refiere. Incluso en las profesiones más duraderas, los nuevos modelos y prácticas de trabajo están provocando la introducción de períodos de formación cuyo objetivo es que las personas se adapten a las nuevas competencias; puede que éstas no encabecen frecuentemente la lista de criterios de contratación, pero figuran de hecho entre las decisiones finales que determinan la contratación. (OCDE, 2001a, capítulo 4)

### **El aprendizaje para desenvolverse en la sociedad de hoy en día**

**Puede contribuir a que la sociedad se beneficie de las nuevas tecnologías...**

Los retos no se limitan a la población activa, puesto que en los nueve países revisados, la tecnología se ha convertido sin duda alguna en parte de la vida cotidiana de los individuos. La utilización de la televisión interactiva, los cajeros automáticos, Internet o el correo electrónico, por ejemplo, requiere una serie de competencias que no se han enseñado a la mayoría de los adultos, particularmente durante su educación básica. Además, debido a la aparición de las nuevas TICs, saber escribir es ahora más necesario que durante la era del teléfono, por ejemplo.

**...y a conseguir una sociedad mejor.**

También se presta atención al aprendizaje adulto porque puede influir en todos los aspectos de la vida de un individuo. Pone de relieve temas que abarcan desde el bienestar individual hasta la mejora de la ciudadanía y la democracia. Existen pruebas, por ejemplo, de que algunas personas tienen dificultades para administrar una dosis de medicación a un niño porque no pueden leer correctamente la etiqueta de un frasco o calcular la dosis. Hay también interesantes correlaciones entre las variables políticas (como las mujeres parlamentarias) y las competencias lectoras y de escritura (OCDE y Statistics Canadá, 2000). Muchas encuestas han mostrado que una de las razones por las que los adultos, o los jubilados, vuelven a estudiar es para poder ayudar a sus hijos o nietos con los deberes.

## **2.4. Temas clave**

### **Modelos de participación y de oferta**

Para situar el contexto en el que se han de discutir los temas clave, resulta útil describir la situación existente en lo que respecta a las características básicas de los participantes, de los proveedores y de los tipos de provisión. El capítulo 3 ofrece una visión general de los modelos existentes en los países que participan en la revisión. En lo que se refiere a los modelos de participación, algunas de las claves que se formulan en dicho capítulo son:

- ¿Existe un desequilibrio en las tasas de participación en lo que respecta al género, la edad, el país de origen, el estatus profesional?
- ¿Cuáles son los modelos de participación? ¿Cuáles son las principales razones por las que los individuos se forman?
- ¿Cuáles son las características de la formación que ofrecen los empresarios?

En lo que respecta a la forma de provisión, las cuestiones esenciales son:

- ¿cuáles son los tipos de oferta y de proveedores? ¿Cuáles son las funciones que desempeñan los proveedores?
- ¿Es todavía el tipo de aprendizaje basado en el aula el modo de enseñar a los adultos?
- ¿Es el aprendizaje en la empresa una realidad?
- ¿Cuál es la división entre lo público y lo privado en lo que respecta a los proveedores de educación de adultos?
- ¿Hasta qué punto constituye la educación a distancia una solución? ¿Se utiliza de una forma generalizada?

### **Prácticas y políticas nacionales.**

Los modelos descritos en el capítulo 3 no surgen de forma espontánea, sino que están estrechamente relacionados con las prácticas y las políticas existentes. El capítulo 4 ofrece una visión general de las políticas y de las prácticas de cada país, que incluye el grado de importancia del aprendizaje adulto en las agendas políticas en el ámbito nacional. El capítulo trata, entre otras, las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son los enfoques de aprendizaje adulto que ofrecen las políticas en los nueve países objeto de revisión?
- ¿Existen estrategias generales dirigidas a aumentar la oferta educativa?
- ¿Cuáles son las herramientas que emplean estas estrategias políticas? Por ejemplo, ¿qué confianza se otorga a los sistemas nacionales de cualificación, a la garantía de calidad, a los mecanismos de financiación, a la utilización de puntos de referencia tales como el nivel secundario superior?
- ¿Cuál es la división de funciones entre el nivel nacional y los niveles descentralizados en el desarrollo y puesta en práctica de políticas?
- ¿Cómo se organiza la cooperación y la participación entre los diferentes actores y las partes implicadas?

### **La consolidación de los incentivos y motivaciones para formarse.**

La bibliografía existente sobre la educación para adultos ha demostrado que la inadecuación de los incentivos y la falta de motivación para aprender constituyen los obstáculos principales para participar en la educación para adultos. El capítulo 5 trata estos temas desde dos perspectivas: la más generalizada se ocupa de la formación de los adultos que trabajan y que están en desempleo y la más específica, que centra su atención en la situación del mercado laboral para éstos. Las empresas son importantes proveedores de formación y es esen-

cial valorar cómo se pueden mejorar los incentivos en este contexto. De ahí que surjan las siguientes cuestiones:

- Los valores que de la educación se perciben ¿son suficientes como para generar los niveles adecuados de participación por ejemplo, valores sociales y cívicos por un lado y beneficios económicos (mejores oportunidades de empleo y una mayor productividad) por el otro?
- ¿Qué mecanismos específicos han funcionado bien en la práctica y qué enfoques específicos no lo han hecho (exención de impuestos por formación, obligación legal de financiar la formación, los préstamos o subsidios, la dedicación de un tiempo para la formación dentro de la empresa, los programas generales de formación para los desempleados)?
- ¿Qué enfoques han resultado efectivos en los programas de formación de los servicios públicos de empleo? ¿Los generales frente a los específicos, la incorporación de la formación en el trabajo? ¿Qué buenas prácticas han conseguido llegar hasta los desempleados de larga duración?
- ¿Qué incentivos y motivaciones han resultado ser útiles para mejorar la participación en los programas de educación para adultos? ¿Una mejor información sobre la oferta educativa? ¿Mayor espacio para la realización personal? ¿Oportunidades que permitan la auto-ayuda colectiva? ¿Una mayor autonomía a la hora de tomar decisiones? ¿Un mayor compromiso cívico? ¿Una mayor variedad de actividades culturales?
- ¿Qué obstáculos específicos se han de eliminar para aumentar la participación (horarios inadecuados, falta de guarderías para niños, poca financiación, falta de colaboración por parte del empresario o la familia)?
- ¿Cuál es la experiencia obtenida con aquellos enfoques que ofrecen nuevos incentivos como el derecho a pedir permiso en el trabajo para estudiar y la creación de cuentas individuales de formación?
- ¿Cómo se pueden crear incentivos adaptados a los segmentos de la población más necesitados, esto es, los grupos objetivo dentro del colectivo de los que no se forman, los grupos de riesgo, los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, los desempleados?

### **La mejora de la oferta formativa para adultos**

Incentivo y motivación son dos palabras clave en el ámbito de la enseñanza para adultos. Mientras que el capítulo 5 analiza esos temas de forma general y en lo referente al mercado laboral, el capítulo 6 centra su atención en mejorar la calidad de la oferta para que los individuos se formen. En él se esquematizan las diferentes dimensiones de la transmisión de conocimientos, esenciales para los intereses del alumno y para el buen funcionamiento del sistema de educación para adultos. La oferta educativa se utiliza en el sentido amplio de la palabra, contemplando todos los componentes del sistema de educación para adultos, inclusive la empresa y el profesor. La adopción de un enfoque integral es esencial para garantizar que el entorno sea propicio para el aprendizaje adulto. Para valorar en qué medida la puesta en práctica de dicho enfoque es correcta, el capítulo analiza las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo se pueden adaptar los métodos de enseñanza y aprendizaje de forma que satisfagan las necesidades específicas de los adultos? ¿Existe una pedagogía específica que sea adecuada? En caso afirmativo, ¿cuáles

son sus características clave? ¿Es posible crear o inventar actividades de aprendizaje de adultos que estén realmente centradas en el alumno? ¿De qué forma se puede lograr que la educación y la formación sean útiles para los participantes?

- ¿Cómo se puede crear un entorno general propicio (infraestructura, enfoque con unos objetivos)? ¿En qué situaciones y actividades educativas que no tienen una orientación profesional mejoran el acceso a actividades profesionales? ¿Se dedica suficiente esfuerzo a investigar la forma de aprendizaje más efectiva para determinados grupos de adultos?
- ¿Cómo se puede asegurar que existe una coordinación adecuada entre los resultados de las investigaciones y su utilización por parte de aquellos que elaboran las políticas? ¿Pueden contribuir las evaluaciones rutinarias de programas -antes, durante y después- al descubrimiento de actividades educativas que no son eficientes o efectivas?
- ¿Cuál es el grado de efectividad de algunas de las herramientas más frecuentemente utilizadas, como por ejemplo, el reconocimiento de la educación previa, la organización flexible (por ejemplo, la modularización) o la certificación de la educación actual? ¿Han resultado útiles determinadas formas de transmisión de conocimientos como la enseñanza a distancia, la educación virtual, la enseñanza fuera de las aulas?

### **Integración adecuada entre la oferta y la demanda**

Proporcionar un sistema coherente y transparente constituye un paso importante para crear un entorno propicio para el aprendizaje adulto. Otro elemento que se ha de tener en cuenta es lograr una mejor integración de la oferta y de la demanda. Este tema se trata en el Capítulo 7.

En todos los países de la revisión temática, hay una gran diversidad de proveedores de actividades educativas para adultos. Uno de los obstáculos esenciales que impiden a los adultos retomar las actividades educativas después de un largo período es la falta de claridad y/o transparencia del sistema. Por otro lado, la gran diversidad de necesidades exige cierto grado de complejidad. En este caso también se requiere un buen sistema de información y orientación. ¿Qué se puede hacer:

- para reducir la fragmentación de la oferta educativa para adultos e incrementar la infraestructura de apoyo?,
- para que se adquiera mayor consciencia de las necesidades de los adultos y se facilite el acceso y la participación de posibles adultos en programas educativos?,
- para que las instituciones colaboren?, ¿para fomentar la participación a todos los niveles,?
- para regular los mercados de educación y formación y tener en cuenta la demanda de educación?
- para garantizar que los posibles alumnos puedan acceder fácilmente a una información y orientación completa y fiables sobre la totalidad de la oferta educativa?
- para utilizar el sistema y la infraestructura (servicios de apoyo, por ejemplo) para reducir la desigualdad (mediante la consecución de objetivos

académicos, por ejemplo) y ofrecer oportunidades a aquellos adultos hasta los que es difícil llegar?

La educación y la formación de adultos ponen de relieve temas importantes que se han de debatir internacionalmente debido a la diversidad de las experiencias y políticas de cada país. Aun cuando no todas las experiencias se pueden exportar fuera de los límites de cada país, es instructivo ver qué es lo que funciona en otros sitios, cómo funciona y por qué razones. Los siguientes capítulos revisan temas importantes referentes a las políticas, así como las soluciones que se han dado en cada uno de los nueve países visitados. En los comentarios de cada país, no obstante, se hace un análisis individualizado más exhaustivo. No hace falta decir que es especialmente difícil conocer la envergadura real de todos los problemas durante una visita breve, aunque sea intensiva y esté bien organizada. El problema real es poner en perspectiva todo lo que se ha escuchado y visto y sopesar de una forma exacta todas las opiniones y argumentos ofrecidos para describir y analizar lo más fielmente posible la situación real sobre el terreno. Evidentemente, las personas aprenden siempre y en todos los lugares. Por esta razón, el informe hubo de centrar su atención en los avances más evidentes realizados en aquellos campos que se prestan a cierto grado de formalización. Cuestiones como el reconocimiento de la educación previa y de la educación informal no podrían tratarse de una forma exhaustiva en el presente trabajo, razón por la cual se tratarán de forma específica en la revisión temática de los sistemas de titulación nacionales.

Dejando la retórica a un lado, es bastante probable que las carencias educativas sigan existiendo. De hecho, los capítulos siguientes intentan describir los intentos de los países por eliminar esos déficits. Sin embargo, dichos capítulos son en cierta medida analíticos al intentar descubrir por qué y en qué escenarios funcionan las soluciones innovadoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- BJØRNÅVOLD, J. (2000),  
"Making Learning Visible: Identification, Assessment and Recognition of Non-formal Learning in Europe", CEDEFOP, Tesalónica, Julio
- BJØRNÅVOLD, J. (2001),  
*Assessment and Recognition of Non-formal Learning in Europe: Main Tendencies and Challenges*, Comunicación escrita para la Conferencia Internacional de Políticas de Educación de Adultos de la OCDE-KRIVET, 5-7 Diciembre, Seul, Corea.
- CONDORCET (1792),  
"Rapport à l'Assemblée nationale" (Report to the National Assembly), Paris.
- OCDE (1973),  
*Recruitment Education: A Strategy for Lifelong Learning*, Paris.
- OCDE (1996),  
*Lifelong Learning for All*, Paris.
- OCDE (2000),  
OECD Economic Outlook, Vol. 68, December, Paris.
- OECD (2001a),  
*Education Policy Analysis - Education and Skills*, Paris, April.
- OECD (2001b),  
*Education at a Glance - OECD Indicators*, Paris.
- OECD (2002a),  
OECD Employment Outlook, Julio .
- OECD (2002b),  
"Supporting Economic Growth through Continuous Education and Training - Some Preliminary Results", documento de trabajo de la ELS, OCDE, Paris.
- OCDE y STATISTICS CANADA (2000),  
*Literacy in the Information Age*, Informe Final de la IALS, Paris Y Ontario.
- OLIVER, J. and J. TURTON (1982),  
"Is there a Shortage of Skilled Labour?", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 20, pp. 195-200.
- UNESCO (1972),  
*Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*, Informe de la Comisión presidida por E. Faure, Paris.
- UNESCO (1996),  
"Learning: A Treasure Within", Informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, Paris.
- Naciones Unidas (2001),  
"World Population Prospects 1950-2050 (The 2000 revision)", División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.





## MODELOS DE OFERTA Y PARTICIPACIÓN: VALORACIÓN DE NECESIDADES

En este capítulo se ofrece una visión general de los modelos y perfiles de oferta y participación y provisión en el ámbito del aprendizaje adulto en cada uno de los países de la revisión temática. Demuestra que la mayoría de las veces los adultos realizan actividades formativas por razones relacionadas con el trabajo y que su duración es corta. La educación se concentra en subgrupos específicos de población, como por ejemplo, aquellos subgrupos compuestos por titulados superiores, empleados en puestos administrativos que requieren una alta cualificación o empleados de grandes empresas o empresas líderes de la economía del conocimiento. La amplia oferta de proveedores de educación para adultos abarca instituciones privadas, públicas y quasi no gubernamentales, si bien las empresas desempeñan un papel esencial en el proceso. Los modelos de participación son similares en todos los países y, por tanto, los vacíos son los mismos en lo que se refiere a la provisión de educación a grupos específicos de alumnos que tienen probablemente una mayor necesidad de educación.

Los ranking nacionales no varían significativamente de acuerdo con las fuentes.

### 3.1. Perfiles de participación en el aprendizaje adulto.

**Problemas relacionados con su definición dificultan la elaboración de una imagen exacta que refleje el estado de la participación en el aprendizaje adulto.**

Ofrecer una imagen exacta de la participación en las actividades educativas por parte de los adultos supone todo un reto. No sólo difieren las percepciones entre los diversos países e incluso dentro de ellos en lo que respecta a qué es lo que se puede considerar educación, sino que las formas de medir la participación también son diferentes. Algunas encuestas centran su atención en la formación profesional o en la formación que ofrecen las empresas; otras se centran en la educación recibida por razones personales; otras incluso contemplan la educación informal. Las diferencias en el establecimiento de períodos de referencia para las actividades educativas también dificultan su análisis. El aprendizaje puede abarcar distintos períodos -una semana, un mes, todo un año- y, por tanto, no se puede hacer una comparación entre países. La definición de alumno adulto también varía. La cuestión gira en torno a quién se considera como un adulto en cada país y a si los adultos que no abandonaron el sistema educativo se incluyen en el grupo de los alumnos adultos o no. (En la Tabla 2.1 se revisan algunas definiciones de diferentes países). Algunas encuestas se centran en la oferta, que proporciona información sobre los cursos y los participantes, mientras que otras ofrecen información sobre las personas que realizan la formación. Estos problemas de definición y metodología constituyen temas importantes que se han de tratar en un capítulo dedicado a los perfiles de participación. Se emplearán las distintas fuentes de información disponibles para ofrecer una imagen general de la educación para adultos de la forma que más facilite la comparación entre países<sup>1</sup>. (Ver Anexo 1 para consultar más información sobre las fuentes de esta publicación).

**Las tasas de participación varían enormemente entre los diferentes países.**

Los adultos participan en procesos educativos en todos los países, aunque los porcentajes difieren significativamente (Figura 3.1). De acuerdo con la IALS, más de uno de cada dos adultos de Finlandia, Dinamarca y Suecia participaron. En Noruega, el Reino Unido y Suiza los porcentajes de participación oscilaban entre el 40 y el 48%. En Canadá, más de uno de cada tres adultos participaron. La tasa más baja de todos los países participantes en esta encuesta se obtuvo en Portugal.<sup>2</sup> Es importante recalcar que la encuesta se realizó entre 1994 y 1998, -el año depende de cada país- y que las tasas de participación han podido variar desde entonces como resultado de factores sociodemográficos, como los enumerados en el Capítulo 2.

Las tasas de participación registradas por la *European Union Labour Force Survey* (ELFS) son en general inferiores (entre el 3 y el 24%) a las de la IALS, debido principalmente a las diferencias en los períodos de referencia (cuatro semanas en el primer caso y un año en el segundo). En Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y Finlandia, uno de cada cinco adultos ha estado recibiendo formación el mes previo a la encuesta. La distribución de países en la ELFS sigue un ranking similar al de la IALS, salvo en lo que respecta al Reino Unido. Los países nórdicos, Suecia, Dinamarca y Finlandia han registrados las tasas más altas, seguidos por Noruega. La posición superior en el ranking por parte del

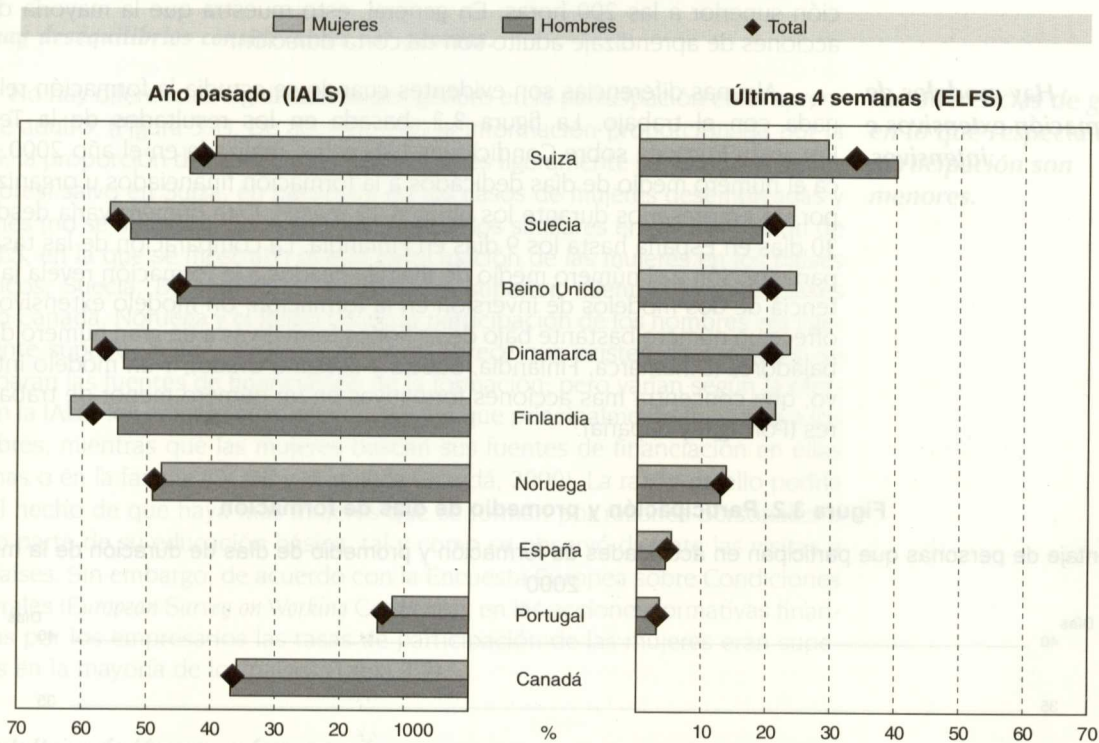
1. Se están realizando una serie de esfuerzos en la OCDE para armonizar esta información. El grupo de trabajo sobre empleo y las estadísticas de desempleo han intentado ya recopilar las variaciones en la información y establecer un marco que permita armonizar las estadísticas sobre formación. (OCDE, 1998) La red INES lanzó un proyecto para desarrollar un Módulo de Formación y Educación Continua Internacional (Módulo OCDE) en abril de 2001 y se está trabajando para lograr que la información relacionada con las estadísticas sobre educación y formación entre los países de la OCDE sea comparable.

2. España fue uno de los países participantes en la revisión temática que no participó en la IALS.

Reino Unido puede deberse al esfuerzo realizado en cuanto a acciones formativas se refiere en los últimos años con el establecimiento de objetivos de participación en programas de educación (reducción del 7% en el colectivo de no alumnos entre 1998 y 2002), puesto que la ELFS se refiere al año 2000 y la información de la IALS en el Reino Unido se refiere al año 1996. Noruega tiene una tasa de participación ligeramente inferior a la de los restantes países nórdicos. España y Portugal tienen las tasas más bajas.

**Figura 3.1. Participación en el aprendizaje adulto por géneros.**

Porcentaje de población entre 25 y 64 años que recibe educación de adultos según géneros de acuerdo con los diversos períodos de referencia.



NOTA: El período de referencia es de un año para Suiza en ambas encuestas. Los países figuran en orden descendente según la tasa de participación total de acuerdo con la ELFS.

Fuente: International Adult Literacy Survey (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) (1994-98); Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

Los rankings nacionales parecen no haber variado, según se desprende de las diferentes fuentes de información y los períodos de referencia. Los países nórdicos y el Reino Unido son seguidos por Suiza y Canadá. En estos países, al menos uno de cada tres adultos participa en alguna actividad formativa a lo largo del año, de acuerdo con la IALS. La ELFS, por su parte, indica que al menos uno de cada cinco adultos participa en alguna actividad formativa de un mes de duración. España y Portugal muestran tasas de participación inferiores.

**Los ranking nacionales no varían significativamente de acuerdo con las fuentes.**

Las tasas de participación parecen haber aumentado de forma general desde 1995 hasta el año 2000, pero este aumento no es aplicable a todos los países. De acuerdo con la ELFS, en Finlandia, Dinamarca, España, Suiza y el Reino Unido el aprendizaje adulto ha aumentado en un 15%, mientras que en

**No todos los países muestran un aumento en la participación.**

**El número de horas de clase recibidas varía menos.**

Noruega y Suecia se ha producido un descenso durante el pasado año. Las tasas de participación en Portugal no han variado (información no mostrada). Canadá ha experimentado una tendencia a la disminución entre 1991 y 1997 (Statistics Canadá y Human Resources Development Canadá (2001).

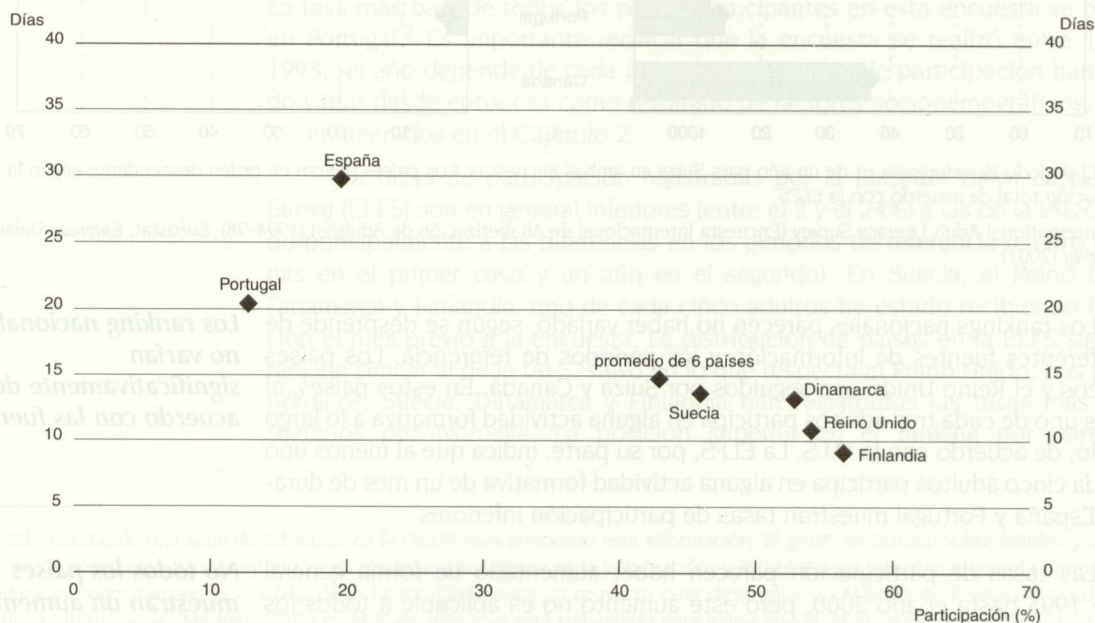
La variación entre países es menor en lo que respecta a las horas dedicadas a la educación que en lo referente a la tasa de participación. El número de horas por participante de acuerdo con la información de la IALS oscilaban entre las 135 de Suiza y el Reino Unido, las 190 de Finlandia y Noruega y las más de 200 de Canadá y Dinamarca. De acuerdo con la información del Secretariado de la OCDE disponible para la revisión temática, más de la mitad de los participantes en Finlandia, Canadá y Noruega hizo cursos cuya duración era inferior a las 50 horas cada uno, mientras que entre un 10 y un 15% realizó cursos de duración superior a las 200 horas. En general, esto muestra que la mayoría de las acciones de aprendizaje adulto son de corta duración.

**Hay modelos de formación extensivos e intensivos.**

Algunas diferencias son evidentes cuando se estudia la formación relacionada con el trabajo. La figura 3.2, basada en los resultados de la Tercera Encuesta Europea sobre Condiciones Laborales, realizada en el año 2000, indica el número medio de días dedicados a la formación financiados u organizados por los empresarios durante los últimos 12 meses. Este número varía desde los 30 días en España hasta los 9 días en Finlandia. La comparación de las tasas de participación y el número medio de días dedicados a la formación revela la existencia de dos modelos de inversión en la formación: Un modelo extensivo, que ofrece un número bastante bajo de acciones formativas a un gran número de trabajadores (Dinamarca, Finlandia, Suecia y el Reino Unido); Y un modelo intensivo, que concentra más acciones formativas en un número menor de trabajadores (Portugal y España).

**Figura 3.2. Participación y promedio de días de formación**

Porcentaje de personas que participan en actividades de formación y promedio de días de duración de la misma, 2000



Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Tercera Encuesta Europea sobre Condiciones Laborales, 2000.

La OCDE ha observado este contraste en un estudio (1999) que situaba a Noruega entre los países con un modelo extensivo, y a Suiza y Canadá entre ambos modelos.

Las secciones siguientes hacen una revisión de las diferentes tendencias de participación en la educación para adultos. El análisis muestra la existencia de modelos comunes, y en concreto, una tendencia a concentrar la educación entre ciertos grupos, así como desigualdades de acceso en general. De ello se infiere que se han de realizar esfuerzos para aumentar las oportunidades de acceso a todos aquellos que no disfrutaban del mismo. Los restantes capítulos de la publicación ofrecen un análisis de los diferentes enfoques nacionales dirigidos a aumentar el número de oportunidades para su población.

#### **No hay desequilibrios considerables por géneros.**

No hay diferencias significativas por género en la participación en el aprendizaje adulto. (Figura 3.1). De acuerdo con la información proporcionada por la ELFS, la proporción de mujeres que se forman es ligeramente superior a la de los hombres, salvo en Suiza, en particular en los casos de mujeres desempleadas y jóvenes (no se muestra). Se encontraron modelos similares en la información de la IALS, en la que se mostraba que la participación de las mujeres en los países nórdicos, Suecia, Dinamarca y Finlandia era superior, mientras que en países como Canadá, Noruega y el Reino Unido la participación de los hombres era ligeramente superior, y muy superior en Suiza. Parece que existen diferencias si se comparan las fuentes de financiación de la formación; pero varían según la oferta. En la IALS, los empresarios resultan ser los que principalmente financian a los hombres, mientras que las mujeres buscan sus fuentes de financiación en ellas mismas o en la familia (OCDE y Statistics Canadá, 2000). La razón de ello podría ser el hecho de que haya más mujeres que se forman por razones personales o como parte de su educación básica, tal y como se observó durante las visitas a los países. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Europea sobre Condiciones Laborales (*European Survey on Working Conditions*), en las acciones formativas financiadas por los empresarios las tasas de participación de las mujeres eran superiores en la mayoría de los países (Tabla 3.2).

#### **Los adultos más jóvenes se forman más.**

Hay más gente joven que participa en acciones formativas que gente mayor. (Figura 3.3). En todos los países, pero particularmente en Portugal y España, las tasas más altas de participación se dan entre los adultos de entre 25 y 29 años. Las tasas de formación de los adultos entre los 30 y los 49 años disminuyen en todos los países. A partir de los 50 años, la participación disminuye considerablemente. Las tasas más bajas se observan en el grupo de edad comprendido entre los 60 y los 64 años. Los datos recopilados en la revisión temática indican que los adultos mayores de 65 años también se forman, si bien las tasas de participación son muy inferiores<sup>3</sup>. En Canadá, Noruega y Suiza, entre el 6 y el 16% de los adultos entre 65 y 69 años reciben algún tipo de formación. De

**Las diferencias de género en lo que respecta a la participación son menores.**

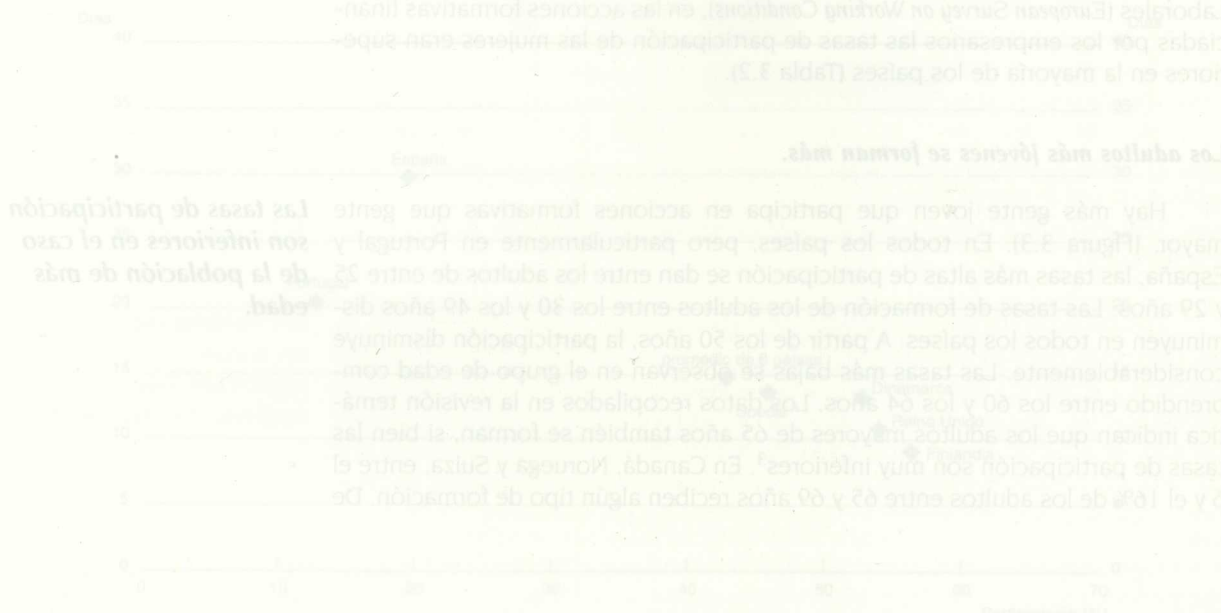
**Las tasas de participación son inferiores en el caso de la población de más edad.**

3. Cuestionario del Secretariado de la OCDE sobre Educación de Adultos.

**En cierta medida, la disminución que se produce a partir de los 50 años es una cuestión de rendimiento económico.**

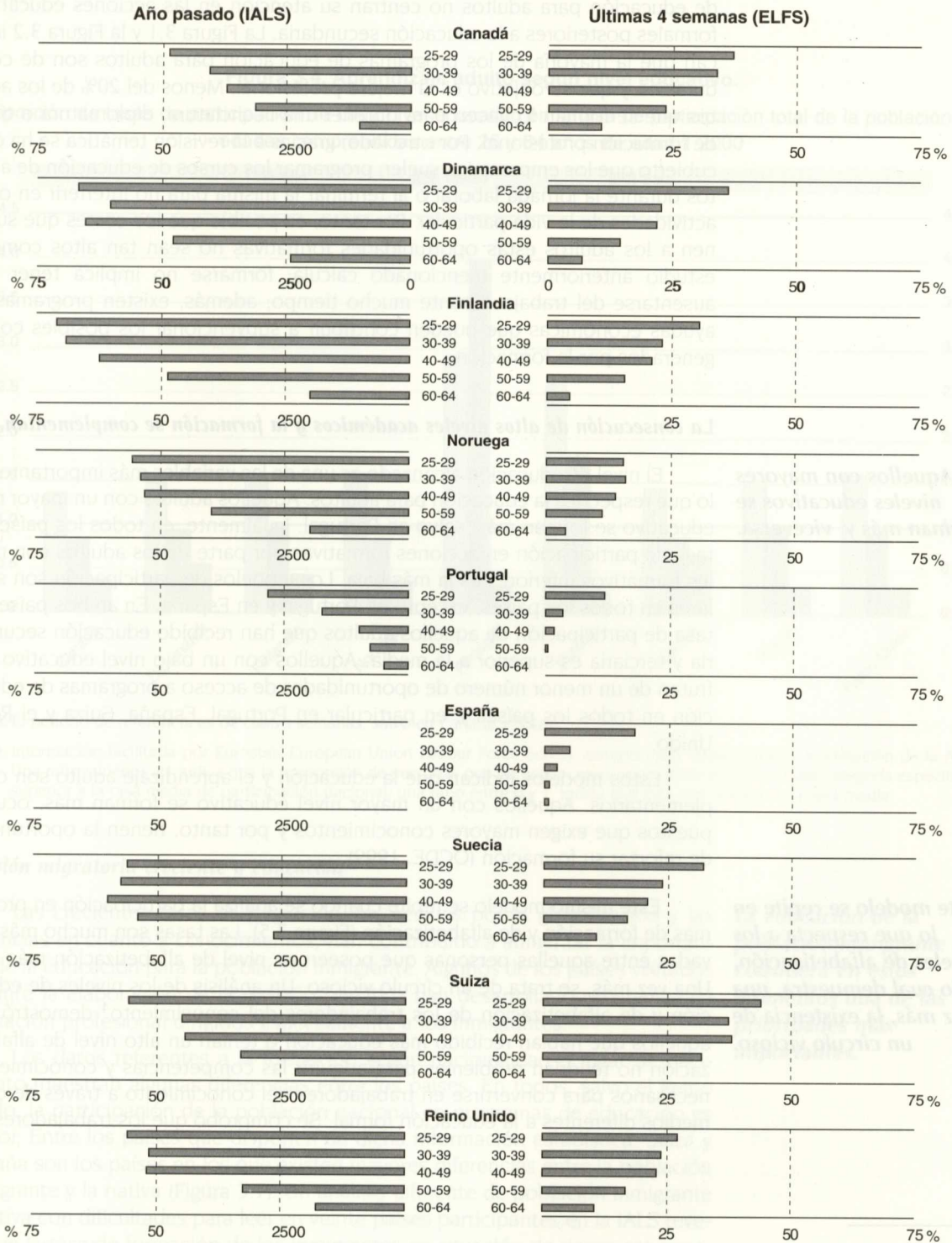
hecho, los países están realizando un gran esfuerzo para aumentar el número de programas de educación de adultos destinados a los jubilados. Diferentes universidades e instituciones están creando programas especiales para los mayores, tal y como se muestra en la siguiente sección.

La disminución en las tasas de participación por parte de adultos mayores de 50 años se explica en parte por el rendimiento económico derivado de la educación. Un reciente estudio de la OCDE que analiza la inversión en capital humano a través de la educación y formación no obligatoria (OCDE, 2002) concluye que para la gente más joven existen grandes beneficios en el mercado laboral y que se obtienen altos rendimientos de la inversión en formación. En el caso de los adultos de más edad, por otro lado, existen determinados incentivos en lo que respecta al seguimiento de programas de educación y formación de carácter no obligatoria. Los costes derivados de la pérdida de ingresos como resultado de la asistencia a uno de estos programas son mucho más altos para los adultos de mayor edad cuando la asistencia implica invertir tiempo fuera del horario laboral. Además, el rendimiento final en forma de ingresos mayores que se puede obtener de la educación o formación formal no está totalmente garantizado en el caso de las personas de más edad. Puede que requiera sustituir al empresario, lo cual puede provocar la pérdida de beneficios por antigüedad o de habilidades propias del mismo. Otro factor que actúa como un desincentivo es que el período disponible para amortizar los costes de la inversión en programas de formación es menor a medida que queda menos tiempo de vida laboral; esto puede suponer que no se obtenga ningún tipo de rendimiento económico de dicha inversión.



**Figura 3.3. Participación en el aprendizaje adulto por grupos de edad**

Porcentaje de población entre los 25 y los 64 años que participa en programas de educación para adultos según edades, tomando como referencia diferentes períodos.



NOTA: el período de referencia para Canadá y Suiza es de un año en ambas encuestas.

Fuente: International Adult Literacy Survey (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) (1994-98); Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001), excepto en el caso de Canadá (datos procedentes de la 1997 AETS).

No obstante, los efectos de estos factores no son tan relevantes como se hubiera podido esperar. Si bien existen razones por las cuales los adultos no asisten a programas de educación, el hecho es que la mayoría de los programas de educación para adultos no centran su atención en las acciones educativas formales posteriores a la educación secundaria. La Figura 3.1 y la Figura 3.2 indican que la mayoría de los programas de educación para adultos son de corta duración y que su objetivo es la mejora profesional. Menos del 20% de los adultos que se forman lo hacen para obtener una licenciatura, diplomatura o título de formación profesional. Por otro lado, gracias a la revisión temática se ha descubierto que los empresarios suelen programar los cursos de educación de adultos durante la jornada laboral o al terminar la misma para no interferir en otras actividades de la vida particular. Por tanto, es posible que los costes que suponen a los adultos estas oportunidades formativas no sean tan altos como el estudio anteriormente mencionado calcula: formarse no implica tener que ausentarse del trabajo durante mucho tiempo; además, existen programas de ayudas económicas que pueden contribuir a subvencionar los posibles costes generados por la formación.

### **La consecución de altos niveles académicos y la formación se complementan.**

***Aquellos con mayores niveles educativos se forman más y viceversa.***

El nivel de educación alcanzado es una de las variables más importantes en lo que respecta a la educación para adultos. Aquellos adultos con un mayor nivel educativo se forman más, salvo en Portugal. Igualmente, en todos los países, la tasa de participación en acciones formativas por parte de los adultos con niveles formativos inferiores es la más baja. Los modelos de participación son similares en todos los países, excepto en Portugal y en España. En ambos países, la tasa de participación de aquellos adultos que han recibido educación secundaria y terciaria es superior a la media. Aquellos con un bajo nivel educativo disfrutan de un menor número de oportunidades de acceso a programas de educación en todos los países y, en particular en Portugal, España, Suiza y el Reino Unido.

Estos modelos indican que la educación y el aprendizaje adulto son complementarios. Aquellos con un mayor nivel educativo se forman más, ocupan puestos que exigen mayores conocimientos y por tanto, tienen la oportunidad de reforzar su formación (OCDE, 1999).

***Este modelo se repite en lo que respecta a los niveles de alfabetización, lo cual demuestra, una vez más, la existencia de un círculo vicioso.***

Este mismo modelo se repite cuando se analiza la participación en programas de formación y de alfabetización (Figura 3.5). Las tasas son mucho más elevadas entre aquellas personas que poseen un nivel de alfabetización más alto. Una vez más, se trata de un círculo vicioso. Un análisis de los niveles de educación y de alfabetización de los trabajadores del conocimiento<sup>4</sup> demostró que aquellos que habían recibido más educación o tenían un alto nivel de alfabetización no tendrían problemas para adquirir las competencias y conocimientos necesarios para convertirse en trabajadores del conocimiento a través de otros medios diferentes a la educación formal. Se comprobó que los trabajadores del

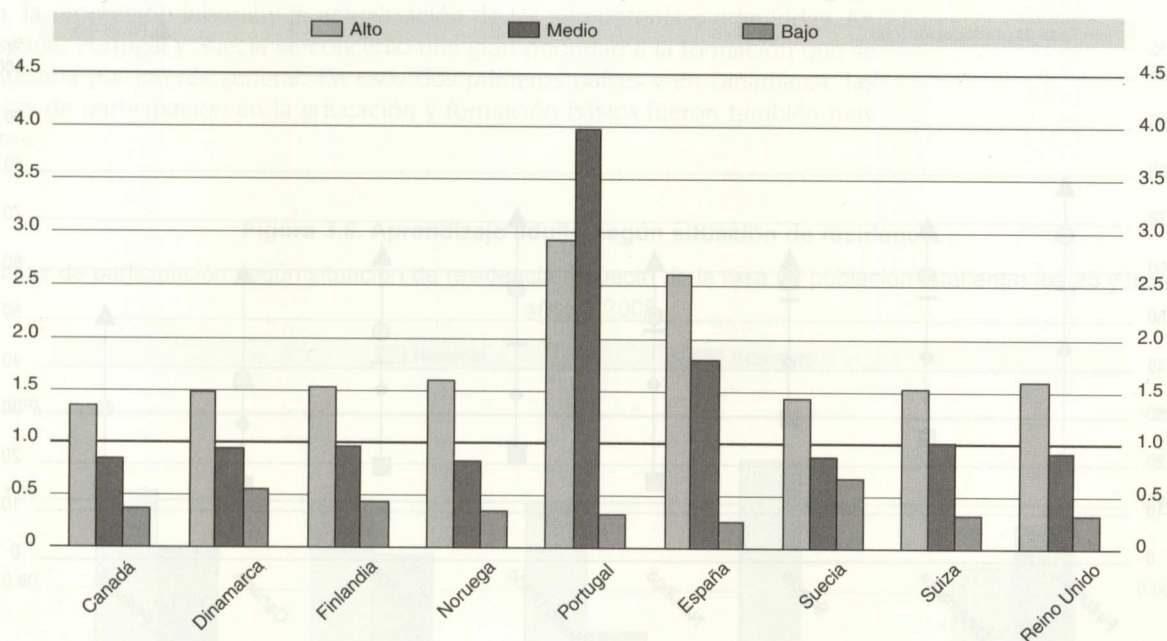
4. Los describió como aquellos que participan en la economía basada en el conocimiento. Esta definición, desarrollada con los datos de la IALS, se refiere a aquellos que ocupan un puesto de trabajo administrativo que exige una alta cualificación y que realizan una serie de tareas que giran en torno a la creación y procesamiento de información. En la casilla 4.2 de la OCDE (2001a) podrán encontrar más definiciones de trabajadores del conocimiento.



conocimiento participan más que los restantes trabajadores en programas de formación, lo cual indica que la participación en dichos programas puede considerarse como el resultado y la causa a la vez de ser un trabajador del conocimiento.

**Figura 3.4. Aprendizaje adulto según nivel educativo.**

Proporción de tasas de participación de cada nivel educativo en la tasa de participación total de la población con edades comprendidas entre 25 y 64 años de edad, 1 2000



NOTA: El período de referencia es de cuatro semanas, salvo en Canadá y Suiza.

Fuente: Información facilitada por Eurostat, European Union Labour Force Survey, excepto para Canadá (1997, información de la AETS). Una ratio superior a 1 indica que la proporción de personas que participan en el aprendizaje adulto en cada categoría específica es superior a la tasa media de participación nacional; una ratio entre 0 y 1, indica que está por debajo de la tasa media.

### Presión migratoria creciente y educación

Las crecientes tasas de migración, favorecidas por la globalización y las carencias en cuanto a conocimientos, han contribuido a aumentar la importancia de la educación para la población inmigrante. Algunos de los países visitados durante la elaboración de la revisión temática han desarrollado programas de formación profesional dirigidos especialmente a los inmigrantes.

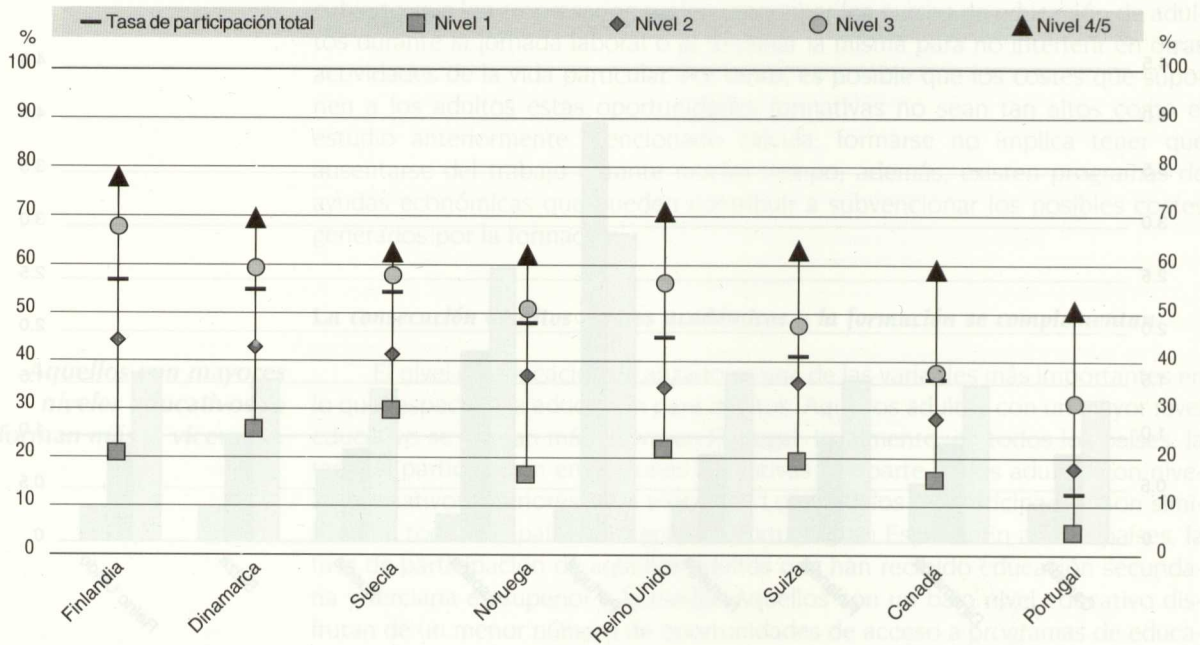
Los datos referentes a la formación según nacionalidad o lugar de nacimiento muestran algunas diferencias entre los países. En todos, salvo el Reino Unido, la participación de la población nacional en programas de educación es mayor. Entre los países que disponen de dicha información estadística, Suiza y España son los países en los que existen mayores diferencias entre la población inmigrante y la nativa (Figura 3.7). Un análisis diferente de población inmigrante y nativa con dificultades para leer en veinte países participantes en la IALS reveló que la tasa de formación de los inmigrantes en situación de riesgo era superior a la de la población nativa. (NORD, 2001). Sin embargo, las poblaciones de inmigrantes tienden a ser heterogéneas y existen grandes diferencias en lo refe-

**La educación de la población inmigrante se considera en estos momentos una de las prioridades más importantes.**

rente a su nivel educativo y su situación social y laboral. En algunos países, una gran parte de la población inmigrante tiene un alto nivel educativo, razón por la cual las oportunidades educativas varían de acuerdo con las necesidades y otros factores.

**Figura 3.5. Educación de adultos según nivel educativo.**

Porcentaje de población entre los 25 y los 64 años que participan en programas de educación para adultos, según niveles de alfabetismo documental, 1994-98



NOTA: El ranking de los países figura en orden descendente según la tasa de participación total.

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

### ¿Formación por razones profesionales o personales?

**La mayoría de las razones que conducen a formarse están relacionadas con el trabajo...**

**... aunque muchos alumnos de Finlandia, Suecia y Suiza citen otras razones.**

La educación para adultos está estrechamente relacionada con el mundo laboral. Entre las diferentes razones que existen para asistir a programas de formación de adultos se suelen mencionar mayoritariamente razones relacionadas con el empleo. Una media de tres de cada cuatro personas que se forman participan en programas de educación y formación relacionados con el trabajo de una forma u otra, de acuerdo con la mayoría de las encuestas. Esto supone que las consideraciones del mercado laboral tienen un gran peso en las decisiones individuales que conducen a asistir a programas educativos.

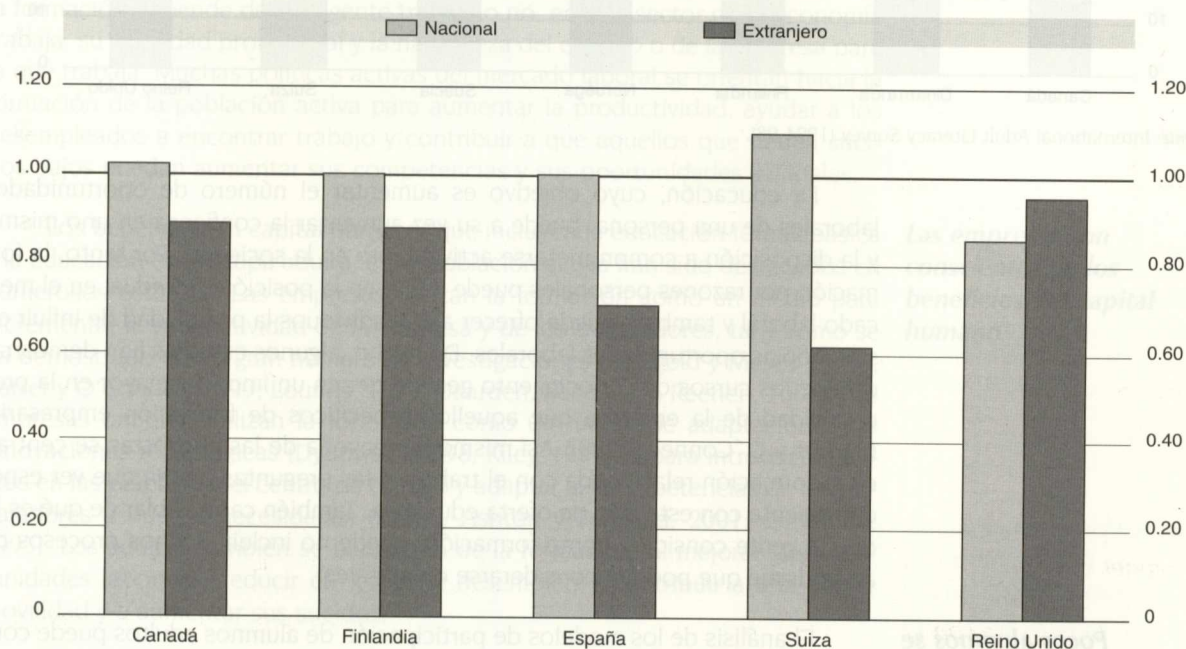
LA IALS demuestra que la formación se realiza por motivos profesionales o laborales; más del 60% de los alumnos adultos pertenecen a esta categoría (Figura 3.6). Los datos de Canadá también mostraron que al menos un 70% de la formación que se realizaba tenía relación con el trabajo<sup>5</sup>. Sin embargo, existe una serie de países en los que una alta proporción de la población se forma por razones personales o de otro tipo: en Finlandia, Suecia y Suiza, este tipo de edu-

5. The Adult Education and Training Survey (AETS).

cación estaría estrechamente relacionado con objetivos de desarrollo personal, de ciudadanía activa y valores democráticos. En el caso de las personas que asisten a programas de educación compensatoria, programas de adquisición de niveles básicos de alfabetización o de educación primaria o secundaria, éstas afirman que lo hacen por razones personales. Los datos de la ELFS (no se muestran) también indican las diferencias existentes en las razones de la participación, aunque no sean comparables con los datos de la IALS. De entre una serie de razones, uno de cada dos adultos en Dinamarca, Finlandia, Suecia y el Reino Unido citaba como las tres más importantes la adaptación al cambio tecnológico, la promoción laboral y la actualización de las competencias adquiridas. En España, Portugal y Suecia se concedió una gran prioridad a la formación que se realizaba por interés general. En esos dos primeros países y en Dinamarca, las tasas de participación en la educación y formación básica fueron también muy altas.

**Figura 3.6. Aprendizaje adulto según situación de residencia**

Tasas de participación según situación de residencia respecto de la tasa de población total entre los 25 y los 64 años, 1 2000



1. Una ratio superior a 1 significa que la proporción de personas participantes en la educación para adultos en la categoría específica es superior a la tasa media de participación nacional. Una ratio entre 0 y 1 indica que está por debajo de la tasa media.

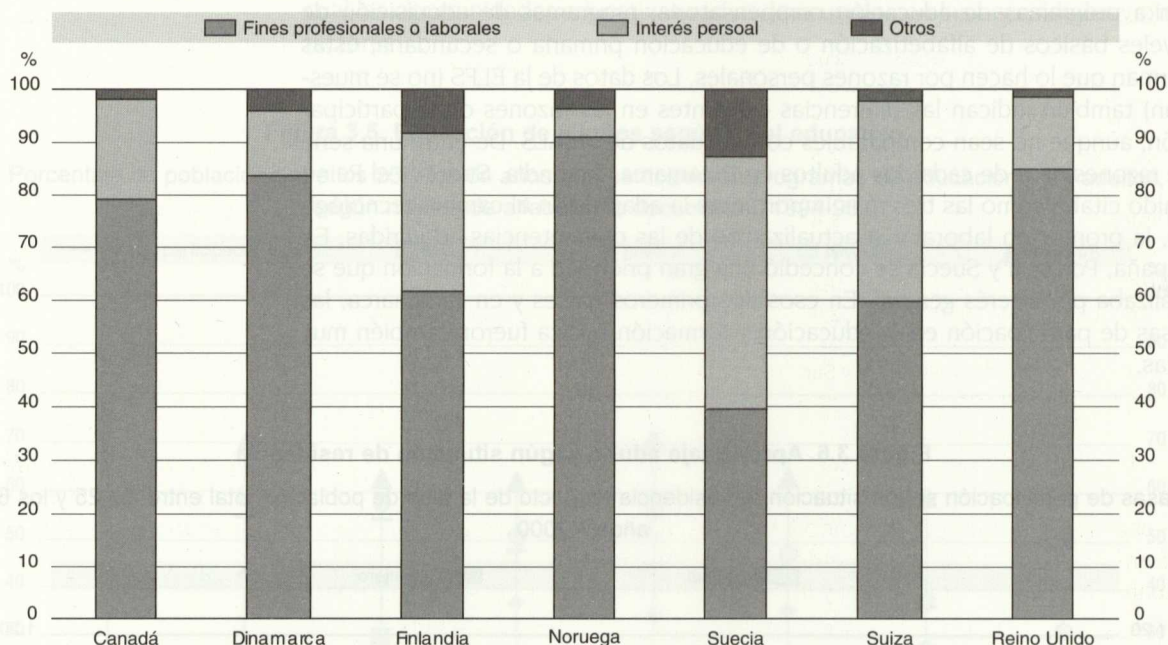
Fuente: Cuestionario del Secretariado de la OCDE sobre Educación de Adultos. Más información en Anexo 1.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta una serie de elementos para comprender mejor las razones que conducen a formarse. Realizar la distinción entre lo que es educación y formación relacionadas con el trabajo y lo que no lo es puede resultar difícil. Los cursos de idiomas, por ejemplo, pueden realizarse por razones personales, si bien las competencias adquiridas son útiles profesionalmente. La división entre motivación personal/profesional no está tan definida, *por ejemplo*, en el caso de la formación recibida con objeto de adaptarse a los cambios tecnológicos, como los cursos de Internet u otros programas informáticos tecnológicos por razones laborales o personales.

***De hecho, la división existente entre lo personal y lo profesional no está definida.***

**Figura 3.7. Razones por las que los adultos se forman.**

Porcentaje de distribución de alumnos adultos de entre 25 y 64 años, según razones, 1994-98



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

La educación, cuyo objetivo es aumentar el número de oportunidades laborales de una persona, puede a su vez aumentar la confianza en uno mismo y la disposición a comprometerse activamente en la sociedad. Por tanto, la formación por razones personales puede influir en la posición individual en el mercado laboral y también puede ofrecer a los individuos la posibilidad de influir en sus propias oportunidades laborales. De hecho, algunos estudios han demostrado que los cursos de conocimiento general tienen un impacto mayor en la productividad de la empresa que aquellos específicos de formación empresarial (Barrett y O'Connell, 1999). Así mismo, la mayoría de las encuestas se centran en la formación relacionada con el trabajo y las preguntas tienen que ver específicamente con este tipo de oferta educativa. También cabe hablar de qué es lo que la gente considera como formación; puede no incluir algunos procesos de aprendizaje que podrían considerarse como tales.

***Pocos alumnos se matriculan en cursos de educación básica para adultos, aunque la razón de ello podría ser la falta de oferta disponible.***

El análisis de los modelos de participación de alumnos adultos puede contribuir a aclarar este tema. De acuerdo con la IALS, al menos la mitad de los participantes en la formación realiza los cursos para reciclarse profesional o laboralmente (Tabla 3.1). En los países de los que se disponen datos, únicamente entre el 5 y el 10% de las personas que recibían formación lo hacían para obtener una licenciatura o una diplomatura y los porcentajes eran aún inferiores cuando se trataba de títulos de formación profesional. Y el porcentaje de personas que se formaban para obtener el graduado escolar era aún menor, situándose alrededor del 3% en muchos países. Se debe insistir en que en alguno de los países existían, no obstante, listas de espera para recibir educación básica de adultos o secundaria. Esto podría significar que si no hay mucha gente matriculada en esos cursos, es por la falta de oferta disponible. Finalmente, una gran parte de los encuestados de Suecia y el Reino Unido comentaron que estaban realizando "otros" tipos de cursos.

**Tabla 3.1. Alumnos adultos según tipo de educación recibida.**

Porcentaje de distribución de alumnos adultos entre 25 y 64 según tipo de educación. 1994-98

	Universidad	Escuela	Instituto de Formación Profesional	Cursos de escuela primaria o secundaria	Mejora profesional o laboral	Otros
Canadá	6,7	3,6	6,6	2,4	61,2	19,4
Dinamarca	2,0	2,5	3,5	0,2	68,7	23,0
Finlandia	4,5	0,9	1,4	0,5	77,2	15,6
Noruega	2,8	3,4	1,4	0,2	82,1	10,1
Suecia	5,4	2,1	2,4	0,3	..	89,8
Suiza	2,0	0,2	7,7	..	54,8	35,4
Reino Unido	2,9	2,3	5,3	1,9	22,6	65,1

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

Debido a que la razón principal para participar en los programas de educación y formación para adultos está relacionada con el trabajo, la posición que ocupan los individuos en el mundo laboral es muy significativa. La incidencia de la formación depende de si la gente trabaja o no, en qué sector de la economía trabaja, su actividad profesional y la naturaleza del empleo o de la empresa para la que trabaja. Muchas políticas activas del mercado laboral se orientan hacia la formación de la población activa para aumentar la productividad, ayudar a los desempleados a encontrar trabajo y contribuir a que aquellos que tienen sueldos bajos puedan aumentar sus competencias y sus oportunidades salariales.

Los beneficios en capital humano, que incluyen la educación formal básica y la educación en la etapa adulta, en la población activa han sido destacados en numerosos estudios. Las empresas utilizan la formación como un medio para incrementar la productividad de la empresa y de los trabajadores, tal y como se ha demostrado en un gran número de investigaciones (Finegold y Mason, 1996, Barret y O'Connell, 1999, Lounds, 1999, Dearden, Reed y van Reenen, 2000). Las empresas también utilizan la formación como un medio de adaptación a las innovaciones tecnológicas (Dybowski, 1998, Kiley, 1999), o para introducir cambios en las prácticas del centro de trabajo y adaptar las competencias de los trabajadores a nuevas necesidades (Green, Ashton y Felstead, 2001; Osterman, 1995). Los adultos también se benefician de la formación, al mejorar sus oportunidades laborales, reducir el riesgo de desempleo y contribuir a una mayor movilidad y a aumentar sus sueldos.

Los diferentes modelos surgen del análisis de la incidencia de la educación según la situación laboral de la población activa. (Figura 3.8). El hecho más evidente es que en casi todos los países, exceptuando Suecia, tanto las tasas de formación de trabajadores como las de los desempleados son superiores a las de aquellos que no pertenecen al mundo laboral. Aunque de acuerdo con la IALS los modelos de participación sean similares en todos los países que participan en dicha encuesta, de acuerdo con la ELFS sí que se producen variaciones entre países. En Canadá, Finlandia, Suiza y el Reino Unido los trabajadores son los que alcanzan las tasas de formación más altas, seguidos de los desempleados y de aquellos que no pertenecen al mundo laboral. En Dinamarca, Portugal, Suecia y España, la proporción es mayor entre los desempleados y entre aquellos que no pertenecen al mercado laboral que entre los trabajadores. En Noruega, el modelo de participación de los trabajadores y los desempleados es similar.

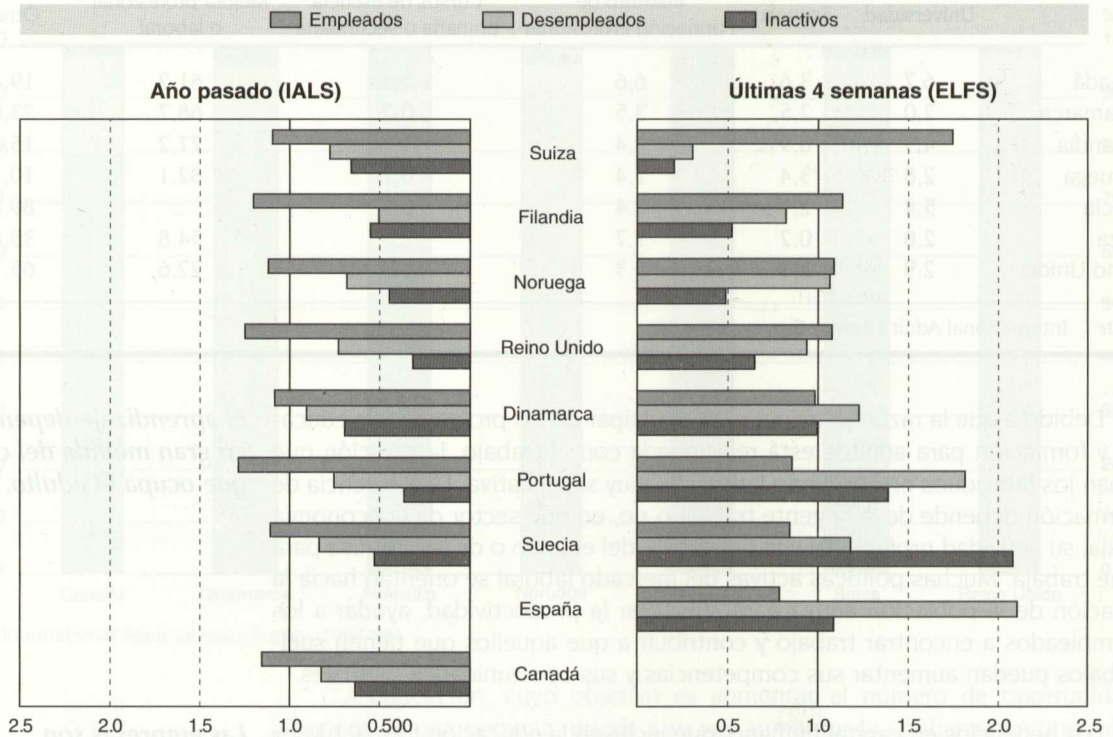
***El aprendizaje depende en gran medida del cargo que ocupa el adulto.***

***Las empresas son conscientes de los beneficios del capital humano.***

***En muchos países, tanto los trabajadores como los que están desempleados participan en mayor medida que los que no pertenecen al mundo laboral.***

**Figura 3.8. Aprendizaje adulto según la situación laboral**

Ratio de tasas de participación según la situación laboral respecto del total de tasas de participación de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años. 1 2000



1. Una ratio superior a 1 significa que la proporción de personas participantes en la educación para adultos en la categoría específica es superior a la tasa media de participación nacional. Una ratio entre 0 y 1 indica que está por debajo de la tasa media.

**Observaciones:** Los países figuran ordenados de forma descendente según la tasa de participación de la población ocupada, de acuerdo con los datos de la ELFS.

El período de referencia es de un año para Suiza en ambas encuestas.

**Fuente:** International Adult Literacy Survey (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) (1994-98); Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

**Las políticas orientadas a la población activa pueden explicar las diferencias existentes entre las tasas de formación de la población desempleada.**

Estas diferencias entre las tasas de formación de la población desempleada pueden atribuirse al impacto de las políticas orientadas al mercado laboral activo o a las diferentes políticas orientadas a aumentar la formación de la población desempleada. En general, las tasas de empleo y de desempleo han cambiado desde 1994 y los programas de formación en el mercado laboral o de otro tipo han podido influir en distintos períodos del ciclo económico. También existen diferencias según las fuentes de información, en particular en el marco temporal, que han podido influir en las tasas de formación según la situación laboral: la IALS se realizó en distintos países en el período comprendido entre 1994 y 1998, mientras que la ELFS se realizó durante el segundo trimestre de 2000.

El alto índice de participación de la población que no pertenece al mundo laboral revela que los países han llevado a cabo políticas orientadas al desarrollo personal, la promoción de la ciudadanía activa y la democracia. Así, Dinamarca, Portugal, España y Suecia han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos a elevar el nivel educativo de las poblaciones adultas a través de programas de educación básica para adultos.

**Aquellos que ejercen actividades profesionales que requieren un alto nivel de cualificación y aquellos pertenecientes al sector servicios reciben mayor formación.**

En casi todos los países, las actividades profesionales de carácter administrativo que requieren un alto nivel de cualificación, que son normalmente las que exigen un mayor nivel educativo, son las que tienen tasas de participación más altas. Algunos de los profesionales que desempeñan estas actividades son: legisladores, altos cargos, gerentes, profesionales, técnicos y profesionales asociados. Junto con las profesiones de carácter administrativo que no requieren una alta cualificación, entre las que figuran los funcionarios y el personal laboral, son los que alcanzan las tasas más altas de formación de la población activa. (Figura 3.9). En lo que respecta a las profesiones manuales, en todos los países las tasas de participación en acciones formativas son superiores para aquellos cuyo trabajo requiere una mayor cualificación, salvo en Portugal y en España, donde ocurre lo contrario. Las mayores desigualdades en lo que respecta a la participación se encuentran en estos dos países y en Suiza.

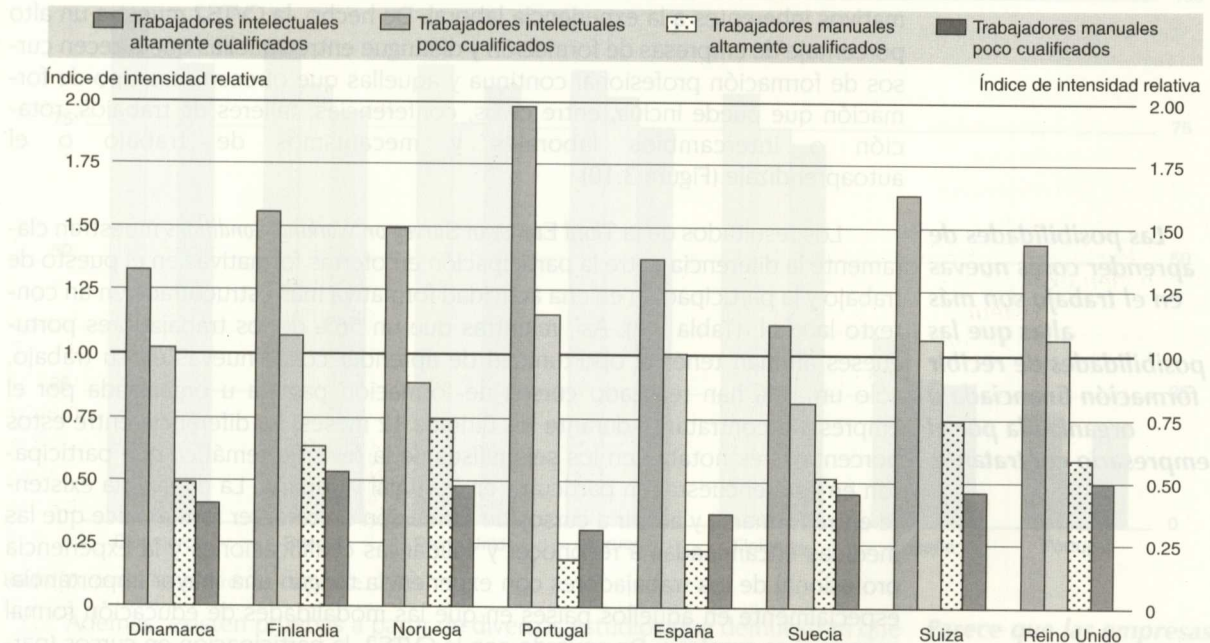
El índice de participación por sectores económicos de actividad (no se muestran los datos) revela que los trabajadores del sector servicios tienen más probabilidades de recibir formación que los trabajadores de otros sectores. En el sector servicios, los adultos que ofrecen actividades de carácter personal y social, de intermediación financiera o inmobiliarios, seguidos muy de cerca por los trabajadores del sector de la electricidad, del suministro eléctrico y de agua participan en mayor medida que los trabajadores de los restantes servicios.

**Las tasas de participación son más altas en las profesiones administrativas que exigen un alto nivel de cualificación.**

**Los trabajadores del sector servicios tienen mayores probabilidades de recibir formación.**

**Figura 3.9. Aprendizaje adulto por profesiones**

Ratio de tasas de participación por profesiones respecto del total de tasas de participación de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años<sup>1</sup>, 2000



1. Una ratio superior a 1 significa que la proporción de personas participantes en la educación para adultos en la categoría específica es superior a la tasa media de participación nacional. Una ratio entre 0 y 1 indica que está por debajo de la tasa media.

NOTA: El período de referencia es de cuatro semanas, salvo en Suiza, donde el periodo es de un año

Fuente: Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

## Empresas y formación

### **Las empresas desempeñan un papel importante en la formación...**

Las empresas o compañías representan un gran sector del mercado de la formación, tanto en lo que respecta a la oferta como a la demanda. Aproximadamente dos de cada tres personas que han realizado cursos de formación lo hicieron con el apoyo del empresario contratante, lo cual implica que éstos constituyen la fuente de financiación más importante en lo que a formación respecta (Tabla 4.1 y *Statistics Canadá y Human Resource Development Canadá*, 2001). Estos datos varían en cada país. En Canadá y en Suiza el apoyo prestado por los empresarios se sitúa por debajo de la media y en Noruega y el Reino Unido es, por el contrario, superior a ésta. No obstante, la cuota de participación del empresario superó el 50% en todos los países de la revisión temática. También es interesante saber si la formación fue propuesta por el empresario o por sus empleados. Las pruebas indican que la mayoría de las actividades formativas financiadas por el empresario fueron propuestas por él, aunque también financiaron la mayoría de las actividades propuestas por los empleados. (NORD, 2001). Dado que las empresas juegan un importante papel en la formación, es importante analizar las características específicas que poseen las empresas que forman a sus empleados.

### **... aunque la formación en el trabajo no se pueda distinguir fácilmente de la formación adquirida a través de la experiencia laboral.**

La *Second Continuing Vocational Training Survey (CVTS2, Eurostat)* muestra que el porcentaje de empresas que organizan actividades de formación continua variaba entre el 96% de Dinamarca y el 22% de Portugal. Sin embargo, la definición de lo que es o puede considerarse como formación empresarial puede variar. Junto a la participación en cursos estructurados de forma paralela a las líneas de formación profesional en la propia empresa o en centros externos, una parte considerable de la formación de los trabajadores se realiza en la empresa, ya sea formación de carácter formal o informal. A este tipo de formación se le denomina formación en el trabajo y no es fácil distinguirla de los procesos formativos inherentes a la experiencia laboral. De hecho, la CVTS2 muestra un alto porcentaje de empresas de formación y distingue entre aquellas que ofrecen cursos de formación profesional continua y aquellas que ofrecen otro tipo de formación que puede incluir, entre otros, conferencias, talleres de trabajos, rotación o intercambios laborales y mecanismos de trabajo o el autoaprendizaje. (Figura 3.10).

### **Las posibilidades de aprender cosas nuevas en el trabajo son más altas que las posibilidades de recibir formación financiada u organizada por el empresario contratante.**

Los resultados de la *Third European Survey on Working Conditions* muestran claramente la diferencia entre la participación en ofertas formativas en el puesto de trabajo y la participación en una actividad formativa más estructurada en un contexto laboral. (Tabla 3.2). Así, mientras que un 56% de los trabajadores portugueses afirman tener la oportunidad de aprender cosas nuevas en su trabajo, sólo un 10% han realizado cursos de formación pagada u organizada por el empresario contratante durante los últimos 12 meses. La diferencia entre estos porcentajes es notable en los seis países de la revisión temática que participaron en esta encuesta, en particular, en Portugal y España. La diferencia existente entre formarse y asistir a cursos de formación de carácter formal hace que las medidas encaminadas a reconocer y validar las cualificaciones y la experiencia profesional de los trabajadores con experiencia tengan una mayor importancia, especialmente en aquellos países en que las modalidades de educación formal apenas si se emplean. De acuerdo con la CVTS2, la participación en cursos (participantes en calidad de empleados de aquellas empresas que ofrecen cursos de formación profesional) fue generalmente bastante alta en todos los países. Los porcentajes oscilaban entre el 36% de Dinamarca y el 63% de Suecia. En España



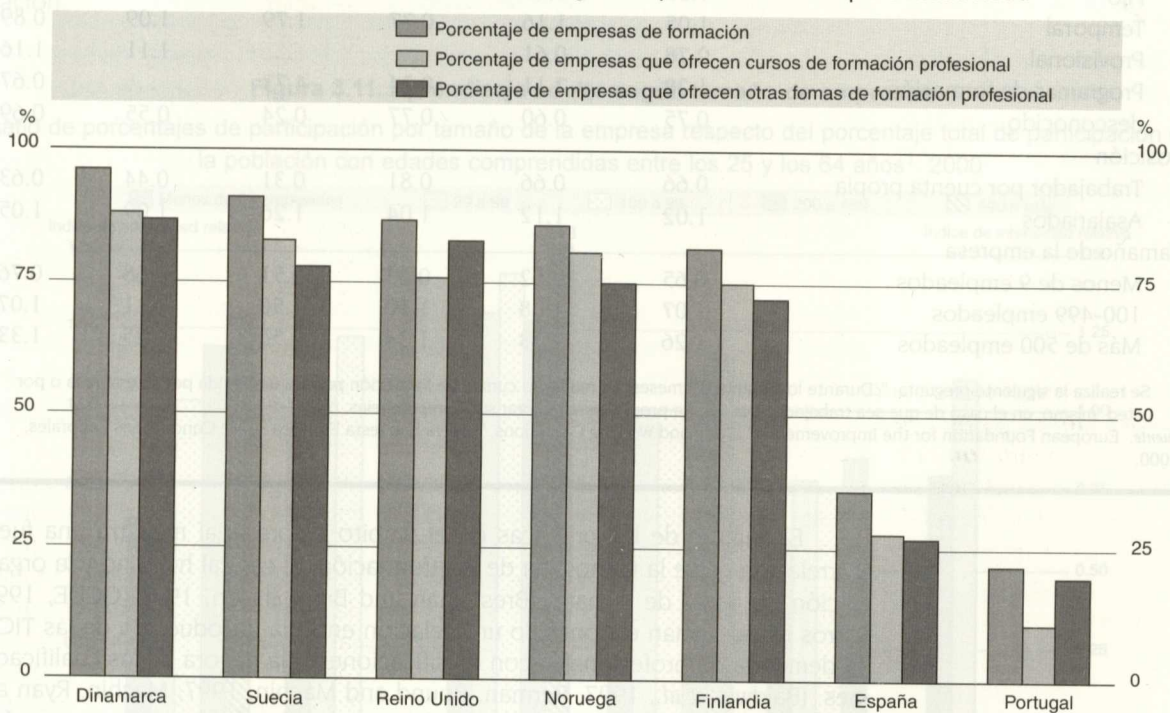
y Portugal, las tasas de participación fueron superiores al porcentaje de empresas que ofrecían formación, de manera que en aquellas en que se ofertaban cursos de formación, casi la mitad de sus empleados participaban en los mismos.

Existen una serie de desigualdades en lo que se refiere al acceso a la formación por parte de los alumnos, dependiendo del nivel básico de educación y de otros elementos demográficos y socioeconómicos. Estas diferencias son similares a las que se producen en la educación general de adultos, siendo las mujeres las que tienen una tasa de participación más alta en programas formativos, seguidos por grupos de jóvenes y aquellos pertenecientes a grandes empresas. Tal y como muestran la Tabla 3.2 y la Figura 3.11, la posibilidad de formación disminuye en relación con el tamaño de la empresa. La Tabla 3.2 muestra que los grupos con menor acceso son los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de pequeñas empresas, salvo en el caso de España y Portugal, países en los que el grupo con menor acceso a la formación es el de los adultos con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años. Por otro lado, el hecho de estar contratado temporalmente no representa un obstáculo que impida la formación, salvo en Finlandia y en Suecia. En todos los países existen grandes diferencias en cuanto al acceso a la formación entre los trabajadores por cuenta propia y los asalariados, lo cual a su vez está relacionado con el tamaño de la empresa.

**Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de las empresas pequeñas son los que tienen un menor acceso a la formación.**

**Figura 3.10. Empresas y tipos de formación**

Porcentaje de empresas que forman según el tipo de formación que ofrecen 2000



Fuente: Eurostat, New Chronos Database, CVTS.

Además, existen pruebas a partir de diversos estudios que demuestran que las empresas líderes de la economía del conocimiento ofrecen más posibilidades de formación a sus empleados. Estas son empresas que han puesto en práctica cambios relativos a la organización y han introducido nuevas tecnologías, factores asociados a un crecimiento más alto de la productividad. Un estudio en

**Parece que las empresas líderes de la economía del conocimiento ofertan más actividades formativas.**

Australia demostró que las empresas que han acometido reformas en sus lugares de trabajo han incrementado su productividad relativa en el trabajo. <sup>6</sup> (Crockett, 2000). De hecho, el trabajo altamente cualificado, el capital físico y las nuevas tecnologías resultan ser complementarias.

**Tabla 3.2. Diferencias respecto de la formación pagada u ofertada por el empresario contratante.**

Ratio de tasas de participación del total de tasas de participación, 2000

	Dinamarca	España	Finlandia	Portugal	Reino Unido	Suecia
Tasa de participación <sup>1</sup>	52%	18%	54%	10%	50%	44%
Aprendizaje de cosas nuevas en el trabajo	87%	65%	92%	56%	77%	83%
Ratios de tasas de participación de cada categoría respecto del total de tasas de participación						
Género						
Hombres	0.93	0.96	1.02	0.99	0.98	0.92
Mujeres	1.08	1.08	0.97	1.01	1.03	1.08
Grupo de edad						
25-34 años	1.00	1.29	1.00	1.66	1.07	1.01
35-44 años	1.05	1.12	1.05	0.96	0.98	0.92
45-54 años	1.06	0.87	0.96	1.04	1.03	1.08
55-64 años	0.73	0.22	0.97	0.15	0.60	0.96
Tipo de contrato						
Fijo	1.05	1.17	1.11	1.35	1.11	1.06
Temporal	1.05	1.16	0.77	1.79	1.09	0.89
Provisional	0.78	0.61	..	..	1.11	1.16
Programas de formación	1.28	2.11	0.24	4.73	..	0.67
desconocido	0.75	0.60	0.77	0.24	0.55	0.69
Posición						
Trabajador por cuenta propia	0.66	0.66	0.81	0.31	0.44	0.63
Asalariados	1.02	1.12	1.04	1.26	1.09	1.05
Tamaño de la empresa						
Menos de 9 empleados	0.65	0.62	0.83	0.51	0.68	0.76
100-499 empleados	1.07	1.08	1.10	1.50	1.11	1.07
Más de 500 empleados	1.26	2.73	1.34	2.56	1.25	1.33

1. Se realiza la siguiente pregunta: "¿Durante los últimos 12 meses, ha realizado cursos de formación pagada u ofrecida por su empresa o por usted mismo, en el caso de que sea trabajador por cuenta propia, para mejorar sus competencias, o no?"

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Tercera Encuesta Europea sobre Condiciones Laborales, 2000.

El análisis de las prácticas en el ámbito empresarial muestra una fuerte correlación entre la tecnología de la información, el capital humano y la organización del lugar de trabajo. (Bresnahan and Brynjolfsson, 1999; OCDE, 1999). Otros estudios han encontrado una relación entre la introducción de las TICs y la demanda de profesionales con cualificaciones o la mejora de las cualificaciones. (Baldwin *et al.*, 1997; Berman, Bound and Machin, 1997; Machin, Ryan and van Reenan, 1996). Al mismo tiempo, las empresas que adoptan nuevas prácticas en el lugar de trabajo (como el trabajo en equipo, las estructuras de gestión horizontal y la rotación de puestos de trabajo), que disponen de mano de obra

6. Estas reformas incluyen la formación de carácter formal, a los grupos semiautónomos, planes de bonificación, círculos de calidad o trabajo en equipo, valoración del personal, gestión de total calidad, gestión informática, auditorías de cualificaciones y puntualidad.

muy cualificada, son más propensas a formar a sus trabajadores en comparación con otras empresas (Pil y Macduffie, 1996); Gittleman, Gorrigan and Joyce, 1998; (OCDE, 1999). De acuerdo con una encuesta europea para analizar las empresas y la formación (la encuesta EPOC), mientras que el 39% de las empresas que implementaban nuevas prácticas laborales ofrecían formación, únicamente el 27% que no implementaba nuevas prácticas laborales lo hacía. Otras encuestas realizadas en los países de la OCDE han demostrado claramente que la presencia de formación es mayor en las empresas que adoptan nuevas prácticas laborales que en las restantes (Arnal *et al.*, 2001).

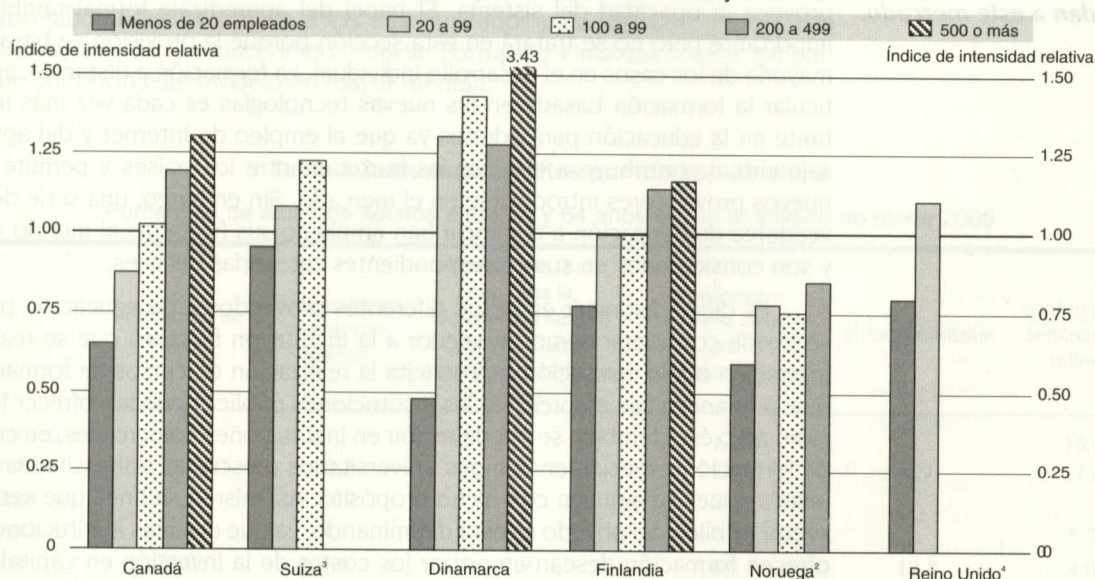
### ¿A mayor sueldo, más formación?

La distribución de sueldos según formación muestra que las tasas de formación son más altas entre los que tienen un sueldo más alto, de acuerdo con los datos de la IALS (Statistics Canada y Human Resource Development Canada, 2001). En los países que participaron en la IALS, el 40% de los asalariados con el sueldo más bajo recibían menos formación que el 60% restante de los asalariados con los sueldos más altos. Existía una relación significativa y positiva entre la participación en la educación adulta y los sueldos medios. Esto se puede explicar de varias formas. Los porcentajes de formación se expresan por profesión o por sectores industriales en los que los trabajadores están contratados. Y existe una relación entre salarios y profesión: Las profesiones que requieren una alta cualificación, en las que la presencia de formación es mayor, tienen sueldos más altos. Además, para aquellos con sueldos más altos es más fácil adquirir formación.

**Los porcentajes de formación son mayores para los que cobran sueldos más altos...**

**Figura 3.11. Aprendizaje adulto según tamaño de empresas**

Ratio de porcentajes de participación por tamaño de la empresa respecto del porcentaje total de participación de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años<sup>1</sup>. 2000



1. Una ratio superior a 1 significa que la proporción de personas participantes en la educación para adultos en la categoría específica es superior a la tasa media de participación nacional. Una ratio entre 0 y 1 indica que está por debajo de la tasa media.

2. 200 o más empleados en lugar de 200 a 499.

3. 100 o más empleados en lugar de 100 a 99.

4. Menos de 25 en lugar de menos de 20; Más de 25 en lugar de entre 20 y 99.

Fuente: Cuestionario del Secretariado de la OCDE sobre Educación de Adultos. Más información en Anexo I.

**... y la formación por sí sola parece tener un impacto significativo en los sueldos.**

Se ha demostrado que la formación implica ganar sueldos más altos. De acuerdo con un estudio realizado en el Reino Unido, la formación tiene un impacto positivo en el crecimiento salarial, incluso tras ejercer un control para asegurar su endogeneidad. (Arulampalam and Booth, 1998). Otro estudio realizado en los Estados Unidos demostró que la formación formal tiene un impacto positivo en el salario, tras ejercer un control para asegurar la endogeneidad de la formación (Loewestein y Spletzer, 1997). Incluso, otro estudio realizado en los Estados Unidos reveló que la formación por parte de la empresa y la realización de seminarios fuera de ésta también tenían un impacto positivo en los salarios (Veum, 1995). Un estudio de la OCDE (1999) demostró que en muchos países la formación tenía una relación significativa y positiva con los salarios y que el aumento de los ingresos como resultado de la formación es mayor en algunas categorías de trabajadores con menores posibilidades de recibir formación. Pero la relación entre los salarios y la formación no es simple. El tema de la causalidad aún no se ha tratado suficientemente y deberá ser objeto de un análisis más profundo.

### 3.2. Aprendizaje adulto: diferentes modos de oferta

**Entre los proveedores de educación para adultos se encuentran los sectores privados, públicos y las ONGs.**

Hay diferentes modos de provisión que incluyen en general una amplia gama de actores, desde las organizaciones públicas o privadas hasta las de carácter no-gubernamental. Algunos de estos actores ofrecen un número más amplio de oportunidades educativas, otros se centran más en la formación profesional, otros en la alfabetización básica u otras posibilidades de educación.

**La enseñanza a distancia, Internet y la formación virtual han permitido que nuevos proveedores accedan a este mercado.**

La oferta de aprendizaje para adultos en todos los países de la revisión temática muestra un sistema bastante complejo de proveedores de formación y un número relativamente alto de instituciones diferentes -privadas, entre las que se incluye la empresa, y públicas- o distintos modelos de cooperación, lo cual provoca la opacidad del sistema. El papel del aprendizaje formal también es importante pero no se tratará en esta sección porque la provisión se basa en la mayoría de los casos en el desarrollo individual. La formación a distancia, en particular la formación basada en las nuevas tecnologías es cada vez más importante en la educación para adultos ya que el empleo de Internet y del aprendizaje virtual contribuye a eliminar las barreras entre los países y permite a los nuevos proveedores introducirse en el mercado. Sin embargo, una serie de proveedores de educación a distancia han ampliado sus fronteras al mundo virtual y son considerados en sus correspondientes categorías iniciales.

Es difícil distinguir entre los diferentes proveedores de educación porque se puede considerar como proveedor a la institución física en que se realiza la formación o a la institución que solicita la realización de cursos de formación o que la financia. Las empresas o las instituciones públicas pueden ofrecer formación, pero ésta también se puede recibir en instituciones comerciales, en centros de formación especial, en campus universitarios o escuelas universitarias cuyas instalaciones se alquilan con dicho propósito. Así mismo, la línea que separa el sector público del privado se está difuminando, ya que diversas instituciones que ofrecen formación desean amortizar los costes de la inversión en capital físico (máquinas de formación, espacio, etc.). Diversos centros de formación profesional visitados durante la revisión han seguido o están siguiendo esta línea alquilando sus aulas a empresas de formación privadas. En particular en el ámbito local, existe una buena coordinación entre los diferentes socios implicados en la formación. Las empresas pueden emplear instalaciones académicas de carácter

público y a su vez, el sector público puede aprender de las experiencias empresariales. Las siguientes secciones hacen una revisión de los diferentes tipos de proveedores de educación para adultos en el sentido amplio de la palabra.

### **La enseñanza en las aulas aún está vigente.**

En términos de espacio físico y métodos de aprendizaje, se puede distinguir entre enseñanza en las aulas, enseñanza en el entorno laboral, enseñanza a distancia, talleres etc. Los datos de la ELFS muestran que la enseñanza en las aulas es con mucho la modalidad de provisión más importante en todos los países; más de la mitad de los que se forman lo hacen en ese escenario (Tabla 3.3). La única excepción es el Reino Unido, donde los porcentajes de personas que se forman en el aula y de personas que reciben formación en el entorno laboral son similares. A la enseñanza en las aulas le sigue la formación en el entorno laboral y por la experiencia laboral y la enseñanza complementaria en las aulas en países como Finlandia, Noruega, Suecia y Portugal. La educación a distancia es importante en términos proporcionales en Suecia, el Reino Unido y España.

Las tasas de participación en los diferentes tipos de enseñanza varían de acuerdo con la situación laboral, salvo en Portugal. Un análisis más detallado de los datos que ofrece la ELFS revela que la mayoría de la población no activa y desempleada se decanta por la enseñanza en las aulas como modalidad principal de educación para adultos, especialmente en Dinamarca y Noruega. En España, Suecia y el Reino Unido, la mayoría de la población inactiva también considera la clase como el lugar principal de formación, si bien existen variaciones entre los trabajadores y los desempleados.

Los trabajadores se forman en el entorno de trabajo, mientras que los desempleados combinan la formación complementaria en las aulas con la experiencia laboral. Éste tipo de formación está más en consonancia con las políticas del mercado laboral que se dirigen a los desempleados para formales y ofrecerles experiencia laboral. El Reino Unido, Suecia, Portugal y Finlandia fueron los países que utilizaron este modelo en mayor medida.

**El aula continúa siendo el escenario más frecuente en el que se imparte enseñanza.**

**El tipo de formación recibida puede estar relacionada con la situación laboral.**

**Tabla 3.3. Alumnos adultos por modelo de oferta**

Porcentaje de alumnos adultos entre 25 y 64 años según el modelo de oferta 2000

	Formación en el aula	Formación en el entorno laboral	Enseñanza que combina la experiencia laboral y la enseñanza complementaria en clase.	enseñanza a distancia, cursos por correspondencia	autoaprendizaje	conferencias, seminarios y talleres
Dinamarca	80,1	..	2,8	1,2	..	15,9
Finlandia	53,3	12,8	12,0	2,4	1,9	17,6
Noruega	64,5	24,2	8,7	2,6	..	..
Portugal	81,4	4,1	8,4	0,4	..	5,7
España	73,0	1,6	1,9	6,6	12,8	4,0
Suecia	48,5	22,6	11,3	17,5	..	..
Reino Unido	41,8	43,3	2,2	8,8	3,1	0,7

Fuente: Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

**Tabla 3.4. Oferta de educación de adultos**

Porcentaje de distribución de formación por tipo de formación, 1994-98

	Universidades o centros de educación superior	Further education college (centros de ampliación de estudios donde se puede cursar formación profesional y asignaturas del bachillerato)	Organización comercial <sup>1</sup>	Organizaciones sin ánimo de lucro	Empresa	Otros
Canada	12,0	13,5	22,0	12,3	31,5	8,7
Dinamarca	4,5	34,4	20,6	13,0	20,1	7,4
Finlandia	12,9	19,7	19,6	10,9	33,7	3,2
Noruega	19,7	7,1	32,3	8,6	23,8	8,5
Suiza	7,2	0,2	18,4	11,2	17,0	45,9
Reino Unido	6,6	14,8	26,8	5,5	38,3	8,1

1. Incluye a productores o proveedores de equipos.  
Fuente: International Adult Literacy Survey (1994-98).

La enseñanza a distancia se emplea en Suecia para formar a la población activa, ocupada y desempleada, así como a la población ocupada en el caso de España y a la desempleada en el caso del Reino Unido.

#### **Diversidad de proveedores**

La Tabla 3.4 refleja la variedad de proveedores de educación para adultos. Los empresarios figuran como los principales proveedores de formación en la mayoría de los países, salvo en Dinamarca y en Suiza.

Canadá y el Reino Unido siguen modelos similares: Las empresas son los principales proveedores, seguidas por las organizaciones comerciales y los *further education colleges* (centros de ampliación de estudios). Suiza es un caso especial pues es allí donde el porcentaje de enseñanza impartida por la categoría de "otros" proveedores es el más alto. El sector privado y el de las organizaciones sin ánimo de lucro son de gran envergadura en este país. En Dinamarca, Finlandia y Noruega, los centros especiales de educación para adultos, incluyendo universidades, centros de educación superior y centros de ampliación de estudios juegan un papel más importante que en otros países.

#### **Empresas dedicadas a la enseñanza**

##### **Entre una quinta y una cuarta parte de la formación se imparte en la empresa.**

En todos los países, entre un 20 y un 25% de la formación se imparte en la empresa normalmente, exceptuando el Reino Unido, donde se ha intentado que la formación forme parte de la cultura empresarial; allí el porcentaje se eleva hasta el 40%, cifra que revela la importancia cada vez mayor de la empresa como proveedora de formación. Los resultados presentados en la Figura 3.10 también muestran el papel que desempeña la empresa en la formación. Las empresas más grandes emplean la formación como un incentivo para atraer a los trabajadores potenciales y ofrecer a los empleados una formación específica para sus necesidades. La mayoría de las grandes empresas visitadas durante la revisión han creado sus propios centros de formación dentro de la empresa. Al no encontrar profesionales en el mercado laboral con la cualificación que ellos requerían, era más efectivo para ellos diseñar e implementar sus propios programas de formación.

Las empresas más grandes obtienen una serie de ventajas al ofrecer formación. Poseen mercados internos de trabajo que permiten disfrutar a sus empleados de movilidad interna, ya que los trabajos que se corresponden con las nuevas cualificaciones se pueden obtener mediante la formación. Esto contribuye a que los trabajadores permanezcan en la empresa debido a las conexiones internas, la familiaridad con la cultura y la posibilidad de desarrollar una carrera profesional a largo plazo. Las empresas también se benefician de la movilidad interna de sus trabajadores. La planificación a largo plazo permite la actualización de las competencias del empleado según las necesidades de la empresa. Y finalmente, las economías de escala en el ámbito de la formación se asocian con una mayor eficiencia, ya que el uso del espacio y otros recursos, el número de personas formándose y el desarrollo de competencias y de cursos más específicos de la empresa puede contribuir al desarrollo de redes internas que pueden dar sus propios beneficios intangibles. Las empresas más grandes también han organizado asociaciones que posibilitan los planes de formación para los empleados.

La economía del conocimiento ha incrementado la importancia de la formación dentro de las empresas. La formación en la empresa es efectiva como herramienta de adaptación a la innovación tecnológica y de desarrollo de nuevas prácticas en el lugar de trabajo u otras competencias específicas de la empresa. El concepto de "empresas dedicadas a la formación" se ha popularizado en los sectores del conocimiento. Son en particular las empresas grandes las que pueden definir sus propios programas de formación y las líneas de formación de sus trabajadores. Cada vez más departamentos de recursos humanos están creando divisiones dedicadas a la formación.

### **Organizaciones comerciales**

Los proveedores privados desempeñan un importante papel en el mercado del aprendizaje adulto. Su papel es diferente en cada uno de los países visitados. En algunos, los proveedores privados ofrecen formación formal, mientras que otros se centran en la formación no formal. Algunos proveedores privados, por ejemplo, las consultorias, ofrecen cursos de formación de informática, de formación de directivos y de desarrollo personal.

Dependiendo del país, los proveedores privados se pueden beneficiar de ayuda económicas de diversas maneras. En Noruega, por ejemplo, ofertan cursos en los que los estudiantes pueden recibir ayuda económica del fondo de préstamos estatales. En Suecia, casi la mitad de la formación del mercado laboral corre a cargo de los proveedores de educación privada y alrededor de una tercera parte, a cargo de Lernia (que anteriormente se denominaba AmuGruppen), una empresa propiedad del estado dedicada a la educación.

También las empresas de trabajo temporal han introducido la formación. Este tipo de empresas a menudo ofrece trabajadores temporales con una educación básica de tipo general para realizar trabajos de procesamiento de datos u hojas de cálculo. Autor (2000) intentó explicar esta práctica que, a primera vista, parecía contradecir el paradigma clásico del mercado. Sugiere la idea de que la formación es importante pues indica a las agencias de trabajo temporal cuáles serán las competencias de los trabajadores que se dirigen a ellas; también tendrá relevancia en lo que respecta a su selección de los trabajadores. Una rápi-

***La formación ofrecida por empresas grandes es ventajosa tanto para la empresa como para el empleado.***

***"Las empresas dedicadas a la formación" en los sectores basados en el conocimiento, son capaces de definir sus propios programas formativos.***

***Los proveedores privados ofrecen cursos que conducen a la obtención de titulaciones formales y no formales.***

***En algunos países pueden ofrecer a los alumnos financiación.***

***Las agencias de empleo temporal también ofrecen formación...***

da valoración de los conocimientos en informática y de su nivel en esta área les permite atender las necesidades de sus clientes de la forma más satisfactoria.

**... y están experimentando con nuevos métodos.**

Las agencias de empleo temporal están experimentando con nuevos métodos de formación. Últimamente, debido a la carencia de determinados trabajadores cualificados, estas agencias han competido con algunas empresas adoptando algunas medidas encaminadas a atraer trabajadores temporales cualificados, especialmente, firmando contratos de formación con ellos. Su interés se centra sobre todo en la validación de la experiencia laboral. De hecho, gracias a la asignación de sucesivos trabajos, los trabajadores temporales acumulan experiencia, si bien únicamente constituyen experiencias sin relación entre ellas que no son fáciles de vender en el mercado laboral, donde los diplomas y los certificados son tan valorados. Por esa razón la validación de las experiencias laborales ofrece el reconocimiento y certificación de la experiencia profesional, especialmente valiosa para los trabajadores temporales que poseen una baja cualificación.

**La variedad de instituciones que se dedican a ofrecer educación para adultos es amplísima.**

**Instituciones dedicadas al aprendizaje adulto.**

Existe una amplia variedad de instituciones de carácter público o semipúblico en todos los países cuyo objetivo es proporcionar educación y formación a adultos. Pueden diferenciarse en la terminología y en los tipos de formación que ofrecen. Pueden ser centros de educación superior como las universidades o las escuelas politécnicas, escuelas universitarias, centros de formación profesional, instituciones especializadas en humanidades, escuelas de adultos o institutos de enseñanza secundaria. La gran diversidad de instituciones que ofrecen educación para adultos contribuye a aumentar la opacidad del sistema existente.

**En algunos países, las universidades y las escuelas universitarias ofrecen una gran parte de los programas de aprendizaje adulto de carácter público.**

El papel desempeñado por las universidades o las escuelas universitarias es importante en países como el Reino Unido, Canadá, Dinamarca y Finlandia debido al gran número de programas de educación adulta. Los *community college*, que ofrecen programas de dos años de duración conducentes a la obtención de un título, y otros tipos de centros universitarios, incluyendo las escuelas de adultos, representan uno de los medios que permiten llegar hasta los participantes potenciales. Estos centros universitarios pueden especializarse en la oferta de titulaciones de carácter menos profesional o en cursos no conducentes a la obtención de una titulación, como son los programas de alfabetización. En el Reino Unido, los estudiantes pueden matricularse para reciclarse, mejorar su formación o para adquirir conocimientos básicos en los *community colleges* y en los *further education colleges* anteriormente descritos; en lo que respecta a otros países, los estudiantes se pueden matricular en las escuelas politécnicas universitarias. Estas instituciones de educación para adultos también ofrecen cursos de idiomas a inmigrantes. En España ha habido un incremento del aprendizaje adulto en las universidades, especialmente, en los postgraduados y en los programas dirigidos a personas mayores. Hay 19 universidades que cuentan con dichos programas.

**Los Community colleges**

En Canadá, los *community colleges* ofrecen formación orientada a la profesión que se va a desarrollar y formación de carácter técnico, además de programas de acceso a la universidad y de educación general que permiten la obtención de



diplomas o certificados. Las universidades (o las escuelas) privadas en Canadá ofrecen lo que se ha denominado sistema alternativo de formación para adultos. La provincia de British Columbia cuenta con dos *community colleges* cuyos estudios de uno o dos años permiten la obtención de un diploma, así como con facultades universitarias cuyos estudios son conducentes no sólo a la obtención de estos diplomas sino también a la de un número limitado de titulaciones universitarias. Hay una gran diversidad de opciones en lo que a programas se refiere, como por ejemplo programas de un año tras cuya realización se obtiene un certificado y programas de dos años conducentes a la obtención de diplomas en diversas áreas profesionales. Los estudiantes pueden acudir a la universidad si así lo desean gracias a los acuerdos de acceso a la universidad o eligiendo la opción del colegio universitario. Muchos colegios ofrecen diferentes formas de educación cooperativa que combinan la enseñanza y la actividad laboral, lo cual constituye una opción atractiva para muchos adultos. Además, todos los *community college* ofrecen educación básica para adultos (si bien las listas de espera son largas). Estos centros de educación suelen disponer de programas especiales para grupos específicos, como los beneficiarios de ayudas sociales o estudiantes aborígenes.

### Los Further education colleges

Los *further education colleges*, o centros de ampliación de estudios, ofertan programas educativos a personas adultas cuya edad supera la de la escolarización obligatoria. En Inglaterra constituyen la opción mayoritaria para aquellos cuya edad supera la de la escolarización obligatoria; albergan a unos 4 millones de estudiantes al año, aproximadamente el 7% de la población. La financiación de este sector corre a cargo del *Learning and Skills Council*. Un 82% de los estudiantes adultos reciben financiación de dicha institución. Existen aproximadamente 403 centros, número que incluye los centros de ampliación de estudios generales, los centros de bachillerato y centros de educación superior, centros de formación en agricultura y horticultura, diseño gráfico y artes interpretativas, así como centros especializados.

### Escuelas populares

Las escuelas populares están muy extendidas en Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia. En Suecia suelen estar gestionadas por movimientos populares y ONGs, aunque algunas estén a cargo de las autoridades locales y de las corporaciones municipales. No tienen un proyecto curricular estandarizado, sino que cada escuela toma sus propias decisiones en relación con los planes de enseñanza. El régimen de internado es un elemento importante en el mundo de la educación. Además de enseñanza, muchas de estas escuelas ofrecen actividades culturales y de ocio. En algunos lugares, las escuelas populares no ofrecen servicios en régimen de internado, sobre todo en las grandes ciudades. Las asignaturas y los cursos varían considerablemente entre ellas. Algunas escuelas populares enseñan artes y oficios, mientras que otras ofrecen cursos para convertirse en animador sociocultural o clases de música. No obstante, en la mayoría de ellas, los estudios están relacionados con las asignaturas básicas como la lengua, las matemáticas y los estudios sociales, que son las asignaturas cursadas en el instituto de educación secundaria o en las escuelas municipales para adultos. Estos cursos también pueden cualificar a los estudiantes para su acceso a la educación superior en la universidad.

**Las escuelas populares, que determinan su propio proyecto curricular, ofrecen cursos de educación básica y actividades culturales y de ocio.**

Dinamarca cuenta con alrededor de 100 escuelas populares, aunque son muy diferentes de las escuelas populares tradicionales en cuanto a su filosofía. Son escuelas privadas cuya organización es la de una fundación privada que decide sobre los contenidos y la forma de la enseñanza que impartirán. Ofrecen a los estudiantes adultos (con una edad aproximada de 17 años) educación general y en ese marco pueden dar relevancia a asignaturas individuales o grupos. El concepto de "educación general" significa que el objetivo de las escuelas es el desarrollo personal. Ofrecen cursos de larga duración (de entre 5 y 32 semanas) y de corta duración (de entre 1 a 4 semanas) y no realizan exámenes o pruebas. La media de edad de los estudiantes con asignaturas de larga duración es de entre 22 y 23 años. Esta edad es considerablemente superior en los cursos de corta duración que se imparten durante el verano.

### **Instituciones específicas de educación para adultos**

**Las instituciones de educación adulta, normalmente gestionadas por las autoridades locales, ofrecen educación básica para adultos y educación secundaria superior.**

Hay una gran diversidad de instituciones que ofrecen educación específica para adultos en todos los países. Estas instituciones están gestionadas por autoridades educativas, del ámbito local o municipal normalmente, y ofrecen educación básica a adultos y educación secundaria superior.

Finlandia cuenta con más de 262 centros de educación para adultos en los que se imparte enseñanza general y más específica. Aunque se crearon originalmente para impartir enseñanza profesional a adultos, evolucionaron hasta incluir en su oferta cursos dirigidos a la totalidad de la población adulta. La mayoría de los centros (un 90% aproximadamente) pertenecen a los municipios. Hay escuelas de educación secundaria superior para adultos, quienes pueden completar su educación básica y secundaria de nivel superior y examinarse, así como cursar asignaturas aisladas, principalmente de idiomas.

En Suecia, los centros municipales de educación para adultos están muy generalizados y desempeñan un papel importante en la oferta de educación obligatoria y secundaria de nivel superior para adultos. Han constituido el eje principal de la reciente Iniciativa para la Educación de Adultos, cuyo fin es proporcionar educación secundaria superior a aquellos adultos que no cursaron dichos estudios.

En España, la mayoría de la educación para adultos se imparte en centros de educación para adultos, gestionados por los gobiernos autónomos de cada región (secretarías de educación de adultos u otro tipo de entes similares), por los municipios o por las autoridades locales. En este país la educación para adultos contempla tanto la educación formal como la no formal. En algunos casos, estos centros específicos de educación de adultos cuentan con sus propias instalaciones. En otros casos comparten el espacio físico con otros centros de educación pública.

### **Centros de formación profesional.**

**Los centros de formación profesional suelen estar dirigidos a los desempleados, si bien ahora están ampliando su oferta para adaptarse a todo tipo de alumnos adultos.**

Casi todos los países cuentan con centros de formación profesional específicos para gente joven o para adultos. Estos ofrecen cursos de formación profesional de tipo general y son los principales instrumentos de las políticas activas del mercado laboral para desempleados. Sin embargo, durante la década de los 90 e incluso recientemente, en algunos países se ha producido un cambio en el papel que desempeñan. Su oferta se está diversificando para no sólo ofrecer cursos a los desempleados, sino también cursos de capacitación profesional o de otro tipo destinados al personal de una empresa.

En Dinamarca, el sistema de formación profesional para adultos se denomina AMU, y su objetivo es ofrecer a los participantes conocimientos profesionales y resolver problemas de reestructuración o de adaptación del mercado laboral. La educación y la formación profesional cuyo objetivo es el aumento de las competencias de los adultos también se oferta dentro de los programas de formación profesional (VET) (formación profesional para adultos, asignaturas sueltas de formación profesional para adultos cursadas a distancia, educación básica para adultos). En Finlandia existen 48 centros de educación profesional para adultos, que pueden estar vinculados a una sociedad limitada, a una fundación, a entidades municipales o a autoridades municipales conjuntas. Originariamente fueron creadas para formar a la población desempleada, pero han evolucionado hasta disponer de una oferta de educación profesional dirigida a toda la población adulta. En Noruega, las escuelas técnicas son escuelas públicas pertenecientes a los condados, que se encargan también de su gestión. El principal objetivo de las escuelas técnicas es ofrecer educación a las personas que poseen un certificado en formación comercial o profesional y que poseen una experiencia de al menos dos años en un oficio contemplado por la Ley de Educación noruega. Las escuelas técnicas ofrecen formación que complementa la experiencia práctica que poseen los estudiantes. Así mismo, ofrecen educación para ocupar puestos de liderazgo.

En España, el INEM posee una extensa red de centros de formación profesional para desempleados. Estos centros pueden ser centros especializados del INEM o de proveedores privados que llegan a acuerdos especiales con el Ministerio de Trabajo o con los gobiernos de las comunidades autónomas para convertirse en "centros colaboradores". Una iniciativa similar se ha desarrollado en el Reino Unido. Sus centros de excelencia profesional tienen como objetivo suprimir carencias de conocimientos mediante la creación de una red de calidad y una oferta especializada que se centra en las necesidades en cuanto a conocimientos de la industria y el comercio en todo tipo de profesiones. Su plan es desarrollar una oferta de educación profesional novedosa y mejorada en todo el país, según sectores, tanto en el ámbito local como regional. Su objetivo es ofrecer una formación profesional de calidad a un gran número de individuos, con todo tipo de formación previa.

### **Organizaciones no lucrativas o sociales.**

Otro tipo de organización que fomenta el aprendizaje adulto de una forma menos visible y documentada son las organizaciones sociales. Su creación tiene como objetivo tratar problemas específicos (como la alfabetización de adultos) o satisfacer las necesidades de grupos especiales (como los inmigrantes, la gente pobre del mundo rural, personas con discapacidades físicas o dificultades para el aprendizaje, miembros de grupos culturales o étnicos específicos, trabajadores desplazados o adultos con un bajo nivel de alfabetización). Tradicionalmente, las agencias locales o los grupos de apoyo identifican aquellas necesidades que no se han cubierto y buscan financiación de las instituciones públicas. Existen en la mayoría de los países objeto de revisión y pueden incluir desde instituciones a asociaciones de empresarios, organizaciones de voluntarios o sindicatos. Representan un 10% del mercado de la formación.

En Canadá, por ejemplo, la oferta de educación básica para adultos proviene en gran medida de las organizaciones de carácter social, aun cuando son las instituciones de educación formal las que elaboran los proyectos curriculares y los planes de estudios. Las ventajas de estos programas son que están pre-

**Las organizaciones de tipo social tratan problemas especiales y satisfacen las necesidades de los grupos especiales.**

**En Canadá constituyen el escenario habitual de la educación básica de adultos.**

sententes en las comunidades en que residen los estudiantes y los profesores pueden llegar a conocer a sus alumnos. No son "de tipo escolar" por lo que tienen una mejor acogida por parte de las personas que no tienen un expediente académico bueno. Ofrecen diferentes tipos de ayuda social y moral y en algunos casos, además de enseñar, ofrecen otro tipo de servicios (relacionados con la vivienda, la sanidad, entre otros). Los programas de ámbito comunitario tienen también enfoques holísticos, que abarcan la ciudadanía y la educación social.

**Las escuelas club Migros de Suiza comenzaron ofreciendo cursos de idiomas y ampliaron su oferta para incluir cursos relacionados con el ocio y con la actividad empresarial.**

En Suiza, existe un modelo específico de institución educativa de carácter no lucrativo llamado "escuelas-clubes" Migros. (Gráfico 7.3). Estas escuelas clubes constituyen una gran red de centros de educación integral bajo el auspicio de una empresa de distribución agroalimentaria. Comenzaron en 1944 impartiendo cursos de idiomas para adultos y en la década de los 50 empezaron a impartir cursos de manualidades, arte y deportes. Desde entonces, los clubes han ido ampliando su oferta con enseñanzas propias de la formación profesional. Una de sus asignaturas es la informática, en la que se ofrecen cursos de Microsoft para adultos que culminan con la obtención de un diploma. Los idiomas representan el 40% de todos los cursos, las asignaturas relacionadas con el ocio, el 34% y los cursos de tipo empresarial, un 20%. Su oferta está dirigida tanto a personas individuales como a empresas. La financiación procede en parte de las tasas de matriculación que abonan los estudiantes y en parte de una contribución cultural del 1% realizada para compensar el déficit entre los ingresos obtenidos de la enseñanza y los costes de gestión de los centros, que ascienden a decenas de francos suizos anuales.

**Las asociaciones de estudio propias de los países nórdicos, tienen una oferta educativa que abarca desde la educación formal hasta los círculos de estudio.**

Las asociaciones de estudio también constituyen una importante red de proveedores de educación para adultos y tienen una gran tradición en los países nórdicos. Se basan en tradiciones populares progresistas, están formadas y organizadas por los integrantes de las propias instituciones y gestionan una amplia oferta educativa para adultos, que incluye desde la educación formal (salvo en Dinamarca) hasta círculos de estudio. Pueden estar financiadas y apoyadas por diferentes movimientos populares y organizaciones de carácter no gubernamental. Los partidos políticos, por ejemplo, gestionan asociaciones de estudio con el patrocinio de organizaciones de jóvenes, mujeres, organizaciones deportivas, comerciales o de otro tipo que financian al partido en cuestión. Por otro lado, muchos centros insisten en subrayar su independencia respecto de partidos políticos. Además, algunas organizaciones no están comprometidas políticamente, como es el caso del Centro de Estudio Cristiano, gestionado por organizaciones afines a la Iglesia Luterana Evangélica de Finlandia, el Centro del Círculo de Estudios Suecos (en Finlandia), cuyos servicios satisfacen las necesidades de toda la minoría sueco parlante.

En Noruega, la educación y formación organizada por asociaciones de estudio tiene su origen en la tradición basada en el progresismo popular. Las asociaciones son de carácter voluntario y abarcan una gran variedad de intereses de carácter ideológico, así como los intereses de los discapacitados. Las asociaciones de estudio son responsables de organizar programas de educación que no están sujetos al proyecto curricular ni a los exámenes propios del sistema educativo público. Ellos determinan sus propios planes de estudio y el contenido profesional de los cursos. Las asociaciones de estudio ofrecen cursos a sus miembros y al público general en todas las partes del país. La forma más común de organizar educación para adultos es estableciendo los denominados círculos de estudio formados por entre cinco y diez participantes, con o sin profesor. Las asociaciones de estudio también pueden organizar educación formal, no formal e informal.

En el Reino Unido, la *Adult and Community Learning* (ACL) tiene diversos escenarios de actuación, entre los que se incluyen los centros de ámbito social e informal. No suelen conducir a la obtención de un título. Su amplia oferta contribuye a enfrentarse a situaciones de desventajas, a la exclusión y a la renovación comunitaria, contribuyendo a crear una cultura de compromiso con la educación.

Las universidades populares funcionan en España en más de 240 municipios. Su objetivo es fomentar la cultura, la formación, la educación y los intereses sociales, así como mejorar la calidad de vida de los individuos y de la comunidad. Dependen directamente de las ciudades o de las asociaciones no lucrativas y desarrollan un papel mediador entre la administración y los ciudadanos. Debido a su estrecha vinculación con las ciudades, sus programas, actividades y servicios centran su atención en satisfacer las necesidades educativas y culturales de sus ciudadanos y, en particular, en contribuir al cambio social y personal.

### **Educación a distancia y virtual**

Casi todos los países de la revisión cuentan con las típicas instituciones de enseñanza a distancia y han creado nuevas instituciones de educación virtual para adultos. De hecho, diversas instituciones de educación a distancia de tipo tradicional están comenzando a ofrecer educación virtual. El potencial de la educación virtual, o e-learning, reside en su capacidad para ofrecer nuevos modelos educativos a aquellos adultos que rechazan la enseñanza en las aulas. También posee la capacidad de eliminar los obstáculos a los que se han de enfrentar los adultos en términos de tiempo y espacio al ofrecer cierto grado de flexibilidad en lo que se refiere a la enseñanza. Puede contribuir a aumentar la accesibilidad a la educación al llevar la oferta educativa hasta lugares geográficamente remotos y hasta aquellos adultos que se enfrentan diariamente a obstáculos que les impiden acceder a la misma. El proceso está despegando lentamente; si bien las fases iniciales se centraron en la aparición de muchos nuevos proveedores, actualmente el proceso tiene como objetivo conseguir una utilización efectiva de las TICs en el aprendizaje adulto. Se está trabajando para diseñar contenidos educativos virtuales de calidad para adultos; la calidad de los cursos parece ser un problema ya que las ofertas virtuales actuales están aún en sus primeras fases de desarrollo.

En la mayoría de los países las administraciones públicas han realizado esfuerzos con el objetivo de crear centros virtuales para adultos. En Finlandia, los estudios virtuales son posibles en todos los niveles de educación. Noruega cuenta con la Red de Educación a Distancia (NKI) y con la Red Noruega con Tecnologías de la Información para la Enseñanza a Distancia. (NITOL). En el Reino Unido, la Universidad para la Industria, el aprendizaje directo tiene como objetivo aumentar la demanda educativa, contribuir a que los adultos mejoren sus oportunidades de encontrar empleo mediante la adquisición de nuevos conocimientos y competencias, y a que las empresas sean más competitivas. Se están desarrollando materiales educativos que ofrecen a las personas y a las empresas la posibilidad de aprender "pasito a pasito" a través de Internet, a su ritmo y en aquellos momentos que les viene bien, tanto en los centros de enseñanza, como en casa o en el trabajo. El Programa Mentor en España es un forum de enseñanzas basadas en Internet para adultos, cuyo objetivo es la realización

***La educación de los adultos y la comunidad contribuye a superar situaciones de desventaja y de exclusión, así como a la renovación de la comunidad.***

***Las universidades populares de España tienen como objetivo promover la difusión de la cultura, la formación, la educación y los intereses sociales.***

***Algunas instituciones de educación a distancia están transformándose en instituciones especializadas en la educación virtual.***

***Los países han centrado sus esfuerzos en crear centros virtuales de educación para adultos...***

**... y los proveedores privados se han centrado en la formación virtual como medio de ofertar educación terciaria y formación empresarial.**

**Una nueva actividad de la OCDE se encargará de examinar de qué forma las políticas pueden garantizar la obtención de resultados positivos a través de la implementación de las TICs.**

**Los países nórdicos, junto con Canadá, Suiza y el Reino Unido tienen altas tasas de participación en la educación adulta.**

de una amplia variedad de actividades educativas. Es un sistema abierto basado en módulos que puede seguirse desde casa o a través de las aulas distribuidas por todo el país.

También se ha producido un incremento en el número de proveedores privados cuya actividad gira en torno a la enseñanza virtual. Algunos ofrecen cursos de tecnologías de la información y otros de educación terciaria.

Por otro lado, gran parte de la formación empresarial se realiza a través de la formación virtual. Por ejemplo, una empresa privada de educación virtual llamada smartforce ([www.smartforce.com](http://www.smartforce.com)) ofrece, por las compras realizadas, formación en tecnologías de la información; formación empresarial; virtual; de gestión; sanitaria; formación medioambiental y seguridad. También se han creado universidades virtuales combinadas y universidades virtuales formales que ofrecen titulaciones de postgrado. Cada vez se están difuminando más los límites que definen cada tipo de enseñanza y las plataformas virtuales están esforzándose por satisfacer un gran número de necesidades.

Igualmente, parece ser que se están realizando esfuerzos para aumentar la colaboración entre el sector público y privado mediante la adopción de buenas prácticas educativas adecuadas en términos de infraestructura de redes, acceso al hardware o conexión a Internet y contenidos digitales. Una nueva actividad de la OCDE sobre las TICs y políticas educativas examinará alguno de estos temas en más profundidad. Centrando su atención en la educación básica de adultos, analizará de qué forma las políticas educativas pueden contribuir a garantizar mejores resultados educativos a través del empleo de las TICs, mejor enseñanza, mejor aprendizaje, condiciones más justas de acceso a las oportunidades educativas. Examinará de qué forma las TICs están influyendo en la manera de trabajar de las instituciones educativas y en las políticas educativas.

### **3.3. Tendencias, necesidades y prioridades**

El análisis de participación en la formación como indicador de la demanda, conjuntamente con el análisis de la totalidad de la oferta del aprendizaje adulto, puede proporcionar una visión general de la situación de la educación para adultos en los países de la revisión. Se observaron algunos modelos generales de participación en todos los países.

#### **Las agrupaciones de países generales comienzan a surgir.**

- Los países nórdicos, junto con Canadá, Suiza y el Reino Unido tienen altas tasas de participación en el aprendizaje adulto. En la mayoría de estos países, salvo en Canadá, los porcentajes de participación se han ido incrementando con el tiempo, poniendo de manifiesto la inversión continua en la educación para adultos.
- España y Portugal tienen porcentajes de participación inferiores y no se ha producido un incremento significativo en la educación para adultos con el tiempo. Parece constituir un sector en crecimiento gracias a la entrada de nuevos proveedores en el mercado. Ambos países tienen porcentajes de participación similares y modelos de formación también parecidos. Sufren mayores desigualdades en términos de acceso a la formación si se les compara con otros países, salvo en lo que respecta

a la población desempleada, que revela el gran impacto de las políticas del mercado laboral activo elaboradas por la Unión Europea. El hecho de que España no participase en la IALS dificulta el análisis comparativo.

- Canadá y el Reino Unido muestran un modelo de distribución de la formación similar, en el que hay grandes desigualdades y una gran participación del sector privado centrado en la formación de tipo profesional. Suiza tiene un modelo similar en el que también predomina la oferta privada, si bien gran parte del sector privado también participa en la provisión de formación no profesional. En estos países parece que las diferencias entre los que reciben formación y los que no la reciben son mayores.
- Los países nórdicos tienen un modelo social de distribución de oportunidades educativas que parece centrar su atención en llegar hasta un mayor número de alumnos adultos. Hay menos desigualdades que en otros países en lo que respecta a los porcentajes de formación según muestran indicadores como la edad, el nivel educativo, el estatus profesional o incluso el sueldo. Esto puede deberse a los sistemas de enseñanza de educación para adultos, al papel que juegan los movimientos populares, a la calidad de los sistemas de educación básica o al compromiso general en la oferta pública de educación. De acuerdo con el estudio comparativo de los sistemas de educación para adultos en los países nórdicos, las altas tasas de participación en general no se pueden atribuir a los altos niveles de financiación pública en la educación para adultos. Sin embargo, la financiación pública parece ser un factor significativo en la provisión de educación para adultos con pocas cualificaciones o con niveles de escolarización o de alfabetización bajos. Pudiera ser que la financiación pública para los grupos más desfavorecidos constituyera la característica principal que definiese los enfoques nórdicos de la educación para adultos (NORD, 2001).

### **¿Quiénes quedan excluidos? Vacíos en la formación**

Lo indicado en este capítulo muestra que existen grupos sobre representados y grupos infra representados en el panorama formativo. Hay desigualdades en lo que respecta al acceso y la participación en la formación según los diferentes factores sociodemográficos, personales y económicos. Los grupos específicos que no participan en los programas formativos varían en todos los países, si bien en todos los países quedan excluidos:

- Aquellos con un nivel educativo inferior y con niveles de alfabetización más bajos. Este grupo puede estar representado por la población mayor o por aquellos que abandonaron el sistema educativo.
- La población mayor de 50 años en la mayoría de los países.
- Parados de larga duración con un bajo nivel educativo.
- Trabajadores de pequeñas y medianas empresas con dificultades para acceder a las oportunidades formativas. La falta de personal sustitutorio durante el periodo de formación también puede ser un factor.
- Los trabajadores de actividades profesionales manuales que tienen pocas oportunidades de recibir formación.

***Existen desigualdades en la participación en los procesos educativos dependiendo de factores sociodemográficos, personales y económicos.***

- Existen desigualdades relacionadas con el sueldo percibido y el acceso a la educación. El porcentaje de participación de aquellos con un sueldo más bajo es mucho menor. Parte del problema es que la formación ofertada por el empresario suele dirigirse a actividades profesionales altamente cualificadas y a empleados que han recibido una buena educación.

Existen perfiles específicos que pueden ser característicos de aquellos grupos que no tienen la oportunidad de formarse. Un buen ejemplo de ello podrían constituirlo los trabajadores mayores cuya profesión es manual y de baja cualificación y que ganan los sueldos más bajos. (*por ejemplo, en la construcción o en la prestación de servicios que requieren poca cualificación*). Otro ejemplo lo constituye aquella persona desempleada y con una baja cualificación, con una edad comprendida entre los 40 y los 60 años, habitante de una zona rural.

**Las bajas tasas de participación en la educación para adultos parece radicar en la carencia de tres elementos: Tiempo, financiación y motivación.**

¿Estas tasas de participación tan bajas en la educación para adultos, se deben a la falta de acceso a las oportunidades formativas? En todos los países, una gran parte de aquellas personas que no asistían a cursos de formación, hubieran querido participar en alguno. El capítulo 5 muestra que entre las diversas razones que impiden realizar cursos de educación, la más citada en todos los países fue la falta de tiempo. Otra razón frecuente es la falta de financiación o de fondos para subvencionar la educación. Junto con las razones relacionadas con las responsabilidades familiares, las anteriormente indicadas pueden señalarse como los factores más importantes que impiden formarse, si bien únicamente en el caso de aquellos a quienes les hubiera gustado hacerlo. La falta de disponibilidad de cursos de formación también estaba presente en algunas respuestas, aunque no de forma mayoritaria, lo cual implica que la falta de oferta no parece ser un problema importante. En lo que respecta a la provisión empresarial de formación, de acuerdo con la CVTS2, la causa por la cual más del 70% de las empresas no ofertaron cursos de formación fue que los conocimientos de sus empleados eran apropiados o bien que seleccionaban a aquellas personas que tenían los conocimientos exigidos. Una pequeña parte manifestó que el volumen de trabajo que tenían los empleados no les permitía ofertar cursos de formación. También puede ser una cuestión de distribución: la oferta de educación para adultos en todos los países revela la complejidad del sistema de proveedores de formación; existe un número relativamente alto de instituciones de diferentes clases -privadas (a la que pertenecen las empresas) y públicas- y diferentes modelos de cooperación. No obstante, en última instancia, existe una gran diversidad de potenciales alumnos que, aparte de tiempo o disponibilidad de recursos económicos, necesitan motivarse para volver a estudiar: son aquellas personas que no lograron buenos resultados durante la etapa escolar o que no ven que el aprendizaje puede realmente influir de forma muy positiva en sus vidas.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARNAL, E., W. OK y R. TORRES (2001),  
"Knowledge, Work Organisation and Economic Growth", Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 50, OCDE, Paris.
- ARULAMPALAM, W. y A.L. BOOTH (1998),  
"Learning and Earning: Do Multiple Training Events Pay? -A Decade of Evidence from a Cohort of Young British Men", Warwick University y Essex University, mimeo
- AUTOR, D.H. (2000),  
"Why Do Temporary Help Firms Provide Free General Skills Training", NBER Working Paper No. 7637, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- BALDWIN, J.R., T. GRAY and J. JOHNSON (1997),  
"Technology Induced Wage Premia in Canadian Manufacturing Plants during the 1980s", Working Paper No. 92, Micro-Economics Analysis Division, Statistics Canada, Ottawa.
- BARRETT, A. and P.J. O'CONNELL (1999),  
"Does Training Generally Work? The Returns to In-Company Training", IZA Ensayos de Discusión No. 51.
- BERMAN, E., J. BOUND and S. MACHIN (1997),  
"Implications of Skilled Biased Technological Change: International Evidence", NBER Working Paper No. 6166, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- BOUDARD, E. (2001),  
*Literacy Proficiency, Earnings and Recurrent Training: A Ten Country Comparative Study*, Institute of International Education, Universidad de Estocolmo, Estocolmo.
- BOYER, R. (2001),  
"Promoting Learning in the Enterprise: The Lessons of International Comparisons in the Light of Economic Theory", Comunicación preparada para la Conferencia de Políticas de Adultos de la OCDE-KRIVET, celebrada entre el 5 y el 7 Diciembre, Seul.
- BRESNAHAN, T.F. and E. BRYNJOLFSSON (1999),  
"Information Technology, Workplace Organisation and the Demand for Skilled Labour: Firm Level Evidence", NBER Working Paper No. 7136, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- CROCKETT, G. (2000),  
"Can we Explain Australian Productivity Growth? Some Evidence from the AWIRS", University of Tasmania, School of Economics Discussion Paper 2000/04.
- DEARDEN, L., H. REED y J. van REENEN (2000),  
"Who Gains when Workers Train?", The Institute for Fiscal Studies Working Papers WP00/04.
- DYBOWSKI, G. (1998),  
"New Technologies and Work Organisation: Impact on Vocational Education and Training", in M. Tessaring (ed.), *Vocational Education and Training - The European Research Field*, Background Report 1998, Vol. 1, CEDEFOP, Thesalonica.
- EUROSTAT (2000),  
*European Labour Force Survey*, Bruselas.
- EUROSTAT (2001),  
New Chronos Database, CVTS2, Bruselas.
- FINEGOLD, D. and G. MASON (1996),  
"National Training Systems and Industrial Performance: US-European Matched-Plant Comparisons", Documento elaborado para la conferencia: "New Empirical Research on Employer Training: Who pays? Who benefits?", Cornell University.

- GITTLEMAN, M., M. GORRIGAN y M. JOYCE (1998),  
"Flexible' Workplace Practices: Evidence from a Nationally Representative Survey", *Industrial and Labor Relations Review*, pp. 99-115.
- GREEN, F., D. ASHTON y A. FELSTEAD (2001),  
"Estimating the Determinants of Supply of Computing, Problem-solving, Communication, Social and Teamworking Skills", *Oxford Economic Papers*, Vol. 53, Julio.
- KILEY, M. (1999),  
"The Supply of Skilled Labour and Skilled Biased Technological Progress", *The Economic Journal*, No. 109, Octubre, pp. 708-724.
- LOEWENSTEIN, M.A. and J.R. SPLETZER (1997),  
"Belated Training: The Relationship between Training, Tenure and Wages", US Bureau of Labour Statistics, Septiembre, mimeo.
- LOUNDS, J. (1999),  
"Labour Productivity in Australian Workplaces: Evidence from the AWIRS", Grupo de trabajo del Melbourne Institute 19/99.
- MACHIN, S., A. RYAN and J. van REENAN (1996),  
"Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from an International Panel of Industries", Center for Economic Performance, Discussion Paper Series, London School of Economics and Political Science. .
- NORD (2001),  
*Curious Minds: Nordic Adult Education Compared*, Copenhage.
- OCDE (1998),  
"Harmonisation of Training Statistics", Paris ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OCDE (1999),  
"Training of Adult Workers in OECD Countries: Measurement and Analysis", *OECD Employment Outlook*, Paris, Junio.
- OECD (2001a),  
"Skills for the Knowledge Economy", *Education Policy Analysis*, Capítulo 4, Paris.
- OECD (2001b),  
*OECD Science, Technology and Industry Scoreboard: Towards a Knowledge-based Economy*, Paris.
- OCDE (2001c),  
"The Characteristics and Quality of Service Sector Jobs", *OECD employment Outlook*, Paris, Junio.
- OCDE (2001d),  
"Thematic Review on Adult Learning: Highlights, Emerging Issues and Lessons to Date", Paris, ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OCDE (2002),  
"Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training", *OCDE Economic Outlook*, Diciembre 2001, No. 70, Paris.
- OCDE y STATISTICS CANADA (2000),  
*Literacy in the Information Age*, Paris and Ottawa.
- OSTERMAN, P. (1995),  
"Skill, Training, and Work Organisation in American Establishments", *Industrial Relations*, Vol. 34, No. 2.
- PIL, F.K. and J.P. MACDUFFIE (1996),  
"The Adoption of High-Involvement Work Practices", *Industrial Relations*, Vol. 35, No. 3, pp. 423-455.
- STATISTICS CANADA and HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT CANADA (2001),  
"A Report on Adult Education and Training in Canada: Learning a Living", Ottawa.
- VEUM, J.R. (1995),  
"Sources of Training and Their Impact on Wages", *Industrial and Labour Relations Review*, No. 4, pp. 812-826.

#### Capítulo 4

## PERSPECTIVAS GENERALES DE LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS NACIONALES

Como parte de una perspectiva más amplia del aprendizaje a lo largo de la vida, el aprendizaje adulto ha comenzado a incluirse últimamente en las políticas de recursos humanos y de educación. Actualmente se reconoce claramente que constituye una herramienta importante para lograr la igualdad y la cohesión social, para lograr el desarrollo económico y social en las sociedades del conocimiento, para reducir el desempleo y las carencias de conocimientos, para lograr el desarrollo personal y para potenciar la ciudadanía y los valores democráticos. El presente capítulo muestra que todos los países visitados con objeto de la revisión temática han tomado algún tipo de medida política específica de alcance nacional relacionada con el aprendizaje adulto. Estas medidas abarcan desde los planes de acción general cuyo objetivo es aumentar las oportunidades educativas para todos los adultos, hasta los programas más específicos diseñados para actualizar conocimientos, dirigidos a subgrupos particulares de la población adulta o aumentar las oportunidades de formación de la población activa. Algunas de estas reformas también están dirigidas a mejorar el desarrollo y la eficiencia de la educación de adultos, adoptando un enfoque más integrado que centra su atención en el alumno. Se han hecho esfuerzos encaminados a aumentar la eficiencia del sistema ofreciendo marcos generales que permitan el desarrollo de las políticas, aumentando la coordinación entre los diferentes participantes, racionalizando la oferta existente, centrándose en la efectividad de costes y teniendo en cuenta las necesidades individuales. La descentralización ha supuesto un aspecto importante en este proceso.

En general, el análisis pone de manifiesto que la educación para adultos ha llegado hasta las agendas de elaboración de políticas. Surgen modelos comunes, como aquellos basados en enfoques cuyo objetivo es aumentar las oportunidades de los individuos, ofrecer un nivel educativo básico a aquellos que no lo tienen, hacer surgir un enfoque holístico que giren entorno a los alumnos potenciales y reconociendo procesos educativos de carácter informal o no formal. De todos modos, las respuestas políticas varían dependiendo de los contextos económicos y sociales, del desarrollo histórico de los sistemas educativos y de las estructuras políticas y los sistemas implementados. Es difícil comprender las estructuras de financiación nacionales debido a la diversidad de políticas y prácticas, así como determinar si se han alcanzado los diferentes objetivos establecidos. El papel de la empresa en la subvención de proyectos formativos es bastante importante a este respecto. Finalmente, es importante que los objetivos intermedios se definan mejor, de una forma más clara y que se ofrezcan medios más adecuados que permitan valorar la eficiencia y efectividad de los diferentes programas y enfoques a la luz de dichos objetivos.

#### 4.1. Diversidad de objetivos de la intervención pública en la educación para adultos.

El grado de inversión de recursos que cada país establece depende de si consideran que es necesario dedicar esfuerzos públicos para fomentar la educación de adultos o de si creen necesaria la intervención pública en los mercados de educación para adultos o que este tipo de educación debería estar reservado al sector privado. El capítulo 2 ha resaltado una serie de razones, de tipo económico, social y personal, para que se produzca un aumento de los conocimientos. El capítulo 3 ha expuesto que una gran parte de la educación para adultos es ofertada por el sector privado (empresas u organizaciones comerciales). La demanda creciente de conocimientos y la gran proporción de educación ofertada por el sector privado, ¿implican el hecho de que los gobiernos participen en la oferta de educación para adultos? El gasto público está limitado y el hecho de que las inversiones en educación puedan reportar beneficios privados a los individuos y una mayor productividad a las empresas pone en cuestión el nivel de financiación por parte del sector público de este tipo de inversiones.

**La mayoría de los gobiernos se ha dado cuenta de la necesidad de la intervención pública por una serie de razones.**

El análisis de los objetivos políticos pone de manifiesto que los países participantes en la revisión temática ven la necesidad de que exista cierto grado de intervención pública. La mayoría de los países han articulado explícitamente las razones por las cuales las administraciones públicas deberían participar, tal y como se ha observado en la Tabla 4.2 (al final del capítulo). A un nivel individual, las políticas nacionales demandan que exista una oferta educativa que permita el desarrollo personal, profesional y social. A un nivel superior, la cohesión social y la igualdad, la desigualdad de los resultados del mercado, el desarrollo de valores democráticos y la mejora de las competencias para participar en la economía y en el mercado laboral son las razones esenciales mencionadas para exigir la participación del gobierno en la educación de adultos. Por otra parte, un objetivo general más reciente ha sido el desarrollo de las sociedades del conocimiento. En general, los países están de acuerdo en los objetivos a largo plazo, que contemplan razones de tipo económico y no económico: la necesidad de dirigirse a aquellas personas con bajo nivel educativo y de intervenir en la cohesión social y en el desarrollo económico para disminuir el desempleo y lograr el desarrollo social y personal. Ellos creen en el papel del aprendizaje adulto como el elemento para lograr la redistribución y el crecimiento. Estos objetivos se consideran suficientemente importantes para elaborar políticas específicas; muchos gobiernos creen, por tanto, que la intervención en el mercado del aprendizaje adulto está justificada.

**Los sistemas federales pueden clasificar la educación para adultos como una responsabilidad regional.**

Los países con un sistema federal pueden no incluir el aprendizaje adulto entre los objetivos nacionales ya que se considera responsabilidad de los gobiernos regionales. De hecho, en Canadá y Suiza las políticas de educación para adultos de ámbito nacional han formado parte de las políticas del mercado laboral que se enmarcan en el nivel nacional de elaboración de políticas, mientras que las políticas sobre educación son responsabilidad de las provincias o de los cantones. No obstante, en los últimos tiempos los esfuerzos se han centrado en incluir la educación de adultos en la agenda nacional de elaboración de políticas. En Canadá, la *Innovation Agenda* (2002) contempla dos libros verdes complementarios: el titulado *Knowledge Matters*, que se ocupa de los retos de Canadá en cuanto a competencias y educación y otro, titulado *Achieving Excellence*, que habla de la capacidad de innovación de Canadá. Suiza está en este momento tramitando la aprobación de un proyecto de ley que contemplará la educación profesional de adultos de una forma más completa.

En España, existen políticas educativas y formativas diferentes. Desde la perspectiva educativa, se centra en el acceso a la misma, en el incremento de las competencias y en la participación en los ámbitos sociales, políticos y económicos de la vida. Desde la perspectiva del mercado laboral, se centra con fuerza en la formación profesional como forma de reducir el desempleo y en la formación laboral para la población activa. En Portugal, la comunidad educativa y los agentes sociales, separadamente, establecieron objetivos con el gobierno; estos objetivos, sin embargo, se centran en combatir los bajos niveles de competencias.

Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y el Reino Unido poseen una visión más amplia del concepto de aprendizaje permanente o a lo largo de toda la vida por razones de tipo personal, profesional, económico y social, explicitadas en un único documento o política (Tabla 4.2). Estos países se centran en garantizar a todos los adultos las oportunidades educativas adecuadas. La educación se considera importante tanto desde una perspectiva económica basada en el aumento de la productividad, como desde una perspectiva social y personal relacionada con valores y actitudes sociales y democráticos. Todos consideran que la educación de adultos es igual de necesaria para el centro de trabajo, la sociedad y el desarrollo individual, aunque algunos países se centran más en la formación orientada al mercado laboral.

Esta visión del aprendizaje adulto como parte de la educación permanente o a lo largo de toda la vida ha sido adoptada por algunos países y ha sentado las bases de una serie de iniciativas gubernamentales. Su adopción se produjo en 1996, año en el que los ministros de Educación de la OCDE aceptaron el "aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos" como un marco orientativo de sus políticas educativas. Incluyeron el aprendizaje adulto como el elemento clave que garantizaba que todos los individuos tuvieran los conocimientos y las competencias necesarias para participar plenamente en la sociedad a lo largo de su vida. El marco de sus políticas implica la adopción del aprendizaje adulto y del aprendizaje a lo largo de toda la vida desde la perspectiva del alumno.

#### 4.2. Enfoques del aprendizaje adulto por parte de las políticas nacionales.

Tal y como se ha mostrado en la Tabla 4.2, la mayoría de los países objeto de revisión ha adoptado medidas o llevado a cabo acciones de ámbito nacional centradas en el aprendizaje adulto. Abarcan desde la definición de planes de acción general orientados a la educación para adultos y a las necesidades en cuanto a competencias y la aprobación de iniciativas legislativas para desarrollar la educación de adultos hasta otros temas operativos que implican reajustes estructurales o institucionales.

Muchas políticas nacionales se centran en aumentar el número de oportunidades formativas para mejorar las competencias y el reciclaje de personas adultas a través de diferentes enfoques. La última agenda educativa relativa a las competencias de Canadá subraya la importancia de la educación a lo largo de la vida como un medio para lograr el bienestar personal y el crecimiento económico constante. La Reforma de la Educación de Adultos de Dinamarca (2000) tiene como objetivo englobar en un único sistema educativo coherente y transparente las diferentes categorías formativas. La reforma acometida en Finlandia bajo

***En algunos países, las políticas para la formación profesional y para la educación general de adultos son distintas.***

***Algunos países incluyen la educación para adultos en el contexto más amplio y general de la educación a lo largo de toda la vida.***

***Los ministros de Educación de la OCDE consideran "el aprendizaje adulto a lo largo de la vida para todos" como un principio rector.***

***Las medidas políticas abarcan desde los planes de acción general y los objetivos específicos hasta los temas operativos.***

***La mayoría se centra en aumentar las oportunidades formativas para que las personas adultas adquieran más competencias o reciclen las ya adquiridas...***

el nombre Joy of Learning (1997) representa una reforma global de la educación de adultos. La Reforma de Competencias acometida en Noruega (1999) contemplaba una iniciativa a largo plazo cuyo objetivo era incrementar las oportunidades educativas de los adultos. Portugal preparó una estrategia de desarrollo de la educación de adultos (1998) cuyo objetivo era aumentar el acceso a la misma por parte de personas con un bajo nivel educativo. También allí los agentes sociales y el gobierno firmaron un convenio en materia de empleo, trabajo, educación y política formativa (2001) para consolidar el sistema de educación de adultos a través de una estrategia coherente que permitiese aumentar el nivel de competencias. El Programa Nacional de Formación Profesional español (1998-2002) tiene como objetivo conseguir una mayor flexibilidad y el acceso de los adultos a la formación a través de diferentes opciones. En Suecia, se ha promulgado recientemente una nueva ley en materia de educación de adultos y se ha creado la Iniciativa para la Educación de Adultos, cuyo objetivo es aumentar las competencias. En el Reino Unido La *Learning and Skills Act* (2000) se centra en aumentar los niveles de competencia de los adultos ingleses. La elaboración de la ley suiza en materia de formación profesional intentará garantizar la igualdad de oportunidades formativas para todos.

**... utilizando diferentes enfoques, de forma individualizada o combinándolos.**

Los países han adoptado diversos enfoques con objeto de alcanzar estos objetivos. Los diferentes enfoques, enumerados a continuación, no son excluyentes entre sí:

- *Estimulación de la demanda a través de incentivos económicos:* Algunos países se han centrado en introducir mecanismos de incentivación individual que estimulen a los adultos a beneficiarse de las posibilidades educativas. Entre estos incentivos se incluyen becas, préstamos, cuentas de educación individuales y otros incentivos económicos individuales como los complementos de ingresos para cursar estudios o las ayudas de estudio. En Canadá, los préstamos, becas e incentivos fiscales se han utilizado para estimular la demanda individual. En el Reino Unido, hay una gran variedad de ayudas económicas cuyo objetivo es fomentar la participación de los estudiantes en los cursos de formación impartidos en todo el país. En Finlandia, Noruega y Suecia se ofrecen complementos de ingresos salariales paralelamente a la oferta gratuita de formación.
- *Estimulación de la demanda a través de incentivos no económicos:* Existen otros mecanismos importantes para estimular la demanda. En muchos casos, estos incentivos no económicos complementan los incentivos económicos. El derecho a obtener permisos para cursar estudios o recibir formación en Finlandia, Noruega o Portugal constituye un incentivo importante para los trabajadores a la hora de formarse. Muchos países han puesto en marcha planes o actividades con objeto de valorar o reconocer la educación informal o previa para incentivar a los alumnos a retomar sus estudios. Portugal ha creado un sistema nacional de centros que reconocen, convalidan y certifican competencias.
- *Focalización en la oferta:* Los países han centrado sus esfuerzos en desarrollar el sistema público de aprendizaje adulto con objeto de aumentar la oferta en diferentes niveles, racionalizar y dar coherencia a la diversidad de ofertas y coordinar a los diferentes actores involucrados. En la mayoría de los casos, eso implica que la educación formal de adultos o de otro tipo sea gratuita o semigratuita, como sucede en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suiza tras la implantación de una serie de reformas.

España y Portugal están trabajando en ello. Muchos de estos países se han centrado en aumentar y mejorar el acceso a la oferta pública. Otros han intentado racionalizar la diversa oferta existente compartiendo instituciones o recursos. Algunos países han trabajado para mejorar las competencias de los profesores de adultos y aumentar así la oferta.

- *Estimulación de la demanda y de la oferta:* Ciertos países se han centrado en crear mecanismos que estimulen el mercado de la educación de adultos, dirigidos tanto a la demanda como a la oferta. Otros países han financiado infraestructuras para los proveedores de educación o han subvencionado el mercado privado a través de incentivos o subsidios. Algunos han colaborado en actividades informativas y de orientación referentes a oportunidades educativas, tales como el "festival de la educación" en Suiza o el servicio de búsqueda de información de Opintoluotsi en Finlandia. La introducción de planes de control de calidad de la educación [EduQua en Suiza o *Investors in People* (IiP) en el Reino Unido] ha contribuido a que el sector privado asuma un papel activo. La introducción de subsidios para los proveedores privados, el sistema danés del taxímetro<sup>1</sup>, las exenciones fiscales y subvenciones para acciones educativas financiadas por los empresarios o las desgravaciones por educación o formación pueden también enmarcarse dentro de este tipo de iniciativas. Los agentes sociales han comenzado a participar en la estimulación de la formación profesional y la impartida en las empresas en casi todos los países. Otra de las claves ha sido la descentralización y la transferencia del poder de decisión al ámbito local.

También existen diferentes enfoques relativos a la formación del mercado laboral. En algunos países esta formación se ha incluido dentro del concepto más amplio de la educación de adultos. En Dinamarca, por ejemplo, la reforma de la educación para adultos intenta unificar en un sólo sistema coherente la formación continuada y la universitaria. En Suecia, la Iniciativa de Educación de Adultos se financió transfiriendo fondos provenientes de medidas para el mercado laboral pasivo a programas de educación y formación activa del Ministerio de Educación. En otros países, los Ministerios de Trabajo disponen a veces de estrategias diferentes para la formación del mercado laboral, incluyendo la formación de adultos desempleados y en activo. En España, la creación de un Programa Nacional de Formación Profesional tiene como objetivo prioritario el desarrollo de un sistema cohesivo de formación profesional, considerándola independiente de la educación general o básica. En diversos países, estos objetivos se establecen de forma independiente a los objetivos de la educación general de adultos y los enfoques o medidas políticas de ambos se consideran diferentes.

Sin embargo, lo que sí ha sido común para todos los países es la activación de las políticas del mercado laboral o la creciente importancia otorgada a la formación y a otras medidas activas, en contraposición a la recepción pasiva del subsidio de desempleo. Algunos países han introducido planes de seguros por asistencia a cursos de formación cuyo objetivo es compensar a los desempleados por la pérdida del subsidio de desempleo durante su período de formación. Otros países han establecido la obligatoriedad de recibir formación durante los

**Los enfoques de la formación del mercado laboral también varían.**

**Generalmente, se prefieren las medidas activas a aquellas de recepción pasiva de subsidios de desempleo.**

1. El gobierno ofrece becas para cubrir los gastos en educación y formación de las instituciones según el número de estudiantes a tiempo completo que se forman.

períodos de desempleo. Otro instrumento ha sido la concesión de permisos de alternancia o rotación laboral en países como Dinamarca y Finlandia. En este último país, cuando un trabajador pide permiso de trabajo para formarse (cuya duración es de entre 90 y 359 días), un desempleado demandante de empleo ocupa el puesto del primero.

***También se ofrecen ayudas para realizar acciones formativas en la empresa, facilitadas a través de una serie de estructuras.***

La formación en empresas también se ha incluido en algunos de los enfoques de las políticas nacionales, aunque no en todos los países, a pesar de que en la mayoría exista algún tipo de apoyo a este tipo de formación. Los modelos de apoyo y las estructuras varían. En España, en el Cantón de Ginebra, Suiza y en la región de Quebec, los trabajadores y las empresas que financian la formación en sus centros se benefician de exenciones fiscales. En Dinamarca, se facilitan permisos de trabajo para recibir formación que es financiada por la administración pública. En Finlandia, hay exenciones fiscales para compensar la pérdida de ingresos de aquellos trabajadores que participen en acciones formativas como una forma de mejorar o mantener sus competencias profesionales. En Noruega, también hay exenciones fiscales para las acciones formativas financiadas por el empresario. Según un convenio firmado entre los agentes sociales en Portugal, se establece el derecho individual de todos los trabajadores a recibir un mínimo de formación (20 horas que se incrementará progresivamente), así como un volumen mínimo anual de formación equivalente al 10% para todos los trabajadores.

### ***¿Hacia una visión holística de la educación de adultos?***

***Antes de la aparición del enfoque del aprendizaje a lo largo de la vida las políticas del mercado laboral y las educativas pertenecían a ámbitos distintos.***

Aunque existen diferentes formas y modelos de convenios institucionales referentes a la educación de adultos en todos los países de la OCDE, la tendencia general es la de un enfoque más holístico de la educación para adultos desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, tal y como se ha visto a través de las diferentes reformas. Algunos países ya poseían un concepto más amplio del aprendizaje adulto en sus primeras fases, aunque se limitaba a la educación básica de adultos y a la alfabetización u otros programas no relacionados de forma directa con el mercado laboral. Hasta que se adoptó la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, las políticas de formación y educación para adultos han constituido esfuerzos fragmentados para tratar las necesidades específicas de los adultos. No se han realizado esfuerzos para integrar la educación de adultos en políticas de educación general. Y lo que es más importante, la educación y las políticas de mercado laboral son independientes entre sí. Sin embargo, los niveles de desempleo a principios de los años 90, la demanda de trabajadores altamente cualificados vinculada a la demanda de la economía especializada y la creciente consciencia de la importancia del capital humano han ido incluyendo progresivamente el aprendizaje adulto entre los temas centrales de la política.

***Desde entonces, la educación para adultos se ha ido transformando en aprendizaje de adultos: ofreciendo una visión más sistémica, más centrada en el adulto.***

Estos avances han estimulado la transformación del concepto de educación de adultos en el de aprendizaje de adultos, ofreciendo una visión más sistémica y centrada en el adulto. De hecho, las últimas políticas de aprendizaje de adultos en algunos países constituyen una transformación hacia el aumento de las oportunidades de aprendizaje en general a lo largo de toda la vida. Tal y como se muestra en la Tabla 4.2, las recientes medidas adoptadas en Canadá están dirigidas a aumentar la participación en su conjunto. Dinamarca, Finlandia y Noruega cubren el amplio espectro de oportunidades de aprendizaje para todos.



El nuevo parlamento sueco apoya el aprendizaje individual para todos, al igual que el Reino Unido, país que intenta estimular la participación en las diferentes actividades de aprendizaje. Cada vez es mayor el esfuerzo para dar coherencia a los programas y cursos, tan numerosos y diferentes, para adultos. El concepto de educación se está ampliando con objeto de incluir la educación formal, la no formal y la informal, tal y como se recogía en el capítulo 2, así como una amplia variedad de estrategias educativas. Este enfoque ofrece una visión de la educación más sistémica e incluye la diversa demanda y oferta de oportunidades educativas como parte de un sistema conjunto. En este enfoque, la posición del alumno es central. En él se contemplan los diferentes tipos de educación recibida por los adultos y la multiplicidad de objetivos que éstos pueden conseguir cuando reciben educación, ya sea por razones profesionales, personales o sociales. El enfoque también representa el esfuerzo cada vez mayor realizado para racionalizar la educación de adultos y dotarla de una coherencia nacional en las agendas políticas del mercado laboral y de la educación. Si bien todo ello parece más un objetivo que una realidad presente, los países se mueven en esta dirección y trabajan para desarrollar enfoques o *sistemas* de educación para adultos coherentes y coordinados.

Aunque esta visión holística se esté desarrollando en los enfoques nacionales, en la mayoría de los países se ofrece mayor apoyo a la formación orientada al ámbito profesional, en contraposición a la educación general de adultos. Y ese desarrollo se refleja en todos los niveles de participación. Comienza a debatirse acerca de la división entre dichos tipos de formación y educación, en concreto en los países nórdicos, pero aún parece predominar la educación dirigida al mercado laboral y las concepciones de orientación profesional basadas en el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Diversas reformas se centran de una forma específica en la formación profesional. Entre estas reformas se incluyen las acometidas en Portugal, España y Suiza, de carácter principalmente legislativo. Asimismo, muchas de las reformas de los países nórdicos tienen como objetivo el desarrollo de sistemas de formación que contribuyan al desarrollo económico y del mercado laboral. El Fondo Social Europeo (ESF) y la Estrategia Europea de Empleo, cuyo objetivo es ofrecer fondos para aumentar las actividades formativas que permitan reducir el desempleo en los países europeos, han contribuido igualmente al predominio del enfoque descrito.

Se está intentando asimismo que estas tendencias se trasladen y expresen en las declaraciones políticas nacionales, entre ellas las expresiones de apoyo al desarrollo de valores democráticos y otras prácticas de carácter no profesional. Por ejemplo, en Suiza, los proveedores de formación privados se han ido alejando, en cierta forma, de los objetivos más profesionales para aproximarse a temas de carácter cívico. El papel desempeñado por el gobierno federal en la consolidación de la educación orientada profesionalmente ha provocado tensiones con aquellos que opinan que también deberían tenerse en cuenta las formas educativas cuyos objetivos no son profesionales. En Noruega, la Reforma de la Competencia, mantiene la tradición de ofrecer educación para adultos en su propio interés; las asociaciones de estudiantes de donde provienen la mayoría de los alumnos adultos no tienen sus orígenes en estudios de carácter profesional, sino humanista. Tanto en Noruega como en Suecia, existen escuelas populares cuya tradición no es profesional. En Suecia existen además los círculos activos de estudio. En este país, la Iniciativa de Educación para Adultos tenía como objetivo la reducción del índice de desempleo mediante el aumento del

***Muchos países ofrecen más formación orientada profesionalmente que educación de adultos general.***

***Se han realizado esfuerzos para transformar esa tendencia en apoyo de los valores democráticos.***

nivel educativo de la población desempleada hasta la educación secundaria, para mejorar su posición en el mercado laboral. En el Reino Unido, el *Learning and Skills Council* (LSC) ha unificado en un mismo órgano la planificación y financiación del conjunto de la educación y de la formación postobligatoria. En general, aunque la tendencia se dirija hacia los objetivos profesionales y no hacia los no profesionales, parece que se están realizando esfuerzos para ampliar los objetivos y la oferta mediante un enfoque más global e integrador.

**La UE ha instado a la creación de un espacio europeo de aprendizaje a lo largo de la vida.**

La creación de un área europea del aprendizaje a lo largo de la vida, a raíz del Memorándum de la Unión Europea sobre el Aprendizaje Permanente, también refleja dicha tendencia hacia una visión holística del aprendizaje adulto. El objetivo que persigue es agrupar en un mismo marco de aprendizaje a lo largo de la vida tanto la educación y la formación, como otras políticas europeas de importancia como pueden ser las políticas para la juventud, el empleo, la inclusión social y la investigación (Comisión Europea, 2001). Esto requiere una utilización más coherente y eficiente de los instrumentos y recursos existentes para lograr la creación de un área europea de aprendizaje a lo largo de la vida que contemple todo el espectro de la educación formal, la no formal y la informal en lo referente a aspectos relacionados con el empleo, así como con la ciudadanía activa, la realización personal y la inclusión social. La creación del programa Grundtvig (2000 a 2006) constituye una prueba de la mayor atención dedicada por la Comisión a los adultos en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida (Gráfico 4.1).

**La fragmentación supone un reto a la consecución de un enfoque holístico de la educación a lo largo de toda la vida.**

Sin embargo, no se ha logrado alcanzar del todo una visión más global de la educación de adultos en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esto deriva, en parte, de las diferentes formas que adopta la oferta, que a su vez se deben a la fragmentación de políticas existentes tanto en un nivel horizontal como vertical<sup>2</sup>. La coherencia y la coordinación han sido dos elementos inexistentes en el ámbito nacional durante muchos años. Hasta hace muy poco, la educación de adultos no ha constituido una prioridad en las agendas de los gobiernos.

#### **Programas de educación compensatoria y de segunda oportunidad: La prioridad.**

**Garantizar que los adultos tengan al menos un nivel mínimo de competencias constituye la prioridad de la mayoría de los países.**

Una clara decisión política en la mayoría de los países objeto de estudio es su apoyo a la formación en competencias básicas (Tabla 4.2). Muchos de los países cuentan con una amplia variedad de educación para adultos o de iniciativas en este sentido cuyo objetivo es que los adultos consigan alcanzar niveles educativos básicos, ya sean primarios o secundarios. Las iniciativas y escuelas forman parte de programas novedosos incluidos en las políticas generales de los Ministerios de Educación y representan los más claros mecanismos de la oferta educativa superior y de formación profesional, mientras que aquellos con bajos niveles han centrado sus esfuerzos en la educación básica de adultos y en la educación primaria. El apoyo que estos países ofrecen a estos programas varía, pero todos han realizado diversas acciones encaminadas a conseguir este obje-

2. Estos niveles dependen de la configuración política y administrativa del estado, de la que son un reflejo en gran medida. La integración vertical implicaría que los programas de educación y formación de adultos estuviesen bien integrados en los sistemas de educación formal en el nivel básico, secundario y terciario y que la educación informal y no formal se considerasen como una parte más del proceso educativo para adultos. La integración horizontal hace referencia a la forma en que los distintos agentes que contribuyen al diseño y la implantación de las políticas trabajan o coordinan sus programas o actividades con el fin de ofrecer políticas coherentes de educación de adultos.

tivo. El papel de la *International Adult Literacy Survey* en la detección de bajos niveles educativos en todos los países ha contribuido a lograr una mayor conciencia de estas deficiencias. Se han diseñado diversas políticas tras la publicación de los resultados de la IASL.

#### Casilla 4.1. **El aprendizaje adulto en la Unión Europea: El Programa Grundtvig**

El programa Grundtvig sitúa al alumno adulto en el centro. Se presta la misma atención a los estudiantes en los sistemas formales y en los informales. Grundtvig tiene como objetivo ampliar las opciones disponibles para el aprendizaje a lo largo de la vida y mejorar la calidad de la educación de adultos a escala europea.

Se han distinguido los siguientes objetivos principales:

- El fomento de la participación y la cooperación en Europa entre organismos que ofertan educación de adultos.
- La mejora de la educación y de la formación de las personas dedicadas a la enseñanza en el sistema de educación para adultos.
- La promoción del desarrollo del producto y otros resultados.
- La continuación del debate sobre aprendizaje a lo largo de la vida y la difusión de buenas prácticas.

La campaña se está dirigiendo a aquellos adultos que poseen necesidades educativas específicas o a adultos que carecen de las cualificaciones básicas. Aquellos grupos de difícil acceso, como los habitantes de zonas deprimidas en naciones o zonas menos favorecidas socioeconómicamente constituyen asimismo grupos objetivos para el programa. Las organizaciones que pueden solicitar su participación en el programa son, por tanto, diversas: Instituciones de educación de adultos (formal e informal), universidades, organizaciones e institutos de carácter socioeducativo y sociocultural, organismos no gubernamentales, bibliotecas, museos y comunidades locales, entre otras.

Fuente: Unión Europea, Grundtvig, <http://europa.eu.int/comm/education/socrates/adult/overview.html>

La formación en competencias básicas ha constituido una prioridad especial en Canadá, donde se han puesto en marcha programas de alfabetización, así como en el Reino Unido (como parte de una intervención nacional de este país cuyo objetivo era mejorar los niveles de alfabetización y de competencias aritméticas de adultos). Dinamarca, Noruega y Suecia han creado programas de ámbito nacional que intentan aumentar las cualificaciones ofreciendo educación primaria y secundaria y de otros tipos a los adultos. Tanto la Reforma de la Educación de Adultos, la Reforma de Competencias, como la Iniciativa para la Educación de Adultos son programas cuyo objetivo es aumentar los niveles de educación de adultos en el ámbito nacional. En Portugal, la creación de la ANEFA, tiene también como objetivo crear oportunidades para aquellos adultos con un bajo nivel de competencias. En España, la oferta de educación primaria y secundaria para adultos, bien directamente o a través de convocatorias abiertas de exámenes, tiene también ese objetivo. En general, se ha reconocido la importancia de los programas de educación básica de adultos, pero la existencia de listas de espera en varios países revela que los esfuerzos realizados no son suficientes.

#### **Enfoques para las desigualdades en el acceso**

Existen varios programas que responden a la preocupación por parte de los gobiernos de lograr la igualdad. Tal y como se muestra en el capítulo 3, hay grupos infrarrepresentados en los programas de educación para adultos, que disponen por tanto de menores oportunidades de acceso y participación. Los países han elaborado diversas soluciones. Estos pueden haberse centrado en

**Existen diversas medidas de apoyo a grupos infrarrepresentados en los programas de educación de adultos.**

programas de inversión, subsidios para grupos con necesidades especiales, programas para promocionar la solicitud de ayudas, para ofrecer un acceso más fácil a cursos dirigidos a grupos específicos y, en algunos casos, a instituciones especiales (como por ejemplo, los aborígenes en Canadá). Las barreras que impiden la participación en los programas convencionales pueden eliminarse, por ejemplo, proporcionando servicios de guardería a las madres trabajadoras o de transporte para zonas rurales o periféricas, o bien ampliando el acceso a las becas de educación y los préstamos (Grubb, 2001). Los grupos específicos a quienes se dirigen las políticas públicas son diferentes según el país, si bien, en general, hay programas públicos dirigidos a los grupos que a continuación se describen.

**Las medidas pueden estar dirigidas a los desempleados, a inmigrantes, a las personas que poseen una baja cualificación o a los discapacitados.**

*Los desempleados y los desempleados de larga duración.* Se han adoptado medidas especiales dirigidas a los desempleados y a los desempleados de larga duración con relación a todas las formas de aprendizaje adulto, tanto profesional como no profesional. Los desempleados de larga duración suelen tener un nivel educativo bajo y las políticas del mercado laboral activo han estado dirigidas a formarles para que pudieran acceder al mercado laboral. Sin embargo, diversas políticas centradas en fomentar el empleo han tenido como resultado la selección de aquellas personas con mayores posibilidades de encontrar un trabajo, tanto si tenían formación como si no. El programa sueco IT (SWIT) tenía como objetivo suprimir diversas carencias de competencias en el mercado laboral y, debido a su éxito, se ha citado como ejemplo.

*Inmigrantes.* En diversos países, los crecientes porcentajes de población inmigrante están contribuyendo al aumento de los programas de inmersión lingüística y cultural. Estos programas son el resultado de una preocupación por la igualdad, pero también constituyen la respuesta a las nuevas demandas del mercado laboral y a las carencias de competencias. Los países han reconocido la necesidad que tienen los inmigrantes de obtener competencias en el ámbito laboral propio del país en que viven si han de integrarse y participar plenamente en el mercado laboral y en la sociedad. Suecia cuenta con un importante programa de sueco para Inmigrantes (Sfi); Dinamarca, por su parte, también ofrece cursos de danés como segunda lengua para extranjeros adultos. La empresa de radiotelevisión finlandesa YLE ofrece finlandés para finlandeses y para extranjeros. En España, la llegada en los últimos tiempos de flujos de inmigración ha provocado un aumento de la oferta pública y de ONGs de cursos de lengua y cultura española. En la Figura 3.7 del Capítulo 3 se mostraron los niveles de educación por lugar de residencia. A través de los mismos, se descubrió que en algunos países las diferencias de participación en la educación no son tan grandes, mientras que en otros, como Suiza o España, la participación era mucho más baja.

*Personas con bajas cualificaciones.* Tal y como puede verse en la Tabla 4.2 que figura más arriba, el objetivo de una gran parte de las medidas o reformas llevadas a cabo en los países ha sido ofrecer oportunidades para aumentar el nivel educativo de aquellas personas con bajas cualificaciones. La Iniciativa de Educación de Adultos en Suecia, los esfuerzos realizados por Portugal o en Noruega con la implantación del derecho a recibir educación básica o secundaria superior o la reforma acometida en Dinamarca son buenos ejemplos de ello. Por otro lado, la mayoría de los países cuenta con una gran variedad de instituciones de educación de adultos en las que se pueden adquirir nuevos conocimientos.

*Grupos con rentas bajas.* Uno de los principales enfoques para aumentar la motivación y la participación en la educación de adultos se basa en ofertar

incentivos económicos. Muchos programas públicos implican bien la creación de una oferta gratuita bien el desarrollo de mecanismos de ayuda económica dirigidos a aquellas personas que no pueden costear su educación. La mayoría de las acciones se centran en el aprendizaje de tipo formal, cuyo objetivo último es la obtención de un certificado. Sin embargo, de los niveles de participación y los perfiles descritos en el Capítulo 3, se deduce que las desigualdades persisten debido a que son aquellas personas con mayor nivel educativo y con rentas más altas las que más participan en la educación de adultos.

*Habitantes de zonas rurales o alejadas.* Existe un desequilibrio comparativo entre el número de programas que se ofertan en las zonas urbanas y los ofertados en las zonas rurales. De forma similar, los esfuerzos para mejorar la competitividad entre los proveedores normalmente sólo han funcionado en las zonas urbanas, donde hay muchos proveedores, mientras que en las zonas rurales la oferta de educación de adultos es escasa. Existen diversos métodos de enseñanza que han intentado centrarse en estas desigualdades, tal y como se muestra en la Tabla 4.2, pero los resultados no son tan evidentes. Por ejemplo, en Saskatchewan (Canadá), se ha trabajado para desarrollar institutos regionales emplazados en las áreas rurales que sustituyen a los institutos técnicos de las áreas urbanas. En países como Finlandia, por citar alguno de ellos, se ha trabajado para desarrollar métodos de aprendizaje a distancia que mitiguen el aislamiento de las áreas rurales. Sin embargo, la falta de ordenadores para los grupos de más edad y aquellos con una renta más baja ha obstaculizado este proceso. En comunidades periféricas de España, se han realizado algunos esfuerzos encaminados a llevar la educación de adultos hasta el lugar de residencia de los alumnos. En aquellos países con una estructura gubernamental de tipo federal, tales como Canadá o Suiza, hay diferencias regionales en lo que respecta al acceso a la educación de adultos. En Canadá, los residentes en las regiones más periféricas y en las más pobres (como las marítimas) suelen tener menos accesibilidad. En Suiza, los cantones germano parlantes gozan de uno de los niveles de accesibilidad más altos, mientras que en los cantones de lengua italiana los niveles alcanzados son mínimos. En estos casos, la única solución para evitar estos desequilibrios regionales es que el gobierno federal asuma un mayor papel que contribuya a la igualdad.

*Individuos con discapacidades.* Existen diversos programas de aprendizaje adulto dirigidos a personas con discapacidades y, en particular, los que emplean tecnologías de la información y de la comunicación. En todos los países, es considerable el número de personas discapacitadas o minusválidas y, a pesar de ello, estas personas suelen carecer de acceso a servicios públicos como la educación. Aunque las personas discapacitadas no hayan sido el tema principal de la revisión temática, los equipos de revisión han observado que en todos los países existen numerosos programas alentadores. En Suecia, por ejemplo, se realizó una visita a una escuela de educación municipal para adultos con discapacidades de aprendizaje, (*särvux*.) que fue instructiva. Los adultos con discapacidades estaban aprendiendo a utilizar las TICs para leer y escribir.

#### **De la educación y formación basadas en la oferta a las basadas en la demanda.**

A partir del análisis de las diferentes reformas y medidas tomadas por los diversos países, puede observarse la tendencia existente a dar un mayor reconocimiento, y una mayor respuesta, a la demanda a través de diversos enfoques políticos. Sin embargo, este análisis no ha mostrado que existan mecanismos

**Se ha otorgado un mayor reconocimiento y se ha ofrecido una mayor respuesta a la demanda.**

institucionalizados para detectar necesidades, tal y como puede observarse en la columna de evaluación de la Tabla 4.2. La mayoría de la educación para adultos se ha basado en la oferta y muchas de las oportunidades educativas se han formulado reproduciendo el sistema educativo formal utilizado para los jóvenes como medio de satisfacer las necesidades de los adultos.

Sin embargo, a medida que las economías y las sociedades evolucionan, han comenzado a tenerse en cuenta las necesidades cambiantes de los adultos en cuanto a educación. La *International Adult Literacy Survey* (IALS) fue uno de los esfuerzos internacionales para prestar atención a la magnitud del problema de la carencia de cualificaciones de la población adulta en los países de la OCDE de forma comparativa. Sin embargo, no se sabe con certeza si los países emplean métodos sistemáticos para detectar la demanda. En los últimos años, los países han incrementado sus esfuerzos y, de hecho, diversas políticas nacionales confirman la necesidad de reconocer la demanda y de ampliar las oportunidades educativas para los adultos.

**Los mecanismos de incentivos individuales diseñados para ampliar el acceso y las oportunidades pueden, de hecho, aumentar considerablemente las desigualdades.**

Diversos mecanismos empleados para detectar la demanda han dado como resultado la descentralización de la toma de decisiones y su traslado al ámbito regional o al ámbito de los proveedores de educación. Esto puede considerarse como una respuesta dirigida a ofrecer un mayor acceso y a promover una mayor variedad de oportunidades educativas para adultos. El mayor uso de mecanismos de incentivación individual puede considerarse un reconocimiento del hecho de que los individuos optarán por aquello que más les interese. Estos mecanismos, no obstante, pueden contribuir a aumentar las desigualdades, ya que aquellas personas con un mayor nivel educativo son las que más formación reciben. Por tanto, los países también utilizan mecanismos compensatorios para garantizar las oportunidades de acceso igualitario de aquellos grupos infrarrepresentados en el ámbito formativo, como los mencionados en las secciones previas.

En las agendas de políticas nacionales parece existir una necesidad de reconocer y detectar la demanda como un instrumento importante en el diseño de políticas (Pont, 2001). El plan danés de 10-elementos incluye el desarrollo de una oferta basada en la demanda, y los últimos objetivos del parlamento sueco también incluyen una oferta que adapta la educación a las necesidades individuales.

### **La transformación del proceso en resultados: Sistemas de cualificación nacional.**

**Los sistemas de cualificaciones que reconocen las capacidades pueden servir para motivar a los alumnos para volver a estudiar.**

Otra de las formas en que los gobiernos han intentado ofrecer un enfoque holístico de la educación adulta, así como incentivos dirigidos a la formación de adultos, es a través de la introducción de esquemas de cualificación nacional. El reconocimiento de todos los tipos de educación puede motivar a los adultos para volver a estudiar; los esquemas de cualificaciones ofrecen la posibilidad de seguir líneas de progresión y equivalencias en el contexto del sistema educativo (OCDE, 2000a); a través de la transferencia de créditos y del establecimiento de equivalencias, estos esquemas pueden facilitar a los individuos que los conocimientos adquiridos en un sector sean reconocidos en otros. Los países consideran sus sistemas de cualificaciones como un medio de promoción del aprendizaje a lo largo de la vida dirigido a todas las personas, pero el impacto de instrumentos políticos diferentes en los sistemas de cualificaciones -incluyendo esquemas de cualificaciones- ha de explicarse aún más. Una nueva directiva de la OCDE en materia de actividad educativa está analizando estos temas más profundamente en todos los países de la OCDE (OCDE, 2002a).

Desde un punto de vista institucional, la definición de criterios comunes para los resultados obtenidos de los procesos de formación puede constituir una importante herramienta para que las distintas instituciones persigan un mismo objetivo, ofreciéndoles (y también a los individuos) flexibilidad para diseñar su propia trayectoria educativa. Los esquemas de cualificación se consideran potenciales mecanismos de dirección muy importantes para desarrollar sistemas más abiertos y efectivos de aprendizaje a lo largo de la vida.

Los países están experimentando los diferentes tipos de esquemas de cualificación que pueden ofrecerse a los alumnos adultos. Finlandia tiene, desde 1994, un esquema de cualificaciones que se basa en exámenes basados a su vez en las competencias con independencia de dónde se hayan adquirido los conocimientos. En España y Portugal, existe un proceso de definición de las estructuras de cualificaciones nacionales. En España, más concretamente, el proceso se lleva a cabo a través de la creación del Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (INCUAL) para acreditar las mismas. En el Reino Unido, la NVQ (*National Vocational Qualification*) es un sistema unificado de cualificaciones profesionales, y se están realizando esfuerzos para que las cualificaciones profesionales y generales constituyan un sistema unificado. La modularización o división de las cualificaciones en unidades pequeñas se encuadra dentro de este marco y se considera positivo para la educación de adultos. Permite seguir una trayectoria de educación individualizada y el reconocimiento de los "perfiles de competencias" individuales.

#### **Reconocimiento de la educación formal y no formal.**

El reconocimiento de la educación formal y no formal que los alumnos reciben se ha incluido en diversos enfoques nacionales de la educación de adultos. De hecho, algunos países se hallan en un proceso de desarrollo e implantación de metodologías y sistemas para la identificación, valoración y reconocimiento de la educación no formal. Se ha considerado una herramienta de realización de sistemas de educación a lo largo de toda la vida, ya que otorga créditos a los alumnos por la educación recibida en diferentes marcos y contribuye al desarrollo de las trayectorias profesionales individualizadas. También puede ser una herramienta valiosa para motivar a los alumnos de manera individual. Permite evitar la repetición de procesos educativos y contribuir a acortarlos; de esta forma, los alumnos comienzan a aprender en el nivel que refleja sus capacidades reales, no cualificaciones de tipo formal. Estos enfoques, por tanto, pueden servir de apoyo a trayectorias educativas más flexibles, facilitando que las personas puedan plantearse su educación y formación (Bjørnåvold, 2001).

Suecia ha comenzado recientemente a desarrollar, de forma conjunta con los agentes sociales, sistemas generales de evaluación de las capacidades adquiridas fuera del marco de la educación formal. Aunque los agentes sociales parecen más preocupados por la utilización de las capacidades desarrolladas en la vida laboral, el interés del gobierno parece estar más centrado en la necesidad de flexibilizar las instituciones educativas públicas (para que haya una apertura del sistema a los inmigrantes y a los adultos con una larga experiencia laboral y también para reducir costes). Y aunque los agentes sociales parecen esforzarse por un reconocimiento más equilibrado de la educación formal y no formal, las iniciativas de los gobiernos se dirigen a la utilización de la cualificación formal, basada en la escuela, como la norma estándar con la que deberían medirse y valorarse otras capacidades (Bjørnåvold, 2001 y OECD, 2001c).

***Si las diversas instituciones comparten los mismos objetivos, los alumnos serán más libres para diseñar sus propias trayectorias.***

***La modularización de las cualificaciones permite el reconocimiento de "perfiles de competencias" individualizados.***

***El reconocimiento de la educación formal y no formal, que tiene lugar fuera de los marcos formales ...***

***... permite a los adultos comenzar su aprendizaje en el nivel que refleja sus capacidades reales.***

En todo Canadá, existe la valoración educativa previa en el ámbito institucional; Bristish Columbia ha desarrollado directrices que contemplan la valoración y el reconocimiento de la educación previa (PLAR) tanto del sistema K-12 como de la educación para adultos. En Dinamarca, uno de los objetivos más importantes de la Reforma de la Educación de Adultos es la creación de un sistema coherente de reconocimiento para la formación, supervisado por el Ministerio de Trabajo. En Noruega, la documentación y el reconocimiento de la educación informal y la no formal es uno de los elementos claves de la Reforma de las Capacidades, a través de la cual el gobierno está intentando desarrollar un sistema nacional de documentación y desarrollo de la educación no formal. El parlamento ha aprobado una medida por la cual un adulto mayor de 25 años puede acceder a los estudios universitarios si su educación no formal es aceptada. En Finlandia, todas las instituciones dedicadas a la enseñanza y a la formación conducente a la obtención de un título deben respetar que el estudiante tenga la oportunidad de obtener cualificaciones basadas en su capacidad como parte del programa. Sin embargo, a pesar del hecho de que uno de los objetivos del sistema sea, en particular, facilitar el reconocimiento público de las competencias de los adultos con una larga experiencia laboral, son las generaciones más jóvenes las que consiguen mayoritariamente las cualificaciones. En Portugal, la creación de un sistema nacional para el reconocimiento, convalidación y certificación del nivel escolar y de la experiencia personal desarrollará puntos de referencia de competencias claves en áreas como la lengua y la comunicación, las TICs, las matemáticas aplicadas a la vida cotidiana, las oportunidades de encontrar empleo y la ciudadanía.

#### **Evaluación de resultados y garantía de calidad.**

El control de calidad y la evaluación deberían ser componentes integrales de los sistemas de aprendizaje adulto, ya que estos controles contribuyen a elaborar políticas de una forma más eficiente y efectiva. La evaluación de los resultados puede guiar a los que elaboran políticas en la elección de los programas de aprendizaje adulto más apropiados para objetivos específicos. La importancia de la comprensión de los resultados y los efectos del aprendizaje es imperativa para todas las partes interesadas, desde los alumnos hasta los inversores. Para lograr el consenso y mantener el compromiso y la sostenibilidad de las políticas a largo plazo, es importante medir la eficiencia y los beneficios. Los mecanismos de control de calidad también pueden contribuir a controlar el gasto público y privado en la educación de adultos. Sin embargo, los países han reconocido esto de una forma aún limitada. En fechas recientes, se han realizado esfuerzos por parte de algunos países para incluir lo anterior como parte de sus reformas de la educación para adultos; la mayoría de los países manifiestan que necesitan mejorar la evaluación de los resultados y sus consecuencias.

La evaluación es crucial para desarrollar políticas satisfactorias y debería ser una parte integral del diseño de políticas. Puede contribuir a detectar las necesidades de la educación de adultos y saber si éstas se satisfacen o no. La evaluación también puede contribuir a racionalizar recursos limitados y a coordinar a los diferentes actores de una forma más adecuada. Lamentablemente, la mayor parte de la evaluación de las políticas de aprendizaje adulto se limita a medir el número de estudiantes que reciben enseñanza y el gasto realizado (Tabla 4.2, medida de los resultados). En el ámbito local y regional, se realizan asimismo algunas evaluaciones, si bien la información no trasciende al ámbito

**La importancia de comprender los resultados y los efectos de la educación es fundamental para todas las partes interesadas.**

**Se han realizado algunas evaluaciones de alcance local o regional, pero la información obtenida no trasciende al ámbito nacional.**



Las evaluaciones han estado más centradas en los programas públicos de formación que en otro tipo de educación de adultos. Estudios realizados sobre algunas evaluaciones indican que los programas de formación suelen funcionar en el caso de algunos grupos objetivos, pero no en otros casos. Contar con las respuestas a esas cuestiones es importante para diseñar las políticas apropiadas. Martin y Grubb (2001) han encontrado cuatro características cruciales en el diseño de programas de formación pública: *a)* necesidad de centrarse de una forma estricta en los participantes; *b)* necesidad de que la proporción de programas sea relativamente baja; *c)* necesidad de que exista un fuerte componente profesional en el programa; y *d)* necesidad de que el programa conduzca a la obtención de un certificado o titulación reconocidos y valorados por el mercado.

El control de calidad puede considerarse también parte de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida efectivo y eficaz. En países donde existe una gran oferta pública de educación de adultos, hay instituciones que se encargan del control de calidad y de la evaluación. En Suecia, la Agencia Nacional para la Educación desempeña este papel, que en España es desarrollado por la Inspección de Educación en todo el territorio nacional. La Reforma de la Educación de Adultos en Dinamarca establece la obligación de realizar controles de calidad en distintas áreas, incluyendo el conjunto del sistema de educación y formación de personas adultas, el nivel educativo o el programa educativo y el nivel institucional. Los daneses han creado un Instituto de Evaluación, una institución independiente sujeta al Ministerio de Educación. Entre sus responsabilidades, se encuentra la de encargar exámenes externos de los programas de educación individuales dependientes del Ministerio de Educación, valorar la coherencia entre varios programas educacionales, desarrollar e innovar las técnicas y métodos de evaluación y recopilar las experiencias nacionales e internacionales de evaluación de la educación. El *Adult Learning Inspectorate*, (ALI) en el Reino Unido, un nuevo organismo público no departamental encargado del control de calidad, es un ejemplo de las últimas medidas tomadas en esta dirección. Se encargará de inspeccionar la formación empresarial impartida a personas con una edad de 19 años o superior en los *further education colleges*, el *New Deal*, una acción gubernamental para favorecer, entre otros, la inserción laboral de jóvenes, mayores de 50 años, discapacitados y padres solteros, la *University for Industry*, iniciativa semipública cuyo objetivo es mejorar las oportunidades laborales, para lo cual imparte, a través del sistema *learn direct*, cursos de formación on line o presenciales en sus 1500 centros, facilitando de esta manera la formación de los adultos; la formación empresarial de todos los grupos de edades, la educación de comunidad y adultos, y la educación y formación impartida en las cárceles. Todos aquellos que ofertan enseñanza dirigida a la alfabetización y a la adquisición de nociones aritméticas y que reciben financiación del *Learning and Skills Council* o de una autoridad local serán inspeccionados por la *Office for Standards in Education* (OfSTED) o el ALI.

En aquellos países donde existe una gran oferta educativa, el gobierno nacional puede desempeñar un papel basado en controlar y mejorar la calidad, al existir cierta preocupación sobre el papel de los proveedores privados de formación. En Canadá, por ejemplo, el equipo de revisión fue informado del cierre y desaparición en quince días de una institución privada en una provincia donde no existía control sobre los proveedores de formación de carácter privado. Los países han establecido diferentes mecanismos de control de calidad. El sistema

**Los programas de formación pública se han evaluado más que cualquier otro tipo de educación para adultos.**

**El control de calidad constituye otro elemento clave en un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida efectivo y eficaz.**

**Los gobiernos pueden actuar como controladores de calidad fiables.**

EduQua en Suiza es un mecanismo de control de calidad de las instituciones de formación que garantiza a los alumnos la calidad de la institución. El grupo *Investors in People*, en el Reino Unido, sigue un modelo similar.

### **Recursos y financiación.<sup>3</sup>**

En todos los países sometidos a revisión, el aprendizaje adulto representa un esfuerzo común realizado por el sector público y el privado. De acuerdo con los datos de la IALS, la formación se financia mayoritariamente por el sector empresarial o por los individuos. Una pequeña parte de la educación es financiada por el sector público. Estos datos deben interpretarse con precaución: algunos encuestados no tienen claro de dónde procede la financiación de su formación, debido a que ésta no es transparente. Por ejemplo, puede que la formación empresarial se financie de forma pública, pero los trabajadores posiblemente no tengan conocimiento de estos acuerdos<sup>4</sup>. La formación financiada por los individuos debería incluir también préstamos y subvenciones, pues éstos son mecanismos públicos que estimulan el aprendizaje.

La Figura 4.1 indica que la mayor parte de la formación recibida por la población empleada es financiada por las empresas, mientras que el gobierno financia una gran parte de la formación dirigida a los desempleados. Una parte significativa de la formación para la población inactiva también está financiada por el gobierno. Esto indica el papel de las políticas del mercado laboral activo y las contundentes políticas nacionales encaminadas a reducir la tasa de desempleo y la financiación de aquellas personas con dificultades en el mercado laboral, especialmente en Canadá y el Reino Unido. También parece que aquellas personas que no forman parte del mercado laboral se benefician de los programas de formación en mayor medida en aquellos países en los que existe un sistema público de educación de adultos como Dinamarca, Noruega o Finlandia, aunque no hay información suficiente de todos los países y, por tanto, es difícil realizar comparaciones. Con todo, una gran parte de la educación destinada a la población inactiva es financiada directamente por los individuos.

**La financiación de la educación de adultos puede intentarse de forma compartida.**

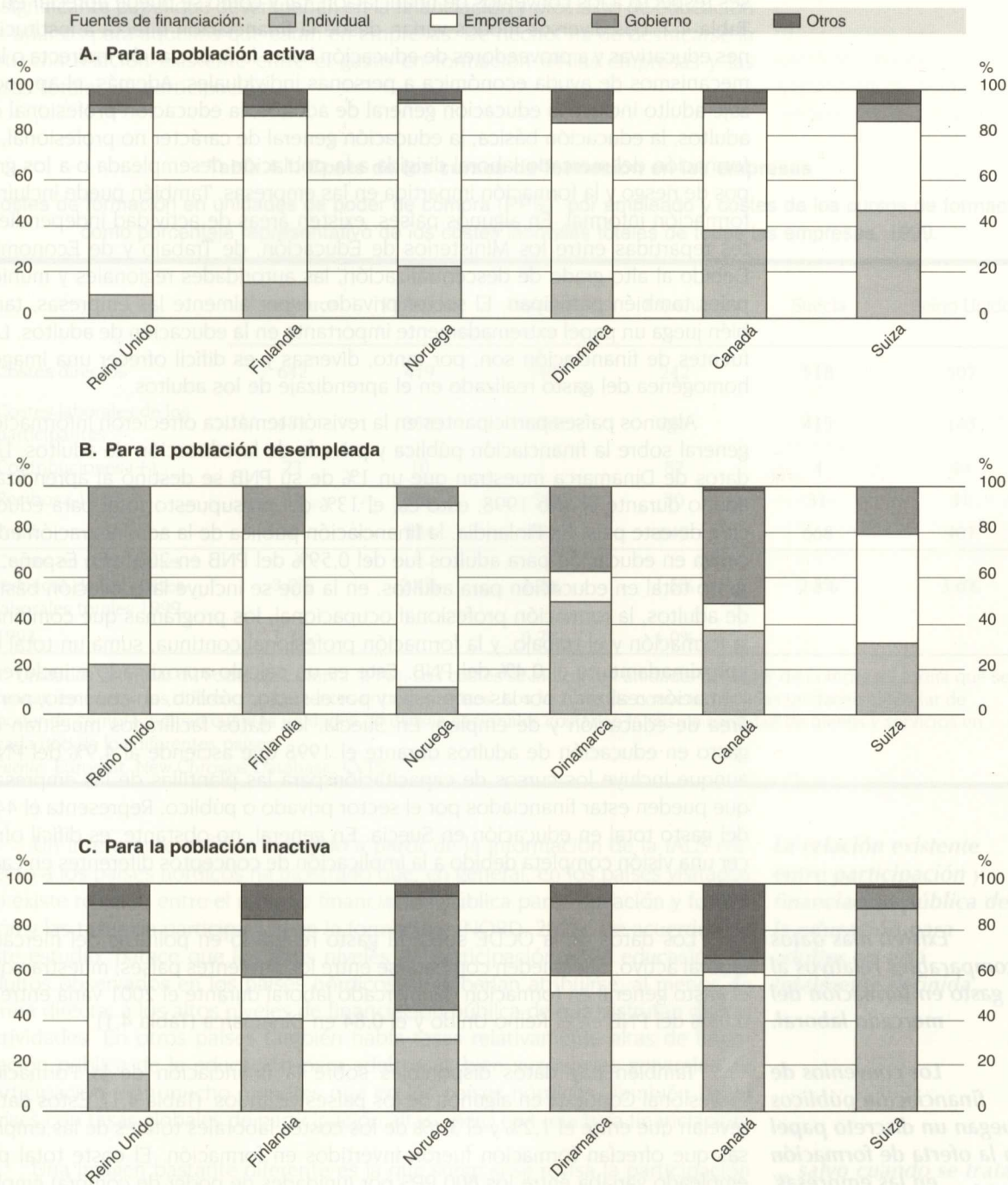
**Una gran parte de la educación de desempleados y de población no activa está financiada por el gobierno.**

3. Se han realizado más investigaciones sobre este tema como parte de la actividad de la OCDE relacionada con la financiación del aprendizaje a lo largo de la vida. Ver las conclusiones de la OCDE, 2000b y 2001a.

4. Este es el caso de Noruega, donde los participantes en la formación laboral figuran registrados como personas financiadas por el empresario debido a razones de codificación, pero sería más correcto clasificarlos como subvencionados por el gobierno.

**Figura 4.1. Fuentes de financiación del aprendizaje adulto según la situación laboral**

Distribución de los porcentajes de financiación, según la situación laboral, en la población con edades comprendidas entre 25 y 64 años, 1994-98



Fuente: International Adult Literacy Survey (1994-98)

**Es difícil ofrecer una imagen global del gasto en educación de adultos.**

Los datos relativos a la financiación de la educación de adultos invitan a decir lo menos posible. Es difícil ofrecer una imagen global debido a la naturaleza compleja y variada de los programas y a las diferencias existentes entre países respecto a los convenios de financiación, tal y como se puede apreciar en la Tabla 4.2. Los diversos modos varían desde la financiación directa a instituciones educativas y a proveedores de educación hasta la financiación indirecta o los mecanismos de ayuda económica a personas individuales. Además, el aprendizaje adulto incluye la educación general de adultos, la educación profesional de adultos, la educación básica, la educación general de carácter no profesional, la formación del mercado laboral dirigida a la población desempleada o a los grupos de riesgo y la formación impartida en las empresas. También puede incluir la formación informal. En algunos países, existen áreas de actividad independientes repartidas entre los Ministerios de Educación, de Trabajo y de Economía. Debido al alto grado de descentralización, las autoridades regionales y municipales también participan. El sector privado, especialmente las empresas, también juega un papel extremadamente importante en la educación de adultos. Las fuentes de financiación son, por tanto, diversas y es difícil ofrecer una imagen homogénea del gasto realizado en el aprendizaje de los adultos.

Algunos países participantes en la revisión temática ofrecieron información general sobre la financiación pública y privada de la educación de adultos. Los datos de Dinamarca muestran que un 1% de su PNB se destinó al aprendizaje adulto durante el año 1998, esto es, el 13% del presupuesto total para educación de este país. En Finlandia, la financiación pública de la administración educativa en educación para adultos fue del 0,59% del PNB en 2001. En España, el gasto total en educación para adultos, en la que se incluye la educación básica de adultos, la formación profesional ocupacional, los programas que combinan la formación y el trabajo, y la formación profesional continua, suma un total de aproximadamente el 0,4% del PNB. Este es un cálculo aproximado e incluye la formación realizada por las empresas y por el sector público, en concreto, por el área de educación y de empleo. En Suecia, los datos facilitados muestran un gasto en educación de adultos durante el 1998 que asciende al 4,9% del PNB, aunque incluye los cursos de capacitación para las plantillas de las empresas, que pueden estar financiados por el sector privado o público. Representa el 44% del gasto total en educación en Suecia. En general, no obstante, es difícil ofrecer una visión completa debido a la implicación de conceptos diferentes en cada país.

**Existen más datos comparables relativos al gasto en formación del mercado laboral.**

Los datos de la OCDE sobre el gasto realizado en políticas del mercado laboral activo, que pueden compararse entre los diferentes países, muestran que el gasto general en formación del mercado laboral durante el 2001 varía entre el 0,05% del PNB en el Reino Unido y el 0,84 en Dinamarca (Tabla 4.1).

**Los convenios de financiación públicos juegan un discreto papel en la oferta de formación en las empresas.**

También hay datos disponibles sobre la financiación de la Formación Profesional Continua en algunos de los países visitados. (Tabla 4.1). Estos datos revelan que entre el 1,2% y el 3,6% de los costes laborales totales de las empresas que ofrecían formación fueron invertidos en formación. El coste total por empleado variaba entre los 600 PPS por (unidades de poder de compra) empleado en Portugal, España y el Reino Unido hasta los 1124 PPS en Dinamarca. En el Reino Unido, con el gasto total más alto en empleo, el coste por empleado era bajo, quizás debido a una política con un carácter más extensivo frente a una participación intensiva. Es importante subrayar que los ingresos por convenios de financiación nacionales o de otro tipo fueron bajos en la mayoría de los países

al medirse en PPS por empleado. Los más altos se encontraron en España, el Reino Unido y, en tercer lugar, Dinamarca. Aquí se incluyen los convenios de financiación pública para la formación impartida en empresas, lo cual indica el insignificante papel que desempeñan en la financiación y provisión de educación de adultos para aquellos que están en empresas. De hecho, ha de destacarse la estrecha relación existente entre el gasto en formación de las empresas y las tasas totales de participación.

**Tabla 4.1. Coste de los cursos de formación en las empresas**

Costes de formación en unidades de poder de compra (PPS)<sup>1</sup> por empleado y costes de los cursos de formación como porcentaje representativo de los costes laborales totales de todas las empresas, 1999.

	Dinamarca	Finlandia	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
Costes directos	642	419	342	242	518	507
Costes laborales de los participantes	481	358	338	389	415	143
Contribuciones (+)	23	10	1	87	4	44
Recibos (-)	22	30	38	50	31	31
Total	1	124	758	642	668	907
Costes en porcentajes respecto de los costes laborales totales 1999	3.0%	2.4%	1.2%	1.5%	2.8%	3.6%
1993	1.3%	..	0.7%	1.0%	..	..

1. Unidades estandar de Poder de Compra (PPS): Los costes se indican en unidades de poder de compra de forma que se tengan en cuenta las diferencias existentes entre los países. Los factores de conversión de las unidades estándar de poder de compra indican cuántas unidades de divisas nacionales costarían la misma cantidad de bienes y servicios en cada uno de los diferentes países.

Fuente: Eurostat, New Chronos Database, CVTS.

Un interesante análisis realizado a partir de la información de la IALS respecto a los países nórdicos ha mostrado que, en general, en los países visitados no existe relación entre el nivel de financiación pública para educación y formación y las tasas de participación en la formación. (NORD, 2001). De acuerdo con este estudio, parece que los altos niveles de participación en la educación de adultos observados en los países nórdicos no deberían atribuirse, al menos de forma directa, a los altos niveles de financiación pública de que disfrutaban dichas actividades. En otros países también había tasas relativamente altas de financiación pública de la educación para adultos, si bien sus niveles generales de participación eran mucho menores que en los países nórdicos. También había países con tasas globales de participación altas, pero con una baja financiación.

Una imagen bastante diferente es la que surge si se revisa la participación entre algunos de los principales grupos objetivos de educación de adultos financiada públicamente. Cuando se analizan los niveles de formación de personas con una baja cualificación y las probabilidades de recibir subvenciones públicas, existe una relación entre el nivel de financiación pública y la incidencia de la educación de adultos para las personas con bajas cualificaciones. Estos altos niveles de financiación pública de la educación y la formación han aumentado

**La relación existente entre participación y financiación pública de la educación para adultos no está totalmente definida...**

**... salvo cuando se trata de personas con una baja cualificación.**

*Es difícil ofrecer una imagen global del gasto en educación de adultos.*

**Los países están implantado diversos enfoques públicos y planes económicos.**

las tasas de formación de personas con bajas cualificaciones y es probable que sea en este ámbito donde se puedan observar las mayores diferencias en el gasto público.

No es únicamente el nivel de recursos públicos lo que determina el funcionamiento de la educación, sino la participación y la financiación de las empresas, junto al uso que se hace de la financiación pública. La distribución de la oferta educativa, el papel de las empresas y la eficiencia del sistema de educación de adultos, así como otros factores sociales, culturales o históricos, tienen un fuerte impacto en las tasas de participación. En términos de recursos públicos, se trata de ver si la financiación pública se utiliza de forma apropiada para ofrecer a los adultos incentivos que les haga participar en la educación de adultos, especialmente a aquellos con bajas cualificaciones. La información recopilada en los países objeto de revisión y mostrada en la Tabla 4.2 muestra que los países están utilizando diversos enfoques públicos y convenios financieros para mejorar el acceso a la educación de adultos y la participación en la misma.

País	Enfoque
Países nórdicos	Financiación pública
Países europeos	Financiación pública y privada
Países de América Latina	Financiación pública
Países de Asia	Financiación pública
Países de África	Financiación pública
Países de Oceanía	Financiación pública

- *La educación básica de adultos* está financiada generalmente por los ministerios de educación. En muchos de los países objeto de la revisión, la educación de adultos es gratuita para aquellos que desean conseguir un nivel educativo básico. Los ministerios pueden disponer de una oferta propia o bien conceder subvenciones a proveedores privados para que acepten estudiantes en sus programas. En algunos países en los que no se contempla esta posibilidad, se conceden préstamos o subvenciones. En algunas ocasiones, hay subsidios destinados a las personas que reciben formación o bien éstas pueden beneficiarse de subsidios de desempleo o ayudas similares. También existe la posibilidad de ofrecer compensaciones por las pérdidas salariales derivadas de la asistencia a programas educativos o formativos.
- *La formación laboral para desempleados o grupos de riesgo.* Este es el sector más organizado y homogéneo en cuanto a acuerdos económicos respecta. Suelen ser los ministerios de trabajo quienes cuentan con programas especiales para mejorar las oportunidades laborales de los desempleados. La mayor parte de la financiación se genera en el ámbito nacional y hay diferentes programas que abarcan desde la oferta pública de formación profesional para la población desempleada, hasta la financiación individual para los desempleados que reciben formación en instituciones privadas. En diversos países, hay ayudas económicas de diferentes tipos para los desempleados que reciben formación. También ha de destacarse el papel del Fondo Social Europeo, que ha sido un importante instrumento para la mejora de la formación dirigida a los desempleados en algunos países europeos.
- *Formación en la empresa.* Hay diferentes modelos y niveles de financiación pública en cada país. En algunos países, no existe la financiación pública de programas formativos impartidos en las empresas; se deja libertad al mercado para que desarrolle este tipo de financiación. En algunos casos, los agentes sociales, los sindicatos y las empresas tienen acuerdos especiales, si bien no hay financiación pública de la educación. Otros países ofrecen a los alumnos, de forma individualizada, incentivos diferentes para que asistan a programas de formación. Un ejemplo de este tipo de incentivos lo constituye la regulación para los empleados de los permisos de trabajo pagados o la concesión de préstamos o becas. Las

cuentas individuales de educación están comenzando a desarrollarse; estas cuentas no sólo son apoyadas por el gobierno, sino también por las empresas, que las ponen a disposición de sus trabajadores. Algunos países conceden exenciones fiscales a aquellas empresas que ofrecen formación. En otros, existe un modelo basado en la concesión de beneficios fiscales a los trabajadores o empresas que reciben u ofertan programas de formación gestionados por los agentes sociales. En algunos países, también se conceden subvenciones a las empresas para que organicen cursos de formación. En este apartado también puede incluirse la financiación de los aprendices. Asimismo, algunos sectores incluyen otros tipos de planes en sus convenios colectivos.

### 4.3. Características del diseño e implantación de políticas.

#### *Coordinación y coherencia de las políticas.*

A la reciente tendencia del enfoque holístico de la educación para adultos, le ha seguido un esfuerzo por tratar de suplir la falta de coherencia y coordinación existente que ha prevalecido entre los diferentes agentes implicados en el desarrollo y planificación de las actividades educativas para adultos. En lo que respecta a la coherencia de políticas, el enfoque implica el trabajo conjunto de los departamentos y agencias gubernamentales para continuar reforzando las acciones políticas con el fin de alcanzar objetivos definidos. En cuanto a la coordinación, se refiere a la exigencia de coherencia en las políticas entre las diferentes entidades participantes, a través de diferentes mecanismos institucionales y de gestión. Todos los países cuentan con una gran diversidad de agentes que participan en la educación de adultos, entre los que se incluyen los ministerios de educación, los ministerios de educación y trabajo, los gobiernos regionales, los gobiernos de ámbito local, las instituciones educativas, las instituciones dedicadas a la enseñanza de adultos y los agentes sociales. En general, no hay un único camino apropiado para coordinar actividades y elaborar políticas, ya que ello depende del desarrollo histórico y de las estructuras políticas, administrativas y sociales. Lo que cuenta es la coordinación general para conseguir la coherencia política; esta coherencia posiblemente se consiga con más facilidad si se crean instituciones específicas que trabajen con este objetivo. Las experiencias nacionales indican que se han realizado esfuerzos encaminados a conseguir este objetivo.

#### *La colaboración entre las instituciones.*

El grado de coherencia política puede depender en gran medida del grado en que las diferentes instituciones que participan en el aprendizaje adulto compartan sus puntos de vista y coordinen sus actividades. En muchos países, los ministerios o las instituciones responsables de la educación general son los responsables de la educación de adultos. Sin embargo, el alcance de su actividad se ha centrado en la educación básica de adultos, en los programas de alfabetización y otros tipos de educación básica y profesional. Por otro lado, los ministerios de trabajo han centrado sus esfuerzos en programas específicos de formación del mercado laboral de carácter específico para la población desempleada u ocupada. El grado de colaboración entre los dos ministerios citados ha sido limitado en muchos países. Normalmente, cada ministerio ha diseñado y ofertado su propia formación, sin tener en cuenta la oferta proveniente de otras instituciones.

***Las instituciones especializadas pueden representar la forma más adecuada de coordinar las actividades y la elaboración de políticas con objeto de lograr una coherencia entre éstas últimas.***

***La coherencia implica compartir la visión y la colaboración entre los ministerios de educación y trabajo...***

**... por no mencionar a los restantes ministerios e instituciones participantes.**

Sin embargo, no son únicamente los ministerios de educación y trabajo los encargados de diseñar las políticas de educación para adultos. Existen otras instituciones que participan en este proceso. Los ministerios y otras instituciones de desarrollo regional, los ministerios de industria y los de salud o asuntos sociales también llevan a cabo programas y políticas de educación para diversos grupos.

La diversidad de las instituciones que diseñan políticas de educación para adultos se puede describir a través de los dos siguientes ejemplos. En Suiza, tanto en el ámbito federal como en el cantonal, tienen diferentes competencias en cuanto a la educación y formación de adultos. La Confederación, la Oficina Federal de Formación Profesional y Tecnología (OFFT), el Departamento Federal de Interior, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, la Fundación Pro Helvetia y los gobiernos regionales que se encargan de un amplio espectro de políticas educativas. En Suecia, aunque la educación de adultos no está diversificada, el diseño de políticas y la evaluación están en manos de una serie de instituciones: La Agencia Nacional de Educación, la Administración Suiza del Mercado Laboral Nacional, la Agencia Nacional de Educación Superior, el Consejo Nacional Suizo de Educación de Adultos y el Ministerio de Industria.

**Incluso dentro de cada ministerio existen diferentes actores e instituciones implicados en este tema.**

Existe un gran número de actores e instituciones que participan en la definición e implantación de políticas del aprendizaje adulto, no en diferentes ministerios, sino también dentro de éstos. Por ejemplo, en Noruega existen tres instituciones diferentes dependientes del Ministerio de Educación que se encargan de la educación de adultos: El Instituto Noruego de Educación de Adultos (NVI), la Institución Estatal Noruega de Educación a Distancia (NFU) y el Centro Estatal de Educación de Adultos (SRV). Estos organismos se han fundido en una única institución como resultado de la Reforma de Competencias. Esta nueva institución resultante se encargará de la oferta de educación de adultos, la concesión de becas, las actividades de investigación y desarrollo y las relaciones internacionales.

**Las estructuras se han creado específicamente ...**

Los gobiernos, conscientes de que un enfoque más unificado puede facilitar la coherencia política, han intentado crear o mejorar mecanismos de cooperación entre los diferentes ministerios o agencias participantes.

**... para mejorar la coordinación entre los ministerios.**

Uno de los medios para realizar lo anterior ha sido la creación de nuevos organismos o agencias cuyo objetivo específico es la elaboración de políticas de aprendizaje adulto. En su Reforma de la Educación de Adultos, Dinamarca definió tres estructuras que tienen como objetivo específico mejorar la coordinación entre los ministerios (el Consejo de Educación de Adultos, el Consejo de Educación General de Adultos a nivel básico y la Institución de Mercado Laboral para la Financiación de la Educación y la Formación). Estas estructuras incluirán a los agentes sociales. La creación de ANEFA en Portugal en el año 2000 responde parcialmente a la necesidad de coordinar las actividades del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y de su mutua colaboración para lograr un objetivo común. La creación del *Learning and Skills Council* (LSC) en Inglaterra, cuya función es ofrecer educación y formación postobligatoria desde abril del año 2001, también se incluye dentro de esta categoría. En Finlandia, los Centros de Educación y Formación albergan diferentes unidades regionales combinadas del Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Trabajo y el de Agricultura. Sus departamentos dedicados al mercado laboral tienen un papel crucial en la implantación de programas de formación laboral para adultos.



Los gobiernos también han respondido a esta necesidad fusionando las distintas instituciones encargadas de la educación y formación. Este es el caso de Noruega, donde en enero de 2001 se fusionaron las instituciones anteriormente mencionadas, el NVI, la NFU y el SRV, en un solo organismo denominado VOX.

**Asimismo, con dicho objetivo, se han fusionado las instituciones.**

### **Asociaciones.**

Las asociaciones entre los diferentes agentes han surgido como solución a los problemas de cooperación y coordinación. Las asociaciones con el sector privado mediante las cuales se han creado organismos semipúblicos, como el SSCs *Sector Skills Councils* en el Reino Unido<sup>5</sup> o Agencias de Desarrollo Regional de forma conjunta con los empresarios locales (como en la Comunidad Autónoma de La Rioja en España), constituyen ejemplo de ello. Se han considerado una forma de llegar hasta los alumnos potenciales y utilizan sinergias regionales en lo que respecta a la financiación, el espacio físico y la optimización de los recursos privados y públicos. Los consejos regionales de industria son organismos que han surgido en los países de la OCDE. El hecho de que funcionen de forma semiprivada les da flexibilidad para reconocer la demanda y lograr una mayor cooperación entre los diferentes agentes participantes.

**Las asociaciones también constituyen otra de las respuestas a los problemas de cooperación y coordinación.**

Canadá es un buen ejemplo de la implantación del asociacionismo. El impuesto del 1%, gravado a los empresarios en Quebec, ha permitido la creación de consejos de agentes sociales para discutir las necesidades de formación de las empresas individuales, y los miembros de los sindicatos parecen estar especialmente satisfechos por desempeñar un papel más importante en dichas discusiones. La región de Saskatchewan ha creado consejos educativo-industriales y ofrece numerosos ejemplos de creación de programas por parte de los institutos regionales que no hubieran podido desarrollarse sin cooperación. The National Literacy Secretariat ha desarrollado asociaciones productivas con diversas provincias para apoyar la investigación y el intercambio de información. Hay diversas asociaciones educativas y comunitarias: por ejemplo, en New Brunswick, la educación básica de adultos se organiza a través de *community colleges*, que ofrecen su apoyo a acciones encaminadas a desarrollar materiales curriculares para acceder a la universidad, mientras que los programas de educación básica de adultos se imparten en las organizaciones sociales. En todo Canadá se han hecho numerosos esfuerzos para vincular a las instituciones educativas, particularmente a través de convenios de transferencia y de articulación que vinculan los institutos y las universidades.

### **El reto de la descentralización.**

Tal y como se ha mencionado anteriormente, en diversos países la tendencia hacia un enfoque holístico ha estado acompañada de una tendencia a la descentralización en cuanto al diseño y oferta de educación de adultos. Esto puede deberse a varias razones. Debido a los que los gobiernos nacionales no se han centrado en la educación de adultos, los gobiernos locales y regionales han

**La descentralización, que ha acompañado la tendencia hacia un enfoque holístico...**

5. Los SSCs han sustituido a los *Training and Enterprise Councils* (TECs). Su objetivo es satisfacer las necesidades de los empresarios y de la población activa. Estos consejos trabajarán de forma conjunta (en Inglaterra) con organizaciones como *Regional Development Agencies*, the *Learning and Skills Council*, the *Employment Service* y the *Connexions Service* para garantizar un enfoque coherente, analítico y práctico de las carencias de conocimientos.

desarrollado políticas relacionadas con la misma. En aquellos países con una estructura federal, la actividad en el ámbito local ha sido intensa en el campo del desarrollo de políticas de educación de adultos. Las tendencias actuales intentan acercar la toma de decisiones al ámbito local para adaptarse a las necesidades y requisitos locales.

**... ha facilitado la cooperación debido a la escala de actuación ...**

La descentralización ha favorecido la cooperación entre los diferentes agentes debido a la escala de actuación. En el ámbito local, es más fácil lograr el acercamiento entre las autoridades del mercado laboral, las educativas, las sanitarias y las sociales para que trabajen con un mismo objetivo. A menudo, sucede que los centros de educación de adultos están en un mismo lugar y la orientación de los servicios sociales puede hacer que las personas se inclinen por los programas profesionales. El hecho de que haya habido una focalización en los adultos ha propiciado que se desarrollen sistemas que ofrecen a los adultos servicios integrales, sanitarios, de formación o de otro tipo.

**... pero puede poner en peligro los objetivos de igualdad.**

Con la descentralización existe un cierto riesgo de que los objetivos de igualdad desaparezcan e, igualmente, pone en peligro los controles de calidad. De hecho, esto ya ha ocurrido en una serie de países. Por ejemplo, en Canadá, las normas y los controles de calidad dependen de las provincias. Algunas permiten que la oferta provenga totalmente del mercado y ha habido problemas originados por el cierre de algunos centros de educación, lo cual ha provocado que algunos estudiantes viesen sus estudios interrumpidos a mitad del curso académico.

Suecia ha experimentado un proceso de descentralización en su política de educación de adultos. El anterior sistema central de dirección se sustituyó en 1991 por un sistema de gestión por objetivos con un amplio grado de autonomía local. Se traspasó a los municipios la responsabilidad de la organización, los recursos humanos y escolares. El Parlamento y el gobierno sueco establecieron las directrices y objetivos nacionales respecto a la educación infantil, la escuela y la educación de adultos en el país. De acuerdo con la School Act, el curriculum y las diferentes normativas, existen disposiciones que establecen los contenidos de la educación infantil y garantizan la misma enseñanza independientemente del lugar donde ésta se imparta. Como parte del proyecto de consecución de equivalencia nacional, la Agencia Nacional para la Educación es responsable de establecer planes de estudio y criterios de calificaciones de carácter nacional (OCDE, 2001c).

España también ha completado un proceso de descentralización de la educación y de las políticas de formación. El estado se reserva el derecho a salvaguardar la homogeneidad y la unidad del sistema educativo garantizando las condiciones de la igualdad básica de todos los ciudadanos españoles. Los gobiernos regionales autónomos pueden establecer normativas nacionales, regular aspectos secundarios del sistema educativo y desarrollar responsabilidades ejecutivo-administrativas. En lo que respecta a las políticas de formación, el *Instituto Nacional de Empleo* gestiona las políticas de empleo, y los gobiernos regionales, por su parte, ejercen una serie de responsabilidades en la gestión de las políticas laborales dentro de sus territorios respectivos, de acuerdo con las directrices de cooperación establecidas con el Instituto Nacional de Empleo arriba mencionado.

### **El papel de los agentes sociales.**

Los agentes sociales desempeñan un papel crucial en el desarrollo de políticas y creación de programas. Pueden contribuir a identificar las demandas educativas y al desarrollo y provisión de programas educativos y de formación importantes. También pueden favorecer la coordinación entre la educación de adultos y el mercado laboral, garantizando que las cualificaciones obtenidas tengan una utilidad y se reconozcan en el mercado laboral. Pueden desempeñar numerosos papeles en lo que respecta al diseño, promoción, provisión, realización y negociación.

El grado en que los gobiernos incluyen los agentes sociales en la planificación y diseño de las políticas varía de un país a otro (OCDE, 2002b). Los mecanismos incluyen.

- El establecimiento de acuerdos tripartitos relacionados con la formación. Portugal y España han firmado acuerdos tripartitos que contemplan incrementar las oportunidades de aprendizaje para todos.
- Foros de participación a diferentes niveles, en lugar de planes específicos; en estos foros participan comités y consejos donde están presentes los agentes sociales. Ese es el caso de Dinamarca, donde asumen responsabilidades en todos los ámbitos (si bien la participación de los agentes sociales en la orientación sobre los contenidos de los programas de educación se limita generalmente a la formación y a la educación profesional). En Noruega, hay una considerable cooperación tripartita; La Reforma de la Competencia es el resultado de un esfuerzo tripartito cuyo objetivo es aumentar las competencias de los individuos, proceso al que contribuyen de forma activa los empresarios, los empleados y los gobiernos contribuyendo de una forma activa.
- Agencias y cuerpos consultivos. La NACETT (*National Advisory Council for Education and Training Target*) en el Reino Unido es un ejemplo de organismo liderado por empresarios que asesora al gobierno en materia de políticas de educación y formación.

Los agentes sociales también pueden desempeñar un papel importante sin la participación del gobierno. Pueden influir en las políticas de educación y formación a través de acuerdos bilaterales o de cooperación en organismos bilaterales, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los comités sectoriales en Canadá. Los consejos sectoriales reúnen a representantes del mundo de los negocios, el mercado laboral, la educación y otros grupos profesionales, y han resultado muy efectivos en las discusiones acerca de los recursos humanos en sectores clave de la economía canadiense. Han contribuido activamente al desarrollo de normas profesionales voluntarias así como en la formación y en la transición de la escuela al trabajo. También en Suecia, los agentes sociales llevan a cabo una cantidad considerable de trabajo en relación con la promoción de ayudas y cursos de orientación. Este trabajo ha logrado motivar a personas que de otra forma no hubieran seguido estudiando.

***Los agentes sociales desempeñan una gran diversidad de papeles muy útiles tanto en el desarrollo de políticas como en el lanzamiento de programas.***

***Emplean mecanismos diferentes de participación.***

***También pueden influir en las políticas sin participación gubernamental a través de acuerdos bilaterales.***

**La adopción de una agenda de aprendizaje a lo largo de la vida implica desarrollar políticas coherentes de educación de adultos ...**

**... cuyo objetivo principal sea tener en consideración sus necesidades específicas.**

**Diversas condiciones para conseguir la coherencia de la política de educación de adultos ...**

**... como el compromiso financiero ...**

#### 4.4. Aprendizaje adulto y elaboración de políticas

El aprendizaje adulto se ha convertido en un tema importante en la elaboración de políticas en los últimos años, conforme a la visión del aprendizaje a lo largo de la vida, adoptada en los países de la OCDE. De hecho, todos los países objeto de revisión han adoptado recientemente algún tipo de reforma o lo han formulado como un tema político. Algunas de las reformas son tan recientes que ha sido difícil averiguar su grado de efectividad. Pero la mayoría de los países están adoptando de hecho una agenda que gira en torno al aprendizaje a lo largo de la vida y están intentando ampliar las oportunidades educativas de forma generalizada. A este respecto, el desarrollo de políticas coherentes de educación de adultos es importante para lograr una efectividad general.

Una política coherente centrada específicamente en adultos debe tener en cuenta de forma prioritaria las necesidades específicas de los adultos. Ha de tener en cuenta el hecho de que los adultos pasan la mayoría del tiempo trabajando o tienen estilos de vida muy activos y necesitan sacar el tiempo de su trabajo o bien tiempo extra. Esto implica flexibilidad en sus horarios, en la oferta y en el reconocimiento de experiencias educativas previas, ya sean formales o no formales. La enseñanza debería impartirse por las noches o durante los fines de semana o bien dar tiempo libre al alumno en el trabajo; así mismo se debería permitir realizar estudios a tiempo parcial. Las políticas también han tenido en cuenta que las empresas ofrecen un gran número de oportunidades formativas. Por tanto, es importante potenciar la cooperación entre los sectores públicos y privados en este área. Para los desempleados, significaría la concesión de ayudas económicas para cubrir los gastos de manutención. Si tienen familia, requerirán servicios de atención para sus hijos. Implicaría también otra ayuda complementaria para retomar los estudios, como por ejemplo, la orientación y ayuda en determinadas situaciones personales que pudieran producirse.

Desde una perspectiva de políticas más amplia, y teniendo en cuenta las necesidades específicas de los adultos, se trata de realizar las opciones adecuadas para conseguir resultados efectivos. Entre las condiciones necesarias para que la política del aprendizaje adulto sea coherente, se podría incluir:

- La existencia de un consenso acerca de la necesidad de invertir en el desarrollo de los recursos humanos y especialmente en el aprendizaje adulto, desde los alumnos potenciales y los agentes sociales hasta los que elaboran políticas.
- Un compromiso político de financiación paralelo a la implantación de políticas de aprendizaje adulto.
- La existencia de una estructura que incluya la responsabilidad de elaborar políticas de aprendizaje adulto y de ofrecer de forma efectiva educación para adultos con planificación nacional o descentralizada. También es importante incluir la posibilidad de cooperación para los diferentes actores implicados, así como canales de participación o de consulta de carácter formal con colaboradores que participen en otras políticas como pueden ser, por ejemplo, las autoridades sociales, laborales, económicas o sanitarias.
- El establecimiento de prioridades entre los diferentes tipos de aprendizaje adulto, como la alfabetización, la adquisición de un nivel educativo básico o de conocimientos de las tecnologías de la información, por

ejemplo, así como la utilización de una mayor cantidad de fondos públicos para ello.

- La definición de las distintas instituciones que ofertan diferentes tipos de educación de adultos y de los mecanismos que garantizan su calidad.
- Provisión específica y ayuda, de carácter financiero o de otro tipo, para grupos de población con necesidades específicas.
- La inclusión de medidas de eficacia y resultados y la evaluación de políticas, ya que es importante para que el sistema sea responsable y para la realización y mantenimiento de inversiones constantes.
- La integración del aprendizaje adulto en las políticas de educación y formación general.

**... la evaluación de la eficiencia ...**

**... o la integración de las políticas generales de educación y formación.**

Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (por país)

País	Enfoque	Características	Objetivos
Argentina	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Australia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Brasil	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Canadá	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Chile	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Colombia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Costa Rica	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Eslovenia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Estados Unidos	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Francia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Italia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Japón	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Países Bajos	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Noruega	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Polonia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Reino Unido	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Suecia	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Suiza	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Taiwán	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Turquía	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Uruguay	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Uzbekistán	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos
Venezuela	Enfoque de competencias	• El aprendizaje de competencias se realiza a través de cursos, talleres, seminarios, etc.	• Mejorar la calidad de la educación de adultos

Tabla 4.3. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto

Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto

CANADÁ

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer que la creación de una mano de obra cualificada sea una labor nacional.</li> <li>Focalización en políticas de educación postobligatoria, incluyendo la educación de adultos</li> <li>Focalización en la formación de la población activa e inactiva</li> <li>Focalización en el aumento de los niveles de alfabetización.</li> </ul>	<p><i>Agenda educativa y formativa de ámbito nacional</i>(2001) y <i>Asuntos relacionados con el conocimiento</i>. (2002):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene planificado incrementar en 1 millón el número de alumnos adultos en un plazo de 5 años</li> <li>Ayuda a aquellos adultos con dificultad para invertir tiempo o recursos en la mejora de sus conocimientos.</li> <li>Los mecanismos de incentivar individual ya ofrecen su apoyo a los que lo necesitan.</li> <li>Aumento de los préstamos dirigidos a los estudiantes a tiempo parcial, para que haya más trabajadores que puedan aprender y reciban ingresos.</li> <li>Aumentar la importancia del papel de las provincias en lo que respecta a la provisión de educación postsecundaria. (PSE) y creación de Programa de Préstamos Estudiantiles de Canadá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Federal: <i>Human Resource Development Canadá</i> (Oficina de desarrollo de recursos humanos de Canadá)</li> <li>Secretariado de Alfabetización Nacional</li> <li>CMEC (<i>Council of Ministers of Education, of Canada</i>)</li> <li>Gobiernos provinciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centra su atención en la educación postobligatoria.</li> <li>Ofrece formación relacionada con la actividad laboral.</li> <li>Ofrece formación profesional para la población desempleada (Sistema de Seguridad Social)</li> <li>Educación básica de adultos que incluye la alfabetización.</li> <li>Educación básica de adultos en situación especial:                     <ul style="list-style-type: none"> <li>para minorías</li> <li>para poblaciones aborígenes.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centra su atención en la iniciativa individual y en los mecanismos de elección</li> <li>Gran variación de los niveles del gasto entre provincias.</li> <li>Préstamos estudiantiles para educación postobligatoria</li> <li>Préstamos y becas para competencias.</li> <li>Sistema de Seguridad Nacional (financiación para la formación a corto plazo)</li> <li>Imposición de un gravamen empresarial correspondiente al 1% del salario (en Quebec)</li> <li>Instituciones públicas de educación postsecundaria.</li> <li>Los gobiernos federales son responsables, en cuanto a la educación postsecundaria se refiere, de ofrecer inversiones directas ayuda financiera (ayuda para la investigación y la innovación), Medidas fiscales, financiación a través de la <i>Canadá Health and Social Transfer</i>, (CHST)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones Públicas y privadas postsecundarias (las llamadas <i>community colleges</i> y las facultades universitarias)</li> <li>Las organizaciones Sociales</li> <li>Asociaciones de todos los tipos en el sector público y privado.</li> <li>Consejos industriales etc.</li> <li>Instituciones comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación</li> </ul>

Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)  
DINAMARCA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrece cualificaciones profesionales y adultos relevante y adecuada, así como formación continua a todos los adultos, pertenecientes a todos los niveles, desde aquellos con bajas cualificaciones hasta graduados universitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dinamarca como país pionero y plan de 10-elementos</i>. (1995):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece objetivos numéricos</li> <li>• Establece políticas de libre admisión a los cursos de formación</li> <li>• Adecua la provisión a la demanda <i>Reforma de Educación de Adultos</i> (2000):                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une a los programas de formación continua y de ampliación de estudios en un único sistema educativo de adultos coherente y transparente</li> <li>• Cada institución continua responsabilizándose por la calidad de su educación</li> </ul> </li> <li>• Garantiza que toda la oferta sea amplia.</li> <li>• Destina la provisión de fondos públicos a la consecución de competencias de reconocidas formalmente a aquellos con bajos niveles de educación.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educación (AMU)</li> <li>• Agentes sociales (acuerdos tripartitos)</li> <li>• Administración descentralizada destinada a la población desempleada</li> <li>• Creación del nuevo consejo interministerial que asesora a los Ministerios de Educación, Trabajo, Comercio e Industria.</li> <li>• Responsabilidad compartida entre el gobierno estatal y el local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento formal de competencias</li> <li>• Educación de Adultos Preparatoria (FVU): Adquisición de competencias básicas en lectura, escritura y aritmética</li> <li>• Sistema de Educación de adultos: que incluye la educación de adultos básica, la educación profesional específica de adultos y tres niveles superiores avanzados</li> <li>• Educación profesional</li> <li>• Educación de adultos para desempleados a la actividad laboral</li> <li>• Enseñanza para las discapacidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de fondos a las instituciones educativas de acuerdo con el "sistema del taxímetro"</li> <li>• Financiación pública del permiso laboral del empleado para fines formativos.</li> <li>• Financiación de los desempleados por parte del servicio de empleo público o los municipios</li> <li>• Provisión pública de formación para la población ocupada, en combinación con la formación financiada por el usuario (salvo en el caso de que se trate de formación profesional continua o de educación y formación profesional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuelas o universidades populares</li> <li>• Escuelas populares que imparten clase durante la semana</li> <li>• Formación profesional de adultos (AMU)</li> <li>• Centros de educación general de adultos (VUC)</li> <li>• Educación a distancia (escuelas e institutos de educación profesional)</li> <li>• Cursos de extensión universitaria</li> <li>• A distancia y virtual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas</li> <li>• Sistema del Taxímetro</li> <li>• Implantación de una nueva reforma con objetivos definidos y efectos sometidos a valoración y análisis en todos los niveles.</li> </ul>

**Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)**  
FINLANDIA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de contenido educativo que apoya el desarrollo de la personalidad, consolida los valores democráticos, mantiene la cohesión social y fomenta la innovación y la productividad</li> <li>• Se dirige a aquellos que no poseen educación básica o han recibido escasa educación de nivel secundario</li> <li>• Atención centrada en diseñar trayectorias educativas individuales para adultos</li> </ul>	<p><i>The Joy of Learning (la alegría de aprender, 1997):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma total de la legislación en materia de educación secundaria y adulta que se regula de forma nacional:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- refuerzo de los fundamentos del aprendizaje</li> <li>- desarrollo de un amplio espectro de oportunidades de aprendizaje</li> <li>- reconocimiento público de la educación recibida y la experiencia adquirida con anterioridad.</li> <li>- información y apoyo para la construcción de trayectorias educativas</li> <li>- actualización de conocimientos de profesores y enseñantes</li> <li>- política integral para la promoción de la educación</li> <li>• Permisos de sustitución y de baja por estudios</li> <li>• Mayor número de poderes de los proveedores de educación que afectan de forma igualitaria a la educación privada municipal y estatal.</li> <li>• Formación del mercado laboral según el asesoramiento de los centros de formación y educación</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educación: la educación como medio de lograr cambios o adquirir competencias generales</li> <li>• Ministerio de Trabajo la educación como forma de conseguir trabajo.</li> <li>• Participación de los agentes sociales en diferentes niveles</li> <li>• Municipios: son los que principalmente se encargan del mantenimiento de la educación postsecundaria.</li> <li>• Departamentos de mercado laboral de los Centros de Empleo y de Desarrollo Económico (Centros de formación y de educación) (unidades regionales de carácter mixto del Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura) que realizan programas de formación del mercado laboral</li> <li>• Mayor número de poderes de los proveedores de educación que afectan de forma igualitaria a la educación privada municipal y estatal.</li> <li>• Formación del mercado laboral según el asesoramiento de los centros de formación y educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de carácter universal y gratuito de educación orientada a la obtención de certificados y diplomas para adultos</li> <li>• Posibilidad para que los adultos estudien en las mismas instituciones que los jóvenes y obtener las mismas cualificaciones</li> <li>• Estructura específica de educación de adultos diseñada para la actualización de conocimientos, competencias y realización de actividades destinada a los adultos</li> <li>• Permisos de sustitución: El empleado a quien se ha concedido el permiso de trabajo es sustituido por un desempleado que está buscando trabajo.</li> <li>• Ley de Concesión de Permisos de Estudio que permite a los empleados cursar estudios a tiempo completo.</li> <li>• Educación informal reconocimiento mediante la realización de exámenes que evalúan las competencias y permiten obtener cualificaciones profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación pública de certificados y diplomas para adultos</li> <li>• "Modelo mixto" de financiación en el ámbito profesional complementaria.</li> <li>• Concesión de subvenciones estatales a los proveedores de formación profesional (60% de los presupuestos estatales para la formación profesional complementaria realizada por iniciativa propia)</li> <li>• Asignación estatal a Instituciones superiores y liberales que imparten educación y formación específica (40%)</li> <li>• Planes de seguros educativos y formativos que ofrecen ayudas económicas a los adultos durante sus estudios</li> <li>• Contribución económica obligatoria de las empresas destinada a los permisos individuales de estudios gestionados por los agentes sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia oferta de educación y formación de adultos y de educación postsecundaria.</li> <li>• Derecho de los adultos a participar en los mismos programas de formación básica conducentes a la obtención de una cualificación que los jóvenes</li> <li>• Centros profesionales de educación de adultos y nacionales especializados de educación postsecundaria.</li> <li>• Educación terciaria: - centros de educación continua</li> <li>- universidad a distancia</li> <li>- centros políticos de educación superior a distancia.</li> <li>• Educación en Humanidades de educación postsecundaria.</li> <li>• educación de carácter individual Estudios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de encuestas para planificar la oferta educativa y formativa</li> </ul>



Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)

NORUEGA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eleva el nivel educativo del conjunto de la población adulta</li> <li>• Satisface las necesidades del mercado laboral en cuanto a competencias y capacidades.</li> <li>• Satisface las necesidades de los individuos en cuanto al desarrollo personal y profesional</li> </ul>	<p><b>Reforma de la Competencia (1999)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa a largo plazo: - ampliar las oportunidades educativas a todos los adultos</li> <li>- producir trabajadores altamente cualificados.</li> <li>- desarrollar estrategias de educación a lo largo de la vida.</li> <li>- mejorar la interacción entre la educación y el mundo laboral</li> <li>- considerar el lugar de trabajo como un lugar en el que se aprende.</li> <li>- aumentar la flexibilidad y el uso de las TICs</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la educación básica</li> <li>• Derecho a la secundaria superior para adultos</li> <li>• Realización de trabajos sobre la valoración de la educación no formal.</li> <li>• Derecho a solicitar permisos de trabajo para cursar estudios.</li> <li>• Educación exenta de impuestos.</li> <li>• Reorganización del sistema de educación público</li> <li>• Proyecto de motivación, orientación e información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de educación y de políticas nacionales de educación bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación (KUF)</li> <li>• Políticas de desempleo bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Administración del Gobierno (AAD)</li> <li>• Ministerio de Comercio e Industria (NHD), responsable de las herramientas de las políticas industriales</li> <li>• Municipios y Condados, responsables de la oferta de educación de adultos</li> <li>• Agentes sociales (papel muy importante)</li> </ul>	<p>Educación obligatoria, incluye educación primaria y secundaria</p> <p>Educación especial</p> <p>Educación para inmigrantes</p> <p>Educación de adultos en ONGs</p> <p>Formación del mercado laboral para los desempleados, en particular, inmigrantes, jóvenes y adultos mayores, desempleados de larga duración</p> <p>Individuos en situación de riesgo con bajos niveles de educación</p> <p>Formación en la empresa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda financiera (préstamos y becas) para la mayoría de los tipos de educación y formación, especialmente para la educación primaria hasta secundaria, educación secundaria</li> <li>• Clases gratuitas de educación de primaria y secundaria, formación del mercado laboral, inmigrantes y superiores para adultos</li> <li>• Conjuntos de becas destinadas a los municipios (gobierno central)</li> <li>• Becas a instituciones y asociaciones privadas en cooperación con organizaciones públicas y ONGs</li> <li>• Exenciones fiscales para la formación financiada por los empresarios</li> <li>• Permisos de estudios y educación financiados por los empresarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios: educación obligatoria.</li> <li>• Municipios en el ámbito comarcal: educación secundaria superior.</li> <li>• Escuelas o universidades populares</li> <li>• Instituciones de educación superior (cursos de ampliación de estudios y de educación continua)</li> <li>• Proveedores privados</li> <li>• Asociaciones de estudio: tradición de tolerancia popular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de políticas futuras basándose en el análisis de la necesidad de recursos en el lugar de trabajo y en la sociedad</li> <li>• Diversos institutos de investigación</li> </ul>

Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)  
PORTUGAL

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora de la competitividad y de la cohesión social</li> <li>Esfuerzos destinados a evitar situaciones de bajo nivel educativo o de competencias.</li> <li>Adopción de políticas activas dirigidas al mercado laboral y formación como medio de combatir el desempleo.</li> </ul>	<p><i>Estrategia para el desarrollo de Educación de adultos</i> (1998) y <i>de educación recurrente: Informe de evaluación</i> (1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de la ANEFA</li> <li><i>Acuerdo de políticas de empleo, trabajo, educación y de formación</i> (2001):</li> <li>Promoción de formación de calidad</li> <li>Consolidación del Sistema Nacional de Certificación</li> <li>Consolidación de un sistema de educación de adultos con educación informal y compensatoria</li> <li>Desarrollo de la formación en las empresas.</li> </ul>	<p>ANEFA: educación y formación (Ministerio de Educación y Ministerio de Solidaridad)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones sociales</li> <li>Agentes sociales</li> <li>IEFP: Formación para conseguir trabajo</li> <li>Establecimiento de Asociaciones</li> <li>Planes de desarrollo regional</li> <li>Agentes sociales (papel muy importante)</li> </ul>	<p>EFA (Cursos de Educación y formación de adultos) y educación profesional básica para adultos con bajas calificaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Saber +: Mejora de las competencias en sectores específicos</li> <li>De tipo básico y secundario para adultos</li> <li>Cursos de EFA de alfabetización dirigidos a los discapacitados, a los inmigrantes y aquellas personas susceptibles de quedar excluidos de la sociedad</li> <li>Universidad abierta</li> <li>IEFP: Formación para los desempleados.</li> <li>Derecho de los trabajadores a recibir al menos 20 horas de formación certificada.</li> <li>Formación profesional: Reciclaje formativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exención indirecta de impuestos por formación: Un 4,2% del presupuesto de la seguridad social, financiado por un impuesto sobre los salarios equivalente al 33%.</li> <li>Oferta gratuita</li> <li>Fondo Social Europeo (FSE) (desempeña un papel importante)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Red de oferta pública: - escuelas de educación para adultos - formación profesional continua</li> <li>Escuelas normales de educación primaria y secundaria</li> <li>Acuerdos con instituciones privadas</li> <li>Organizaciones comunitarias y ONGs que ofrecen programas de alfabetización y de educación básica</li> <li>Sistema de reconocimiento, validación y certificación de competencias (CRVCC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>INOFOR: diagnóstico de la Formación</li> </ul>

Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)

ESPAÑA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas de educación para adultos	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta de educación para todos los niveles</li> <li>Ayuda para adquirir o mejorar sus cualificaciones profesionales y la capacidad de participación en las áreas sociales, culturales, políticas y económicas de la vida</li> <li>Establecimiento del derecho de los adultos a la educación, a la formación profesional y al crecimiento personal a través de la educación, el trabajo y acceso a los recursos culturales</li> <li>En cuanto a la formación profesional, pone un gran énfasis en la inserción en el mercado laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LOGSE (1990): Oferta de educación primaria y secundaria para la población adulta</li> <li>El Programa Nacional de Formación Profesional (1998-2002): <ul style="list-style-type: none"> <li>Articula un sistema integral de formación profesional formal tanto para los trabajadores como para los desempleados.</li> <li>Creación de un Sistema de Cualificaciones Nacional con la participación de las comunidades autónomas.</li> <li>Nueva Ley de Formación Profesional y de Cualificaciones (2002)</li> <li>III Programa Nacional de Formación Continua (2000-2004): financiación de la formación continua a través de un gravamen impositivo (acuerdo tripartito)</li> <li>Nuevo Real Decreto para realizar convocatorias abiertas de exámenes en educación secundaria obligatoria.</li> <li>Medidas específicas de los gobiernos regionales</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: Educación básica, primaria y secundaria; formación profesional y programas de garantía social, o clases de idiomas.</li> <li>INEM, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: formación profesional</li> <li>Agentes sociales (a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Trabajo, (anteriormente denominada FORCEM)</li> <li>Sistema recientemente descentralizado <ul style="list-style-type: none"> <li>comunidades autónomas</li> <li>gobiernos locales</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación Básica de adultos.</li> <li>Títulos de educación primaria y secundaria; desarrollo personal.</li> <li>Programas de garantía social</li> <li>Programa oficial de Idiomas.</li> <li>Lengua española para Inmigrantes</li> <li>Educación en las cárceles</li> <li>Programas de formación profesional para desempleados</li> <li>Formación ocupacional (escuelas taller, talleres de empleo y casas de oficio)</li> <li>Formación profesional continua para los trabajadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta gratuita de educación de adultos para grupos específicos</li> <li>Educación dependiente de las administraciones educativas financiada a través de los presupuestos del estado o regionales y del Fondo Social Europeo</li> <li>Subvenciones para centros de formación privados</li> <li>Actividades formativas para los trabajadores y los desempleados financiadas principalmente a través de la cuota de formación profesional que pagan las empresas y los trabajadores</li> <li>Contribuciones procedentes del Fondo Social Europeo y de los gobiernos autonómicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institutos específicos de educación de adultos para la realización de programas de educación primaria y programas de alfabetización.</li> <li>Centros de educación que ofrecen sus servicios a adultos</li> <li>Subvenciones de centros privados de formación (centros colaboradores)</li> <li>Centros nacionales de formación profesional ocupacional</li> <li>"Aula Mentor", sistema de formación a distancia y gratuita a través de Internet</li> <li>Educación en las cárceles</li> <li>Universidad Nacional a distancia (UNED)</li> <li>Universidad Abierta de Cataluña (UOC)</li> <li>Cursos de Educación universitaria para personas mayores</li> <li>Enseñanza por televisión</li> <li>ONGs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuerpo de Inspectores de Educación de ámbito nacional</li> </ul>



**Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)**  
SUECIA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a la educación de adultos a través de la redistribución y el crecimiento</li> <li>• Cubre los vacíos educativos, fomenta el crecimiento económico y fortalece la democracia, además de satisfacer los deseos de Mayores</li> <li>• Educación Popular para adultos: Promueve el bienestar social y consolida los valores democráticos y la vida cultural</li> <li>• Centra su atención en los fundamentos de las necesidades individuales</li> </ul>	<p><i>La Iniciativa de Educación de Adultos</i> (1997-2002): eleva el nivel educativo de los adultos que no poseen conocimientos de enseñanza secundaria; Oferta flexible de educación secundaria superior (90 000 plazas anuales)</p> <p><i>Nuevos objetivos parlamentarios y estrategias de la educación de adultos</i> (2001):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en ofrecer ayuda más flexible a educación individual, adaptando el contenido y la forma a las necesidades individuales</li> <li>• Desarrollo de la competencia en la industria</li> <li>• Gran diversidad de ayudas financieras, incluyendo becas especiales para los desempleados y ayudas de estudio especiales para aquellos que disponen de permiso de excedencia.</li> <li>• Educación profesional avanzada para adultos: desde el año 2002, forma parte del sistema de educación y formación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Agencia Nacional para la Educación.</li> <li>• Agencia Sueca para la educación profesional avanzada.</li> <li>• Agencia Sueca para el aprendizaje flexible.</li> <li>• Consejo Nacional Sueco para la educación de adultos:</li> <li>• Municipios (desempeñan un papel muy importante en la selección y en la oferta educativa)</li> </ul>	<p>Importante sistema público de educación y formación de adultos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación básica para adultos correspondiente al nivel secundario obligatorio y superior</li> <li>• Educación profesional avanzada.</li> <li>• Educación popular de adultos.</li> <li>• Formación del mercado laboral</li> <li>• Formación de los empleados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas de estudio para la educación en universidades, escuelas universitarias u otro tipo de educación postsecundaria, escuelas populares, educación de adultos municipal y otras formas equivalentes de educación obligatoria y secundaria.</li> <li>• Creación de una nueva beca de estudio (2003) para los más necesitados</li> <li>• Políticas del mercado laboral financiadas por el estado que ofrece becas para ayudar los participantes mientras están estudiando</li> <li>• Financiación parcial de la formación y el desarrollo de las competencias de los empleados con los Fondos estructurales de la UE</li> <li>• Nuevo fondo estatal destinado a la educación de adultos en el ámbito municipal y a las escuelas populares para el período 2003-2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación de Adultos en el ámbito municipal (<i>Kommun</i>)</li> <li>• Educación de adultos para aquellos con discapacidades funcionales(<i>Sårnux</i>)</li> <li>• Enseñanza de sueco para los inmigrantes (Sfi)</li> <li>• Formación Profesional avanzada (KY)</li> <li>• Escuelas o universidades populares</li> <li>• Círculos de estudio</li> <li>• Formación del mercado laboral llevada a cabo por proveedores públicos y privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento y evaluación de la educación de adultos financiada públicamente</li> <li>• Diversas agencias responsables de las distintas formas de educación</li> </ul>

Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)

SUIZA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfasis de la política federal: Desarrollo de competencias con fines ocupacionales</li> <li>En cuanto a los cantones: Visión de la educación de adultos de forma global, sin distinción de objetivos</li> <li>Formación profesional: Atención centrada en las cualificaciones orientadas a la actividad profesional</li> <li>Proceso de creación de un sistema conducente al desarrollo laboral y personal, así como a la integración</li> <li>Social y laboral, para garantizar oportunidades igualitarias en todas las regiones y géneros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura federal y principio de la subvención en la educación de adultos</li> <li>Promoción de la formación continua y de la educación para ampliar estudios por parte del gobierno federal en sustitución de los cantones cuando la ley así lo establece</li> <li>Políticas laborales activas: Formación para desempleados</li> <li>Financiación de infraestructuras y formación de profesorado en los centros de estudio con objeto de desarrollar nuevas tecnologías.</li> <li>Celebración del "Larntfestival" (Festival de la educación) con objeto de fomentar el acceso y la participación</li> <li>EduQua: introduce un plan de garantía de calidad</li> <li>Modularización de cursos de formación profesional, incentivos la certificación del personal y modificaciones en la legislación</li> <li>Próxima promulgación de una ley de educación profesional (LFP) cuyo objetivo es reducir las diferencias entre la educación profesional y la educación de adultos general</li> <li>Cantones: diversidad de Políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación profesional gestionada por la Confederación</li> <li>Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (Seco) encargada de la formación de la población desempleada.</li> <li>Oficina Federal de Tecnología (OFFT) encargada de la formación básica y profesional continua</li> <li>Centros de educación de la Oficina Federal de Cultura</li> <li>Importante papel de las instituciones del Sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro de utilidad pública</li> <li>Diferentes enfoques de los cantones encargados de la educación de adultos: <ul style="list-style-type: none"> <li>promoción o apoyo de la formación continua mediante la concesión de subvenciones a grupos, asociaciones o escuelas secundarias o profesionales que ofrecen sus servicios a alumnos adultos</li> <li>recursos financieros</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevas tecnologías</li> <li>Idiomas</li> <li>Cursos conducentes a la obtención de diplomas (<i>maturité</i>) o exámenes de superior para adultos</li> <li>Certificados y diplomas federales</li> <li>Educación secundaria y superior para adultos</li> <li>Formación empresarial</li> <li>Cursos de tiempo libre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amplia diversidad de Planes</li> <li>Financiación por parte de empresas y personas individuales</li> <li>Financiación pública en toda la confederación y en todos los cantones</li> <li>Provisión de fondos a los cantones por parte de la confederación para que concedan becas a aquellas personas que deseen completar su educación secundaria o terciaria y establecimiento de las condiciones para ello por parte de los cantones</li> <li>Concesión de subvenciones a las empresas de formación a beneficio de los desempleados</li> <li>Financiación del material y de la formación de profesores</li> <li>Otros tipos de financiación para las instituciones privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituciones de formación y escuelas comerciales de carácter privado.</li> <li>Instituciones y asociaciones (sin ánimo de lucro) autorizadas por el estado</li> <li>Instituciones Sindicales, políticas o éticas de educación postsecundaria.</li> <li>Asociaciones locales, grupos sociales y empresas del sector servicios</li> <li>Universidades populares</li> <li>Instituciones privadas con objetivos públicos</li> <li>Escuelas clubes "Migros"</li> <li>Escuelas secundarias</li> <li>Universidades</li> <li>Empresarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realización periódica de encuestas por parte de la Oficina Estadística Federal (OFS) sobre la participación en la educación de adultos.</li> </ul>

**Tabla 4.2. Diferentes enfoques nacionales del aprendizaje adulto (cont.)**  
NORUEGA

Objetivos	Medidas o reforma	Actores principales en el diseño e implantación de políticas	Contenido o formas de educación para adultos	Financiación	Métodos de enseñanza	Medida de la evaluación
<p>Agenda para la educación a lo largo de la vida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su objetivo es garantizar que las personas en edad de trabajar o con una edad superior tengan los conocimientos para satisfacer las demandas laborales, para obtener una recompensa y realizarse personalmente</li> <li>• Ofrece aquellos conocimientos de nivel superior que se requieren para conseguir una economía basada en el conocimiento, innovadora y que tenga éxito.</li> <li>• Establece normas estándar de enseñanza y aprendizaje en la educación y la formación.</li> </ul>	<p><i>Learning Age Green Paper (Libro Verde de la Era de la Educación)</i> (1998); expone la visión de la educación a lo largo de toda la vida</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El <i>White Paper Learning to succeed</i> (1999): Establece las reformas a realizar en el marco de la enseñanza, incluyendo la creación del <i>Learning and Skills Council</i> (LSC) para la planificación de estrategias educativas a lo largo de la vida, para estimular la demanda y la participación en la educación.</li> <li>• El Libro Blanco elaborado junto con la DTI bajo el título <i>Opportunity for All in a World of Change</i> (2001): Trata de la formación de las personas para que adquieran las competencias que les permitan adaptarse a la globalización</li> <li>• <i>Skills for Life</i> (2001): Estrategia nacional para incrementar los niveles de alfabetización de adultos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Department of Education and Skills</i> (DES): encargado entre otras, de la educación a lo largo de la vida</li> <li>• <i>Department for Work and Pensions</i> (DWP): encargado, entre otros, de ayudar a los desempleados.</li> <li>• <i>Learning and Skills Council</i> (LSC) Comité responsable del conjunto de la educación y formación para la población de más de 16 años</li> <li>• <i>Sector Skills Councils</i> (SSCs)</li> <li>• Gran diversidad de actores, como la <i>Campaign for learning and the Further Education Development Agency</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje a lo largo de toda la vida</li> <li>• Alfabetización y conocimientos básicos.</li> <li>• Oferta de educación flexible de aprendizaje</li> <li>• Educación virtual en Tecnologías de la Información.</li> <li>• Informaciones conocimientos empresariales.</li> <li>• conocimientos básicos y multimedia</li> <li>• Educación dirigida a la aplicación de estudios</li> <li>• Formación profesional o académica.</li> <li>• NVOs (<i>National Vocational Qualifications</i>)</li> <li>• Alfabetización en Tecnologías de Informatización.</li> <li>• Cursos de formación de corta duración</li> <li>• Formación del mercado laboral para la población desempleada</li> <li>• Actualización de conocimientos en aquellas personas que trabajan</li> </ul>	<p>Mecanismos de ayuda económica sometidos a reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas económicas a los estudiantes a través de los denominados <i>income contingent loans</i> (ICL), préstamos que se amortizan estableciendo en porcentaje a ganar del sueldo que ganará el estudiante cuando comience a trabajar.</li> <li>• Cuentas individuales de educación: Becas concedidas al primer millón de personas que abren una Cuenta bancaria especial</li> <li>• Formación profesional (suspensas)</li> <li>• Cursos de ampliación de estudios: Sistema que recompensa a los institutos y a otros proveedores por admitir estudiantes de zonas pobres.</li> <li>• Clases gratuitas</li> <li>• Préstamos y becas</li> <li>• Oferta gratuita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidad abierta</li> <li>• <i>Uji/Learn Direct distance learning platform</i> (plataforma de educación a distancia)</li> <li>• <i>Residential colleges</i> (Centros que ofrecen cursos de varios días de duración que implica la estancia del alumno en los mismos)</li> <li>• <i>National Extension College</i> (institución que ofrece educación a distancia)</li> <li>• Institutos de educación dirigida a la ampliación de estudios</li> <li>• Educación de la BBC</li> <li>• <i>Certification Investors in people</i> (establece los criterios que han de cumplir las empresas que ofrecen actividades de educación activa)</li> <li>• IAG Infraestructura local destinada a ofrecer información, orientación y asesoramiento a los adultos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios y evaluación de los resultados de los programas</li> </ul>

*Observación:* Se puede consultar más información sobre enfoques nacionales concretos en los Informes Preliminares y los Comentarios de los Países. Fuente: Thematic Review on Adult Learning Country Background Reports and Country Notes ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).

## BIBLIOGRAFÍA

- BÉLANGER, P. y P. FEDERIGHI (2000),  
*Analyse transnationale des politiques d'éducation et de formation des adultes* UNESCO Institute for Education, Hamburgo.
- BJØRNÅVOLD, J. (2001),  
 "Assessment and Recognition of Non-formal Learning in Europe: Main Tendencies and Challenges", Comunicación preparada para Conferencia Internacional sobre Políticas de Educación de Adultos de la OCDE y el KRIVET (Korea Research Institute for Vocational Education and Training), los días 5, 6 y 7 de diciembre, Seul, Corea.
- BOYER, R. (2001),  
 "Promoting Learning in the Enterprise: The lessons of International Comparisons in the Light of Economic Theory", Comunicación preparada para Conferencia Internacional sobre Políticas de Aprendizaje de Adultos de la OCDE y el KRIVET (Korea Research Institute for Vocational Education and Training), los días 5, 6 y 7 de diciembre, Sul, Corea.
- COMISIÓN EUROPEA (2000),  
*A Memorandum on Lifelong Learning*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001),  
*Communication from the Commission: Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*, Bruselas.
- UNIÓN EUROPEA  
 Grundtvig, <http://europa.eu.int/comm/education/socrates/adult/overview.html>
- EUROSTAT (2001),  
 New Chronos Database, CVTS2, Bruselas.
- GRUBB, N. (2001),  
 "Formalising the Informal: Creating Effective Systems of Adult Education", Comunicación preparada para Conferencia Internacional sobre Políticas de Aprendizaje de Adultos de la OCDE y el KRIVET (Korea Research Institute for Vocational Education and Training), los días 5, 6 y 7 de diciembre, Seul, Corea.
- HECKMAN, J.J. (1999),  
 "Doing it Right: Job Training and Education", *The Public Interest*, Spring, pp. 86-107.
- MARTIN, J. (2000),  
 "What Works among Active Labour Market Policies? Evidence from OECD Countries' Experiences", *Economic Studies* No. 30, OECD, París.
- MARTIN, J. and D. GRUBB (2001),  
 "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences in Active Labour Market Policies", OECD, París.
- NORD (2001),  
*Curious minds: Nordic Adult Education Compared*, Copenhage.
- O'CONNELL, P. (1999),  
 "Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training", CERI/WD(99)1, OCDE, París ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OECD (1999a),  
 "Training of Adult Workers in OECD Countries: Measurement and Analysis", *Employment Outlook*, París.
- OECD (2000a),  
 "The Role of National Qualification Systems in Promoting Lifelong Learning", DEELSA/ELSA/ED(2000)3.
- OECD (2000b),  
*Where Are the Resources for Lifelong Learning?*, París.
- OECD (2001a),  
*Economics and Finance of Lifelong Learning*, París.

- OECD (2001b),  
 "Thematic Review on Adult Learning, Finland Background Report", Paris ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OCDE (2001c),  
 "Thematic Review on Adult Learning, Sweden Background Report", Paris ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OCDE (2001d),  
 "Thematic Review on Adult Learning, Denmark Background Report", París ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OCDE (2001e),  
*Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, Paris.
- OECD (2002a),  
 "The Role of National Qualification Systems in Promoting Lifelong Learning: Progress Report", DEELSA/ ED(2002)2.
- OECD (2002b),  
 "Supporting Economic Growth through Continuous Education and Training - Some Preliminary Results", documento de trabajo de la ELS, OCDE, París.
- OCDE y STATISTICS CANADA (2000),  
*Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult literacy Survey*, París y Ottawa.
- PONT, B. (2001),  
 "Meeting Adult Learning Needs", documento de discusión preparado para Conferencia Internacional sobre Políticas de Aprendizaje de Adultos de la OCDE y EL KRIVET (Korea Research Institute for Vocational Education and Training), los días 5,6 y 7 de Diciembre, Seul, Corea.



## Capítulo 5

# CONSOLIDACIÓN DE LOS INCENTIVOS Y DE LA MOTIVACIÓN PARA QUE LOS ADULTOS SE FORMEN

Se ha demostrado que la falta de motivación por parte de los individuos es una de las razones principales por las que la participación es baja. No queda duda de que se deben encontrar mecanismos sostenibles de incentivación si se quiere mejorar la situación. Las averiguaciones que se han realizado indican que los adultos que necesitan formarse a menudo no son conscientes de ello y rechazan la formación, incluso aquella que tiene por objetivo la adquisición de competencias básicas relacionadas con la escritura y lectura. Las encuestas también indican que los adultos más activos son aquellos que poseen altas cualificaciones. Resumiendo, los alumnos ya están convencidos, en la mayoría de los casos, del valor de la educación.

El capítulo 5 describe algunos de los obstáculos que se han de eliminar y los incentivos que se han de ofrecer para mejorar la participación. Entre los últimos se incluye desde la difusión del valor conjunto de la educación recibida fuera del centro de trabajo (valor social, ciudadanía, etc.) hasta la promoción de los beneficios económicos derivados de la educación (mayor productividad para la empresa y mejores oportunidades de empleo del trabajador). A lo largo de todo el capítulo se describen una serie de prácticas adecuadas. Entre las más destacables figuran el derecho a solicitar permisos de baja por estudios y los planes de financiación como las cuentas individuales de educación. Se hace un énfasis especial en los grupos de riesgo: aquellos con cualificaciones obsoletas o con un bajo nivel educativo, en los trabajadores de la PYMES y trabajadores mayores o desempleados. La promoción profesional o la recompensa inmediata no constituyen siempre el mecanismo más apropiado para aumentar los incentivos del aprendizaje. Se debería establecer una mejor comunicación en torno al valor y el disfrute de la educación, así como potenciar la libertad de los individuos para reanudar sus estudios.

## 5.1. El reto: la cobertura de las necesidades educativas

**Las razones iniciales para formarse -personales frente a profesionales- tienden a ser menos evidentes con el paso del tiempo.**

Aunque las motivaciones originales por parte de los alumnos sin duda estén definidas -siempre saben por qué comienzan a estudiar-, una vez que han finalizado su educación o su formación, es cada vez más difícil distinguir entre aquellos que únicamente se formaron por razones personales o por motivos de tipo laboral<sup>1</sup>. La dificultad existente en la realización de distinciones es más evidente a medida que transcurre el tiempo y los individuos racionalizan sus anteriores decisiones tomando como referencia acontecimientos más recientes. La formación recibida por razones personales puede conducir a la obtención de un nuevo trabajo o a un cambio en la orientación profesional. Igualmente, es posible que los empresarios necesiten enseñar a su personal técnicas básicas de lectura cuando adquieren nuevas máquinas y sus trabajadores han de poseer una competencia lectora adecuada en su propio idioma para poder seguir las instrucciones de dichas máquinas. Sin embargo, debido a que las necesidades de los empresarios y del mercado laboral en general son más específicas y suelen estar a menudo mejor definidas, los incentivos y motivaciones de los adultos con objetivos específicos de tipo laboral se tratarán en la sección 5.2 por separado. Por último, en la sección 5.3 se discuten temas específicos relacionados con la formación para los desempleados.

**Las desigualdades en la formación están asociadas a la falta de motivación.**

Esta sección trata de las necesidades que *a priori* no están relacionadas directamente con el empleo. Centra su atención en dos descubrimientos. En primer lugar, la existencia de desigualdades en cuanto al acceso a las oportunidades de formación. En segundo lugar, la vinculación existente en cierta medida entre estas desigualdades y la falta de motivación. El capítulo 6 tratará con detenimiento otros aspectos referentes a dichas desigualdades, como la ausencia de un enfoque pedagógico y de métodos de formación prácticos adaptados a los adultos.

**Aquellos que necesitan formarse o bien no lo saben o... niegan esta necesidad.**

**Las competencias básicas relacionadas con la lectura, la escritura y el cálculo aritmético, que en teoría van más allá de la motivación...**

Pudiera parecer que el punto de partida lógico para discutir las necesidades de la educación de adultos sería la identificación de sus aspiraciones a este respecto. Parte de la bibliografía sobre educación y andragogía<sup>2</sup> explica claramente la necesidad de que los alumnos adultos creen su propio proyecto educativo o al menos expresen la necesidad de que se les ayude para definir el objetivo de su actividad educativa (pedagogía basada en proyectos- Chioussé, 2001). Esta sección comenzará con una premisa aún más elemental alrededor de la cual existe bastante consenso, *esto es*, que hay determinadas necesidades básicas, como leer, escribir o poder realizar cálculos aritméticos que no están relacionadas directamente con planes de tipo laboral o proyectos específicos (salvo que "proyecto" se defina en términos muy amplios). Si implica la capacidad de vivir en la sociedad moderna, de utilizar todos sus servicios, en dicho caso, leer, escribir y realizar cálculos aritméticos también son proyectos. Sin embargo, la situa-

1. A modo de simplificación, el término "educación general" se refiere al primer tipo de formación, mientras que el término "formación profesional" hace referencia a la formación por razones de tipo laboral.

2. Pedagogía para adultos. Pierre Goguelin emplea el término "andragogía" en su trabajo publicado en París en el año 1970. El término se utiliza bastante en Canadá, donde se imparten cursos con ese mismo nombre. La andragogía se define como "la ciencia y el campo de práctica social cuyo objetivo específico es hallar la vinculación entre la orientación educativa y el aprendizaje adulto" (meq.gouv.gc.ca). Ver también capítulo 6.

ción no se puede simplificar tanto, porque la siguiente pregunta que surge es: ¿Qué necesidades ha de prever la comunidad y quizás también, han de estar reguladas desde las administraciones centrales? En el caso de un proyecto personal, la necesidad de que existan políticas públicas es más discutible pero, en cualquier caso, el tema se debe discutir. Si se llega a la conclusión de que todos los ciudadanos tienen derecho a poder leer, escribir y a contar, entonces, debería ofrecerse ayuda económica o de otro tipo.

Los individuos no han de tener necesariamente conciencia de estas necesidades; de hecho, lo raro es que la tengan. Uno de los argumentos que se sugieren aquí es que las necesidades de educación básica no tienen nada que ver con cualquier tipo de proyecto en sentido normal; simplemente son necesarias para funcionar en los países objeto de la revisión temática (OCDE y Statistics Canadá, 2000). Hay una gran diversidad de situaciones en las que saber leer o realizar cálculos aritméticos de forma correcta es esencial, como por ejemplo, cuando en caso de incendio se han de leer las instrucciones de un extintor de fuegos, o cuando hay que leer la posología de un medicamento antes de administrárselo a un niño pequeño. Aparte de estos ejemplos de situaciones extremas, en muchas ocasiones que no están vinculadas a un proyecto concreto, el adulto ha de poseer competencias básicas.

Describir y analizar qué es lo que motiva a los alumnos a formarse constituye uno de los retos más difíciles de la revisión temática. De hecho, es una doble tarea puesto que implica entender por qué algunas personas con necesidades educativas no participan en programas de educación cuyo objetivo es satisfacer estas necesidades. Las fuentes de información y de datos son escasas cuando llegamos a este punto, precisamente debido a que las instituciones que están a cargo de la educación de adultos apenas si tienen contacto con ese tipo de personas. En muchos casos, únicamente tienen contacto con los que acuden para recibir educación, pero no con aquellos que no desean recibirla. Por eso, no fue ninguna sorpresa el que surgiesen pocas oportunidades de encontrarse con adultos que no podían o no querían aprender durante las visitas a los nueve países de la revisión temática.

El problema es, en parte, de observación (por la falta de sujetos), pero no hay duda de que va más allá de eso. Los adultos que más necesitan formarse y recibir educación son también los que mayor rechazo muestran a la hora de reconocerlo. Por ejemplo, cuando la IALS entrevistó a personas con niveles de alfabetización diferentes, -el nivel que mejor representa la capacidad de comprensión lectora-, los individuos que poseían niveles de alfabetización más bajos (los niveles 1 y 2) a menudo estimaban que no tenían necesidad de recibir formación (Figura 5.1). En el nivel de alfabetización 1, sus integrantes respondieron mayoritariamente que su competencia lectora era "excelente" (12.9%) frente a los que respondieron que era "baja" (10.6%). En el nivel 2, el 80,8 % manifestó poseer una capacidad lectora "buena" o "excelente". Por tanto, parece que muchos adultos sobreestiman su capacidad real de comprensión de un texto y, por tanto, su capacidad de actuar correctamente o de tomar decisiones adecuadas basándose en lo que leen. Así mismo, entre aquellos que piensan que su competencia lectora es "excelente", al menos uno de cada cuatro adultos se situaban en el nivel 1 ó 2 en la escala de alfabetización, casi el mismo número de personas que en los niveles 4 ó 5. La falta de objetividad de los individuos sobre su nivel de competencia lectora<sup>3</sup> es incluso más evidente en aquellos

**... son necesarias para sobrevivir en los países objeto de estudio.**

**Es difícil investigar las razones por las cuales no se participa en la educación.**

**Las personas que más necesitan recibir educación y formación se niegan a reconocer esa necesidad...**

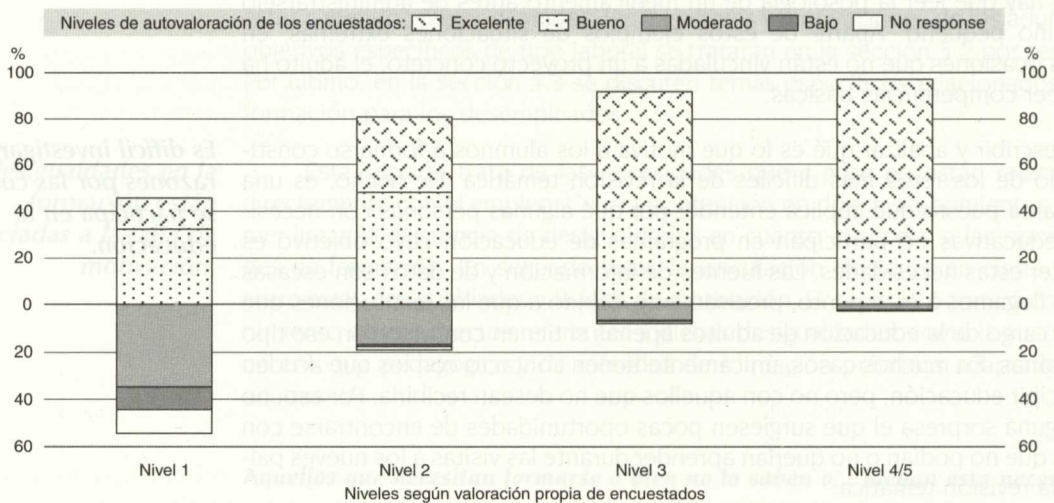
3. Otras pruebas ponen de manifiesto que la situación es muy similar en lo que respecta a su capacidad para escribir y realizar cálculos aritméticos.

**... y no creen que la carencia o falta de conocimientos básicos limite sus oportunidades de mejorar profesionalmente.**

casos en que las personas afirman poseer una buena competencia: alrededor del 50% de los integrantes de los niveles 1 ó 2, frente al apenas 13% del nivel 4 ó 5 (Figura 5.2).

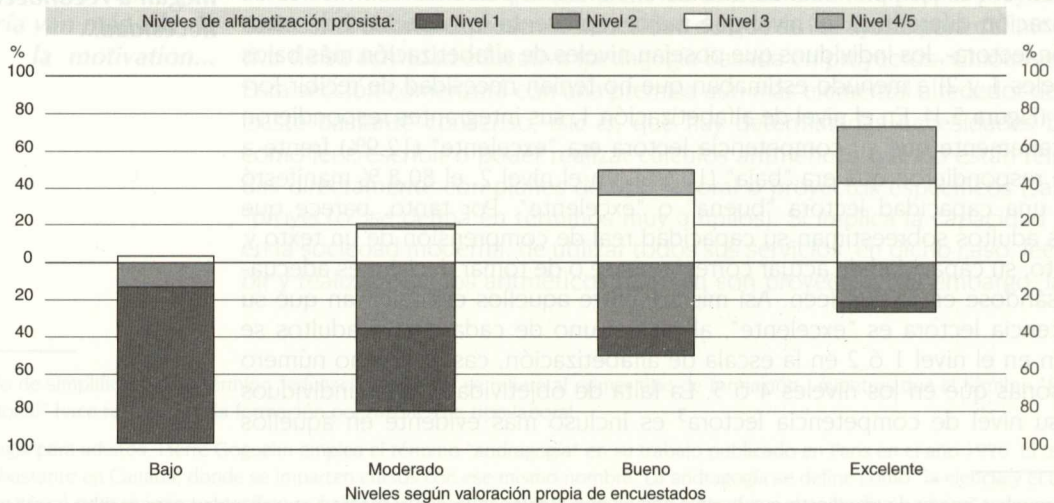
La IALS permite ver que se ha de profundizar más en esta parte del diagnóstico del aprendizaje adulto. Parece que los individuos con más necesidad de formarse y de educarse no piensan que su falta de conocimientos básicos esté impidiendo que su carrera profesional mejore o que encuentren trabajos mejores. De entre aquellos adultos que afirman no estar limitados en lo que respecta a sus oportunidades de promoción o de movilidad laboral, cuatro de cada diez se situaban en el nivel 1 ó 2, frente a los dos de cada diez que se situaban en el nivel 4 ó 5 (Figura 5.3).

**Figura 5.1. Autovaloración de las competencias lectoras según el nivel de alfabetización**  
 Porcentaje de población entre 25 y 64 años en cada nivel de autovaloración según nivel de alfabetización, 1994-98



Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos), 1994-98.

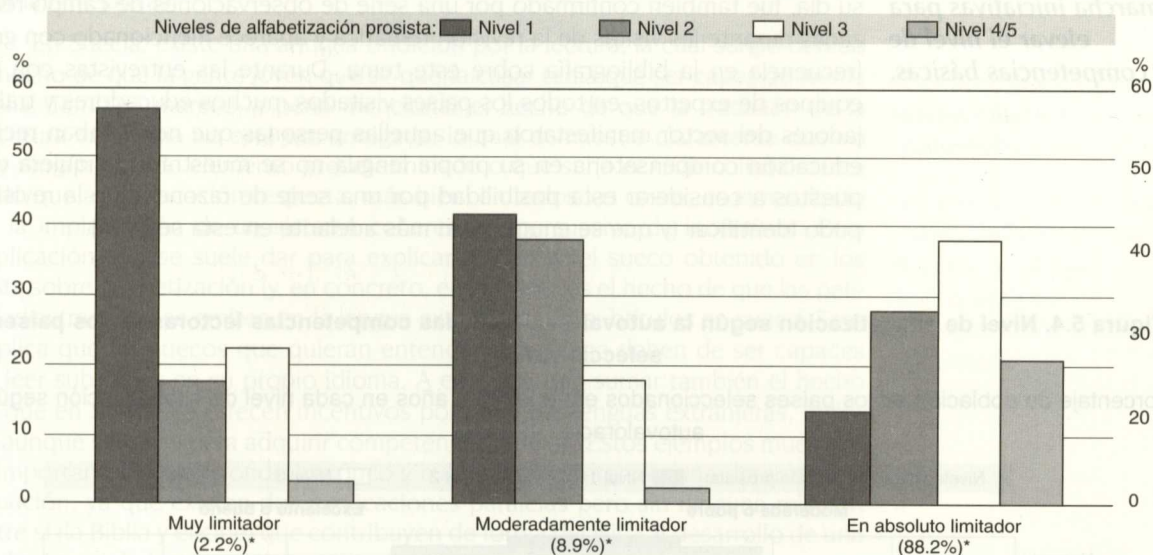
**Figura 5.2. Nivel de alfabetización según la autovaloración de la competencia lectora.**  
 Porcentaje de población entre 25 y 64 años en cada nivel de alfabetización, 1994-98



Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de alfabetización de Adultos), 1994-98.

**Figura 5.3. Nivel de alfabetización según la respuesta dada a la pregunta de si la falta de competencia lectora limita las oportunidades laborales**

Porcentaje de distribución de niveles de alfabetización en cada respuesta para la población entre 25 y 64 años, 1994-98



\* Distribución de todas las respuestas

Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de alfabetización de Adultos), 1994-98.

Estos resultados, aunque converjan, deben manejarse con precaución al poner de manifiesto algunos temas complejos, en particular, aquellos referentes a la bibliografía sobre la autovaloración que los individuos hacen de su rendimiento. Por ejemplo, el hecho de que los individuos no piensen que sus posibilidades de ascender o de encontrar un nuevo trabajo estén limitadas por su baja competencia lectora no se debe necesariamente a una falta de autoconocimiento. Una tercera parte de ellos reconocen que su nivel de competencia lectora es bajo, pero no creen que eso pueda limitar sus oportunidades de mejorar profesionalmente. Lo que ocurre simplemente es que el trabajo que realizan requiere un nivel bajo de conocimientos básicos o que los propios individuos no tienen ambiciones de tipo profesional. También es evidente que existen muchas explicaciones para el segundo grupo de resultados sobre oportunidades laborales (Figura 5.3), entre las cuales la más obvia es la relacionada con los perfiles profesionales. Naturalmente, aquellas personas con niveles más bajos de cualificación son aquellas cuyos trabajos requieren tener pocas competencias y, por tanto, la carencia de necesidades de estos individuos no es obligatoriamente evidente. Por extrapolación, existen menos posibilidades de que estas personas intenten mejorar profesionalmente, puesto que la mayoría afirma no encontrarse en situación de desventaja a este respecto. Esta afirmación se podría rechazar por constituir una tautología si no fuese por el hecho de que el aumento del nivel de competencias influye en el crecimiento económico, en el bienestar individual y en la aparición de más beneficios de carácter social, tales como la ciudadanía o el aumento de la participación en la sociedad.

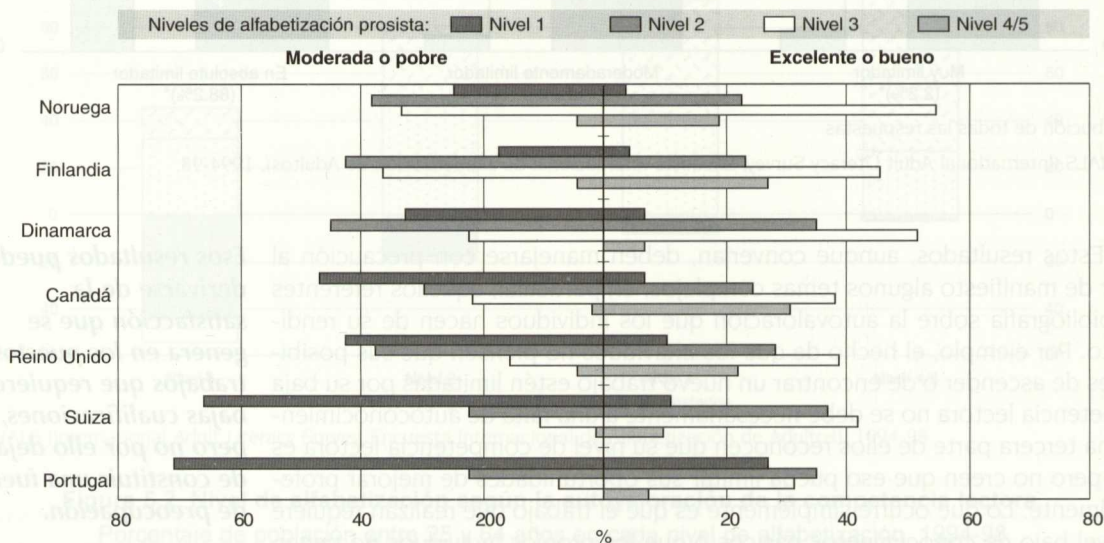
***Esos resultados pueden derivarse de la satisfacción que se genera en los puestos de trabajos que requieren bajas cualificaciones, pero no por ello dejan de constituir una fuente de preocupación.***

**Los datos indican que estos grupos no están solicitando a ningún gobierno que ponga en marcha iniciativas para elevar el nivel de competencias básicas.**

El primer conjunto de resultados (Figuras 5.1 y 5.2) resulta interesante pues muestra que no se demanda de una forma natural o espontánea a los gobiernos que las competencias formen parte de la alfabetización básica en las poblaciones-objeto de tales iniciativas. Este hecho, que la IALS ya puso de manifiesto en su día, fue también confirmado por una serie de observaciones de campo realizadas durante las visitas de la revisión temática y aparece mencionado con gran frecuencia en la bibliografía sobre este tema. Durante las entrevistas con los equipos de expertos, en todos los países visitados muchos educadores y trabajadores del sector manifestaron que aquellas personas que necesitaban recibir educación compensatoria en su propia lengua no se muestran ni siquiera dispuestos a considerar esta posibilidad por una serie de razones que la revisión pudo identificar (y que se enumerarán más adelante en esta sección).

**Figura 5.4. Nivel de alfabetización según la autovaloración de las competencias lectoras en los países seleccionados**

Porcentaje de población en los países seleccionados entre 25 y 64 años en cada nivel de alfabetización según autovaloración 1994-98



Observación: Los países figuran ordenados de forma ascendente desde "Excelente o bueno" y "Nivel 1".

Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos), 1994-98.

**Las diferencias por países y espacios temporales son variables importantes a la hora de tratar la resistencia.**

Estas observaciones también ponen de relieve la necesidad de explicar adecuadamente a los adultos que necesitan educación cuáles son los beneficios que pueden obtener si aumentan sus competencias. También es necesario desarrollar un sistema bien estructurado de incentivos. Obviamente, el número de adultos que están convencidos de la necesidad de educarse está distribuido de una forma muy desigual y la idea de una dimensión cultural respecto de la educación o del deseo de recibir educación se ve reafirmada en cierta medida cuando se desglosan los resultados por países. (Figura 5.4). La pregunta interesante en este caso no es en qué se diferencian los países, sino más bien cuál es el grado de resistencia para cambiar las actitudes de las personas dentro de cada país. Aunque no es posible dar una respuesta precisa a esta pregunta si no existen datos longitudinales, se puede asumir que si las actitudes de las poblaciones que poseen las mayores necesidades de educación pueden ser cambiadas en un período razonablemente corto de tiempo -menos de una década, por ejemplo-

entonces la política a implementar no será la misma que si el cambio se hubiera de realizar en un espacio de tiempo de mayor duración. A juzgar por los resultados obtenidos de la investigación (con la encuesta IALS o la ALL<sup>4</sup>, por ejemplo), es importante pensar en términos del espacio temporal en que se han de encuadrar las iniciativas.

En Suecia, existe una antigua tradición por la lectura, la cual surgió debido al hecho de que la gente joven que se quería casar tenía que ser capaz de leer la Biblia. También merece la pena mencionar el hecho de que la tradición de la escritura en Suecia no está tan arraigada, lo cual demuestra claramente que no hay ningún tipo de elemento predeterminado o que surja *ex nihilo* culturalmente en lo que a la educación respecta; más bien, en todos los casos, es el resultado de la implantación de un sistema coherente y persuasivo de incentivos. Otra explicación que se suele dar para explicar el alto nivel sueco obtenido en los tests sobre alfabetización (y, en concreto, en la IALS), es el hecho de que las películas extranjeras se emiten en la lengua extranjera con subtítulos en sueco. Esto implica que los suecos que quieran entender un diálogo deben de ser capaces de leer subtítulos en su propio idioma. A esto hay que sumar también el hecho de que en Suecia se ofrecen incentivos por aprender lenguas extranjeras, incluso aunque sólo sea para adquirir competencias orales). Estos ejemplos muestran la importancia del trasfondo histórico y cultural para entender una determinada situación, ya que existen dos explicaciones paralelas pero sin ninguna relación entre sí (la Biblia y el cine) que contribuyen de forma decisiva al desarrollo de una tradición por la lectura.

No obstante, ni la Biblia ni el cine dependen del Ministerio de Educación, con lo cual las recomendaciones de las políticas públicas no pueden basarse en estas observaciones anteriormente descritas. Por otro lado, ha lugar a la reflexión sobre la naturaleza de un sistema de incentivos. Comprender las razones fundamentales existentes detrás de una cultura basada en la educación resulta útil a la hora de hacer comparaciones en el ámbito internacional. Un ejemplo interesante desde este punto de vista lo constituye Portugal, un país en el que aunque las películas están subtituladas, los resultados en la escala de la IALS no se pueden comparar con los obtenidos en Suecia. Resulta que la mayoría de las producciones que se emiten en Portugal provienen de Brasil, cuyo idioma también es el portugués.

En resumen, la idea de que en algunos países existe la cultura de la educación y en otros no es simplista y con toda probabilidad falsa. En primer lugar, existe una gradación en el deseo de aprender por parte de la gente, la cual se percibe claramente cuando se visitan países tan diferentes como los que han sido objeto de revisión. Las oportunidades de educación deben ofrecerse, por tanto, de forma que estén en armonía con la naturaleza de la inversión que los individuos están dispuestos a hacer. Por otro lado, dicha gradación se percibe tanto en un mismo país como entre países diferentes; lo que varían son los volúmenes relativos entre países. En último lugar, no hay ningún elemento predeterminado en este sentido, ya que el entorno puede cambiar las motivaciones de los individuos, en respuesta a un conjunto de argumentos persuasivos. Si el caso no se manifiesta, la tarea es inmensa ya que los incentivos que no son meros catalizadores<sup>5</sup> sólo funcionan si se realizan esfuerzos encaminados a preparar al

**La noción de que algunos países poseen una cultura de aprendizaje y otros no es simplista.**

4. Adult Literacy and Lifeskills, una nueva encuesta de ámbito internacional que se está realizando en estos momentos ([www.ets.org/all](http://www.ets.org/all)).

5. Algunos incentivos sólo actúan como catalizadores en el sentido de que los adultos ya muestran una clara inclinación por aprender. Estos adultos que ya son muy "educables", o "formables" se benefician así de efectos peso muerto, por decirlo de alguna manera: Ellos se habrían formado en cualquier caso.

*Los datos indican que estos grupos no están solicitando a ningún gobierno que ponga en marcha iniciativas para elevar el nivel de*

**La motivación, que es la clave de la participación, se ha de alimentar...**

**... mediante la obtención de resultados rápidos cuando se trata de escépticos con tentaciones de abandonar.**

*Figura 3*



**La financiación y otro tipo de ayudas son un elemento crucial para aquellos que se muestran hostiles ante la posibilidad de aprender.**

público con bastante anterioridad al inicio del aprendizaje. Lo que el aprendizaje implica debe explicarse de una manera precisa; y es necesario identificar la forma más adecuada de llegar hasta las poblaciones-objeto.

**Los alumnos adultos son conversos para toda la vida.**

Aunque es difícil, es esencial intentar describir y analizar lo que motiva a los alumnos y a los que no lo son, ya que constituye la clave para aumentar la participación de los adultos en todo tipo de actividad de aprendizaje.

En primer lugar, se debería señalar que la distinción entre adultos convencidos de la importancia de la educación -los "conversos"- y los que no lo son es sin duda una de las distinciones más necesarias en lo que respecta al estudio del aprendizaje adulto. Este enfoque pone de relieve temas relacionados con los métodos pedagógicos, la financiación, el emplazamiento físico y el tipo de formación que se ofrece. La razón por la que estos temas entran en juego es la gran necesidad de garantizar que el aprendizaje va a producir resultados inmediatos (cuando se ofrece) a aquellas personas a quienes ha sido difícil persuadir sobre los beneficios o a quienes, en cualquier caso, no han llegado hasta el centro de formación por su propia iniciativa. Las entrevistas realizadas por el equipo de expertos de la revisión temática han confirmado que este tipo de alumno abandonará frecuentemente los estudios al primer pretexto. El problema de hecho no es tanto persuadir a los adultos para que participen en programas de educación y de formación, sino convencer a los pocos adultos a quienes se ha logrado persuadir de que no los abandonen. Esto es aplicable a todos los casos, con independencia del motivo por el cual se aprende, ya sea profesional o personal.

Así, el método de financiación es un tema importante para los conversos y puede que aún lo sea más para los que son más escépticos, aunque la oferta gratuita se considera como una condición necesaria más que suficiente. Es esencial cubrir los gastos derivados (guardería, transporte, etc.) a aquellos que están más desmotivados, ya que será mucho más difícil conseguir organizarlo todo para aquellos individuos que abandonan el programa de formación a la primera oportunidad que tengan. A estos adultos, que no están convencidos de los beneficios que la educación reporta, se les debe también obligar a reconocer la utilidad de lo que están haciendo para que no se quejen y/o abandonen. Por tanto, los temas de utilidad, financiación, motivación, coherencia de políticas y beneficios de la formación son más relevantes para aquellas personas que se muestran hostiles ante el aprendizaje. La palabra "hostil" no es demasiado fuerte, como se confirma a través de algunas situaciones vividas en centros educativos. Aquellos que abandonan los estudios han mostrado con bastante frecuencia hostilidad hacia el acto de aprender, hacia el sistema educativo en general, hacia el formato tradicional de enseñanza que gira en torno a la idea de una persona que posee y transmite los conocimientos, mientras que el resto es una audiencia a menudo demasiado pasiva y sobre la cual se asume que tiene pocos o ningún conocimiento.<sup>6</sup>

6. Este argumento es de alguna manera más complejo de lo que parece, ya que la pasividad a menudo puede reafirmar a los adultos que no desean ser el centro de atención en una situación en la que se encuentran inseguros de sí mismos.



En la parte restante del análisis, la distinción entre los que están convencidos de los beneficios de aprender y de los que no lo están<sup>7</sup> se utilizará en un enfoque rompedor, aunque el análisis de las secciones no refleja de una forma directa esta dicotomía.

### **Educación básica de adultos - partes interesadas.**

Puesto que a menudo es muy difícil diferenciar entre educación general y formación profesional, esta sección tratará justamente de definir las necesidades de aquellos adultos que no están bien preparados para abrirse camino en su propia sociedad, que cada vez exige un mayor dominio de las competencias básicas. Sobre todo, muestra la validez del enfoque que un número de países ha comenzado a aplicar: aquel que convierte la educación básica en el fundamento de todo progreso, incluso cuando se recibe por motivos laborales. Al igual que las escuelas preparan a sus alumnos tanto para el mercado laboral como para enfrentarse a la vida, el aprendizaje adulto ofrece unos beneficios que van más allá de lo laboral. Durante las visitas que se realizaron a los países, los equipos de expertos observaron que existía la idea general, muy arraigada, de que el aprendizaje adulto tiene un impacto en el funcionamiento de la sociedad en su conjunto (democracia, ciudadanía, etc.) y no solo en el marco empresarial.

Saber leer, escribir y realizar cálculos aritméticos son los temas más importantes en lo que respecta al aprendizaje adulto, tal y como ha demostrado la IALS. Los órdenes de la magnitud están abiertos a la discusión, al igual que el ranking y las diferencias absolutas entre países, aunque los hechos son innegables: Una parte nada insignificante de la población de los nueve países participantes en la encuesta<sup>8</sup> tienen dificultades al utilizar su propio idioma. En la mayoría de los casos, no significa que no puedan leer un texto, pero sí que no pueden extraer las conclusiones correctas de un documento con texto, imágenes y/o cifras. De acuerdo con la IALS, se estima que es posible que al menos una cuarta parte de la población adulta no sea capaz de participar plenamente en la sociedad en que vive (Figura 2.1).<sup>9</sup>

Aunque los diferentes estudios naturalmente no están midiendo lo mismo, todos ellos coinciden en la magnitud del problema. Consecuentemente, la educación básica se ha convertido en una de las prioridades de la acción gubernamental.<sup>10</sup> Es interesante comentar que entre la población adulta que necesita recibir educación básica se puede distinguir entre aquellos que nunca han tenido acceso a la misma -educación que responde a la descripción de "segunda oportunidad" o compensatoria- y aquellos que en su día fueron al colegio pero han olvidado la mayor parte de lo que aprendieron por la falta de uso de estos conocimientos o por las malas experiencias que allí tuvieron.

**Un enfoque válido: la educación básica como la base para el progreso.**

**Al menos una cuarta parte de la población adulta de los países encuestados por la IALS posee bajos niveles de competencias.**

**Por un lado, están aquellos que nunca han tenido acceso al aprendizaje y, por otro, los que sí que tuvieron acceso al mismo pero han olvidado lo que han aprendido.**

7. A la cual se ha de añadir otra distinción en algunos casos: aquella entre los "susceptibles de conversión" y aquellos que se muestran irremediablemente "hostiles".

8. España no participaba en la IALS

9. Estas cifras pueden variar dependiendo de las definiciones que se empleen y de las instituciones que realicen los cálculos. Otro estudio realizado en el Reino Unido muestra que "aproximadamente uno de cada cinco adultos tiene un bajo nivel de alfabetización" (Moser, 1999).

10. Por ejemplo, en el Reino Unido se puso en marcha el proyecto denominado "Skills for Life" (conocimientos para desenvolverse en la vida) en marzo de 2001.

**El nivel de educación secundaria superior, que aproximadamente se corresponde con el NIVEL 3 determinado en la IALS...**

**... puede constituir un objetivo de referencia ...**

Un objetivo más ambicioso podría ser dirigir la atención al nivel secundario superior. Este nivel, que se alcanza a la edad de 18 años como media y que en muchos países permite el acceso a la educación terciaria, es un punto de referencia excelente y un objetivo concreto. Es un nivel que posee un valor inherente ya que conduce a la adquisición de un nivel superior de estudios en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida, tanto con fines personales como profesionales. De hecho, todos los países visitados que están aprobando legislación al respecto, están centrando su atención de una forma más o menos explícita en la educación secundaria de nivel superior. Noruega ha acometido este objetivo mediante su Reforma de la Competencia, mientras que Suecia lo ha hecho a través de su Iniciativa de Educación de Adultos (Casilla 5.1). Una forma de lograrlo es concediendo a todos los alumnos adultos el derecho -y, en algunos casos, el acceso y los recursos económicos- a iniciar o retomar los estudios para alcanzar dicho nivel. El capítulo 4 ofrece una revisión general de las diferentes políticas nacionales propuestas con este objetivo.

Merece la pena señalar que el nivel alcanzado al final de la educación secundaria superior se corresponde aproximadamente con el nivel 3 de la escala de alfabetización propuesta por la IALS. En esta encuesta el nivel 3 es considerado el nivel mínimo adecuado para enfrentarse a la vida y al trabajo cotidiano. (OCDE y Statistics Canadá, 2000). Por tanto, el nivel representa un claro objetivo, aparentemente consensuado. Constituye la preparación para la sociedad del conocimiento, al abrir las puertas de la educación y formación terciaria, con un contenido altamente tecnológico.

#### Casilla 5.1. **La Iniciativa para la Educación de Adultos en Suecia**

Suecia ha consolidado la Iniciativa para la Educación de Adultos, un programa de cinco años de duración creado en 1997 como parte de su política de educación de adultos. Esta iniciativa se financia mediante la asignación de fondos destinados a la adopción de medidas que permitan activar los programas de educación y de formación en el mercado laboral. Existía un consenso respecto a la idea de que las personas desempleadas sin las competencias propias de un nivel escolar secundario superior debían recibir educación para posicionarse mejor en el mercado laboral. Por esta razón, deberían gozar de un acceso más fácil a las oportunidades educativas, en lugar de a los subsidios por desempleo, en un primer momento.

El objetivo era conseguir potenciar de forma general, en un breve período de tiempo y en el ámbito nacional, el conocimiento entre los adultos, ofreciendo a aquellos con niveles más bajos de educación la oportunidad de estudiar, lo cual permitía que hubiera una distribución más equitativa de las oportunidades educativas y de adquisición de conocimientos entre las diversas generaciones. Además, la Iniciativa tenía como objetivo contribuir a la reforma de la educación de adultos, tanto en lo que respecta a sus contenidos como a los métodos de trabajo. Los objetivos de todos los programas educativos y formativos desarrollados por la Iniciativa para la Educación de Adultos se rigen, tanto en lo que respecta a su contenido como a su forma, por las necesidades, deseos y capacidades de los individuos. Por otro lado, los municipios deben planificar la oferta de formación en cooperación con las oficinas de empleo y los agentes sociales. Un número aproximado de 800.000 adultos, casi el 20% de la población activa, han realizado estudios a tiempo completo durante al menos un año durante los cinco años de vigencia de la Iniciativa.

Fuente: OCDE (2000).

**... aunque para algunas poblaciones el objetivo es demasiado ambicioso.**

Tiene también desventajas debido a lo ambicioso del objetivo. No se puede conseguir a corto o incluso medio plazo. Está resultando muy costoso en aquellos países en los que una gran parte de la población no ha conseguido aún este

nivel (Portugal)<sup>11</sup>. Para minimizar el coste financiero y la pérdida de motivación por parte de los adultos que estudian por su propia cuenta, es necesario que exista una política de reconocimiento de los estudios que se hayan cursado previamente (Capítulo 6). Por último, en el caso concreto de poblaciones con problemas de analfabetismo que se mencionan más arriba, el nivel de escolarización en educación secundaria superior no es un objetivo razonable ni creíble. Podría ser muy desmotivador establecer dicho objetivo dado el abismo existente entre el nivel del que se parte y el que se intenta alcanzar. En los estudios de andragogía se sabe que los adultos tienen que creer en los objetivos que ellos mismos establecen.

También hay un gran número de áreas educativas necesarias cuyo estudio es útil, agradable o necesario para los adultos, si bien no aparecen representadas en la educación básica de adultos. Puesto que estos tipos de educación son difíciles de determinar, se discutirán en el contexto de los diversos temas que figuran a continuación. Las áreas educativas pueden incluir los cursos de idiomas para desenvolverse en el país destino de vacaciones, las clases de golf o asignaturas difíciles de identificar a primera vista y que, por tanto, también son difíciles de clasificar con seguridad. Un ejemplo ilustrativo de lo anteriormente explicado: A muchos observadores y participantes les puede resultar difícil aceptar que las lecciones de buceo puedan financiarse con fondos públicos o puedan integrarse dentro de la formación profesional, y sin embargo, podría parecer que, dado los nuevos modelos de consumo de los individuos, el ocio pueda llegar a convertirse en un componente significativo del bienestar de un individuo. Aprender a bucear puede aumentar las futuras oportunidades de conseguir empleo en este sector.

Un enfoque general cuya atención esté centrada en las necesidades de educación de los adultos podría ser complementado por un enfoque cuya atención se centre en grupos específicos de población. Las visitas realizadas a los nueve países de la revisión temática revelaron la existencia de algunos de estos grupos. Como norma general, los individuos altamente cualificados quedaron excluidos de forma deliberada de la revisión (OCDE, 2000). Algunos países como Portugal decidieron sin ningún tipo de fisura concentrar su atención en los individuos con bajas cualificaciones, aunque ello significara presentar su situación nacional de una forma más desfavorable de lo que es en realidad. No es uno de los objetivos de la revisión definir todas las categorías de población según su nivel de cualificación. No obstante, merece la pena señalar en este capítulo sobre la motivación que las necesidades de educación de los individuos cualificados se satisfacen adecuadamente, ya sea a través de cursos organizados en las empresas, o a través de un sistema mixto de ayudas. Con bastante frecuencia, es la comunidad (el estado u organizaciones de carácter voluntario o sin ánimo de lucro) la que se ocupa de las necesidades de los más desaventajados. Por otro lado, lo que sorprende a los expertos de países como Canadá o

***"El aprendizaje a través del ocio", si bien no figura representado en la educación básica de adultos, también puede contribuir al bienestar.***

***Las necesidades de grupos específicos de población deberían ser reconocidas.***

11. Es absolutamente esencial distinguir entre el número de años de escolarización que tengan los adultos y el nivel de cualificación profesional que hayan conseguido. Portugal consituye un ejemplo perfecto de ello. Aunque una parte considerable de los adultos no han estado escolarizados durante más de seis años, muchos de ellos han alcanzado niveles de competencia profesional muy altos. El debate sobre el reconocimiento de la educación previa es absolutamente prioritario.

*El nivel de educación secundaria superior, que aproximadamente se corresponde con el NIVEL 3 determinado en la IALS...*

***La motivación no se puede ver siempre como un elemento relacionado de forma exclusiva con la educación básica o la formación profesional.***

***El grupo de los no alumnos puede dividirse en los que no pueden aprender y los que no lo desean.***

***La falta de "acceso a la formación" puede ser resultado de la experiencia personal o de un entorno desfavorable...***

Finlandia por ejemplo<sup>12</sup>, fue que el grupo inmediatamente superior al más desfavorecido ya no constituía el centro de la atención. Y, sin embargo, este grupo es muy importante: incluye a todas las personas que trabajan y que cobran un sueldo bajo o mínimo, así como a una gran proporción de la población desempleada que se beneficia de prestaciones por desempleo o de planes de solidaridad. Sus necesidades educativas puede que no sean urgentes desde el punto de vista de los criterios usuales, pero gran parte de ellos son analfabetos y necesitan formación básica en, *por ejemplo*, las tecnologías de la formación y de la comunicación (TICs). Por tanto, estas categorías de población se deberían tener en cuenta en el debate actual sobre las reservas laborales, ya que pueden contribuir a reducir las masificaciones y las carencias potenciales de trabajadores cualificados. Este tema se tratará en la sección 5.2.

En la siguiente sección se ofrece una descripción de las características de los alumnos y de los que no lo son, así como el análisis de las soluciones que están funcionando en los países visitados. Se recuerda que, aunque la formación profesional se trata específicamente en la sección 5.2, las descripciones y el análisis de los motivos de los alumnos presentados aquí -y de la manera en que se les puede motivar para que se formen- a veces tienen una relevancia inmensa y suelen ser aplicables al conjunto de la población y a todas las formas posibles de educación. Una vez más, es muy difícil trazar una línea divisoria entre la educación básica y la formación profesional.

#### **Grupos de alumnos y de no alumnos.**

En cualquier discusión sobre los grupos de alumnos y sus características, es igualmente importante hacer una descripción de aquellos que no lo son. Un análisis más detallado del grupo formado por los no adultos que permita hacer una división entre aquellos que no pueden recibir educación y aquellos que no lo desean ha resultado ser fascinante. Debería así mismo hacer reflexionar a aquellos que implementan políticas con objeto de estimular a los adultos para que aprendan.

La razón es probablemente más simple de lo que parece. Los obstáculos que impiden formarse a los grupos son de tipo económico, lo cual se puede asumir como una hipótesis de trabajo. Aquellos que no quieren recibir educación no lo hacen por razones culturales (lo cual también es una hipótesis)<sup>13</sup>. Como se ha sugerido anteriormente, aquí y en otras fuentes, el diagnóstico tiene un impacto directo en la solución o soluciones, ya que indudablemente no se trata una limitación de tipo económico de la misma forma en que se trata un bloqueo cultural. En el primer caso las personas afectadas "pueden ser formadas", esto es, muestran una gran disposición a recibir educación, o al menos no muestran hostilidad frente a la idea de iniciar o retomar los estudios si los obstáculos que les impiden el acceso a la educación se eliminan. En el segundo caso, "la posibil-

12. Una dificultad específica -debida al hecho de que el ejercicio consiste en una visita de campo- es saber si las opiniones de los expertos tras su visita son el resultado de una observación adecuada de la situación del país o bien están subjetivizadas debido al hecho de que de dichos expertos únicamente ven una pequeñísima parte de las actividades de educación de adultos que se realizan y de los que las realizan. Aunque los países objeto de revisión hicieran todo lo posible y se entregaran totalmente para facilitar la tarea de los expertos, es evidente que las elecciones se han de realizar cuando el programa se está elaborando y no puede ser exhaustivo. Lo que se pone en cuestión, por consiguiente, es la naturaleza del elemento subjetivo que se introduce.

13. Para simplificar el argumento, la palabra "cultural" se utiliza en este contexto en un sentido muy amplio. Incluye, entre otros, elementos como los bloqueos psicológicos derivados de una mala escolarización.

dad de ser formado” por parte de los individuos disminuye debido a la experiencia personal o por la existencia de un ambiente que no es propicio para la educación.

Por tanto, la discusión siguiente intenta distinguir dos grupos entre los alumnos: aquel formado por los que pueden “ser formados” y otro que lo componen aquellos que “no pueden ser formados”. El primer grupo se forma indistintamente en un escenario formal o no formal o deliberadamente en un escenario informal. El segundo grupo no se forma, pero podría llegar hacerlo si recibe ayuda para superar las barreras. Un tercer grupo tampoco recibe formación y además, tiende a mostrar cierta hostilidad hacia la mismísima idea de recibir educación. Esto no significa por supuesto que no se les pueda llegar a convencer con un plan de incentivos adecuado. Lo que ocurre es que son el grupo más difícil de convencer y, por tanto, los que menos disposición muestran. Por ello, tiene sentido identificarles como tal en la adopción de políticas.

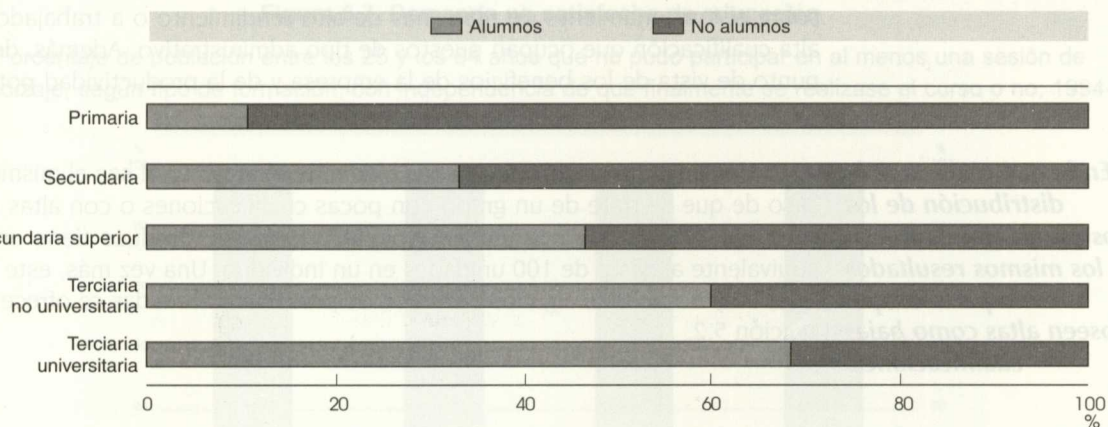
**Las políticas deben tener en cuenta la extrema desgana e incluso la hostilidad.**

*El efecto Matthew y los efectos de peso muerto.*

El resultado que menos discusión ha creado se muestra claramente en la Figura 5.5: los adultos con bajas cualificaciones participan en menor medida en las actividades educativas que aquellos que tienen un alto nivel de cualificación. La proporción es exactamente la inversa, con un modelo de distribución de 15/85<sup>14</sup> para los individuos en la ISCED<sup>15</sup> Nivel 1 y 70/30 en la ISCED 6 ó 7. El elemento fundamental se sitúa en el nivel central: 51/49 - igualdad virtual - en la ISCED Nivel 3. A esto se le ha denominado el “efecto Matthew”, en referencia a la cita bíblica que dice: “A quien tenga, se le deberá dar para que consiga la abundancia”. Esta frase aplicada a la educación significará que aquellos con un nivel educativo más alto, recibirán más formación. Dos temas se ponen de manifiesto, con un tratamiento muy diferente en cada país.

**Figura 5.5. Grupos de alumnos y de no alumnos según nivel educativo**

Porcentaje de población entre 25 y 64 años según nivel de educación que se está formando o no, 1994-98



Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de alfabetización de Adultos), 1994-98.

14. El 15% se forman y el 85% no lo hacen.

15. *International Standard Classification of Education*, Clasificación Internacional de Educación.

**Los niveles de cualificación podrían constituir los criterios de la ayuda financiera.**

Vuelve a surgir la discusión sobre los efectos de peso muerto. Se puede argumentar que si los individuos que aprenden, lo hiciesen con independencia de que recibiesen apoyo público, entonces se debería reducir la ayuda pública para ellos. Sin embargo, debería quedar claro que no hay formas definidas de distinguir a los "oportunistas".<sup>16</sup>

- aquellos que se muestran convencidos y reciben ayuda económica -de entre aquellos que no se formarían si no recibiesen dicha ayuda económica. Por tanto, una manera de hacerlo sería por nivel de cualificación: no habría ningún tipo de asistencia, al menos de tipo económico para aquellas personas con un determinado nivel. Así funciona en Dinamarca, Noruega y Suecia, por ejemplo. En estos países la educación gratuita está dirigida a aquellos que no han alcanzado un determinado nivel de educación. Esta forma de actuar, no obstante, causa problemas, sobre todo en lo que respecta a la igualdad, ya que dos individuos con diferentes niveles de cualificación reciben cobertura diferente.

Por otro lado, este enfoque también centra su atención en el debate sobre formación profesional y formación profesional superior. Vincular la educación a su objetivo inmediato y al grado de motivación personal es un enfoque interesante en lo que respecta a la financiación. Sin embargo, esta solución aún no se ha sugerido; el hecho de que se haya enfocado en los términos descritos en la Figura 5.6 constituye únicamente el punto de partida.

**Existen dos argumentos para relacionar de forma positiva la ayuda de tipo económico con los niveles de alfabetización.**

Hay al menos dos razones para sugerir que el nivel de alfabetización de un individuo, por ejemplo,<sup>17</sup> debería estar en relación con el nivel de ayuda económica individual (Figura 5.6). En primer lugar, está el hecho de que es bastante arriesgado intentar persuadir a individuos que se sabe que están poco motivados. Los empresarios y otras partes interesadas no suelen correr ese riesgo. Realizando una pequeña inversión y proponiendo que los empresarios realicen una pequeña inversión, existe la esperanza de poder convencerlos de que los posibles beneficios que se pueden obtener a cambio de correr un pequeño riesgo económico son considerables. En segundo lugar, está el hecho de que enseñar a leer y a escribir exige menos esfuerzo en lo que respecta al profesorado y a los materiales de enseñanza que formar a técnicos con altas cualificaciones sobre el funcionamiento de máquinas de alto rendimiento o a trabajadores de alta cualificación que ocupan puestos de tipo administrativo. Además, desde el punto de vista de los beneficios de la empresa y de la productividad potencial, los rendimientos deben justificar su inversión.

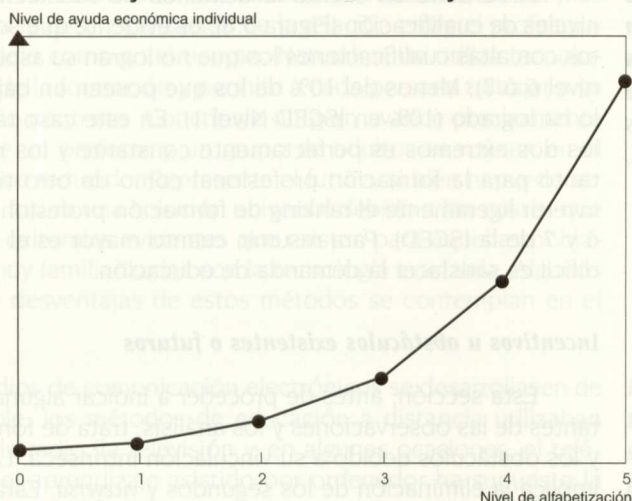
**En lo que respecta a la distribución de los costes, las cifras ofrecen los mismos resultados tanto para los que poseen altas como bajas cualificaciones.**

Merece la pena señalar que posiblemente el gasto total sea el mismo en el caso de que se trate de un grupo con pocas cualificaciones o con altas cualificaciones: el gasto de una unidad monetaria en 100 individuos tiene un coste equivalente al gasto de 100 unidades en un individuo. Una vez más, este modelo es muy normativo; algunos ejemplos de prácticas adecuadas se ofrecen en la sección 5.2.

16. En términos de efectos de peso muerto.

17. O cualquier otra prueba determinante que indique el nivel de un individuo: el nivel de cualificación es uno de los más evidentes.

**Figura 5.6. Vinculación de la ayuda económica individual y el nivel individual de cualificación**



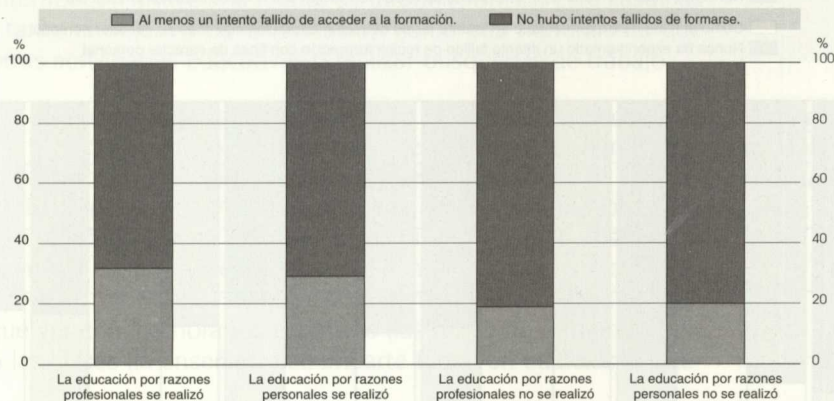
*Disposición a aprender, imposibilidad de participación*

En un capítulo dedicado a la motivación por aprender merece la pena ofrecer algunas otras conclusiones obtenidas por la IALS. De acuerdo con lo que se muestra en la Figura 5.7, existe una demanda de educación no satisfecha: algunas personas han intentado recibir educación o formación, pero no lo han logrado en los últimos 12 meses. Esto no significa que no hayan aprendido nada en absoluto,<sup>18</sup> pero no lo han logrado en al menos una ocasión. En relación con la variable que muestra a aquellos que consiguieron acceder a la educación, la figura 5.7 indica que entre los que recibieron finalmente educación o formación, a una gran parte le resultó difícil: alrededor de un tercio (30% por razones profesionales y un 28.2% por motivos no profesionales). Además, de entre aquellos que no recibieron educación o formación, a una gran parte de ellos (el 20% y el 19,5% respectivamente) Para resumir, no todos los individuos dispuestos a aprender pueden hacerlo, con independencia de cuáles sean las razones que tengan.

**Muchos de los que finalmente reciben educación o formación lo han intentado previamente al menos una vez, con resultados fallidos.**

**Figura 5.7. Demanda no satisfecha de educación**

Porcentaje de población entre los 25 y los 64 años que no pudo participar en al menos una sesión de aprendizaje, según tipo de formación, con independencia de que finalmente se realizase el curso o no, 1994-98



Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de alfabetización de Adultos), 1994-98.

18. La IALS identifica hasta tres periodos educativos o formativos en los últimos 12 meses.

**Los adultos con altas calificaciones han experimentado más intentos fallidos de estudiar que aquellos con bajas calificaciones.**

Si se tiene en cuenta la demanda no satisfecha de educación según los niveles de cualificación (Figura 5.8), es evidente que son principalmente los adultos con altas calificaciones los que no logran su aspiración. (33,4% en la ISCED nivel 6 ó 7); Menos del 10% de los que poseen un bajo nivel de cualificación no lo ha logrado (10% en ISCED Nivel 1). En este caso también la progresión entre los dos extremos es perfectamente constante y los resultados son los mismos tanto para la formación profesional como de otro tipo (aunque sea necesario invertir ligeramente el ranking de formación profesional entre el nivel 5 y el nivel 6 y 7 de la ISCED). Para resumir, cuanto mayor es el nivel de cualificación, más difícil es satisfacer la demanda de educación.

### Incentivos u obstáculos existentes o futuros

Esta sección, antes de proceder a indicar algunas recomendaciones resultantes de las observaciones y los análisis, trata de forma conjunta los incentivos y los obstáculos debido a su vinculación intrínseca. La creación de los primeros implica la eliminación de los segundos y *viceversa*. Esta sección también trata de forma conjunta los incentivos existentes y aquellos que se han de crear, así como los obstáculos existentes y los que puedan llegar a surgir.

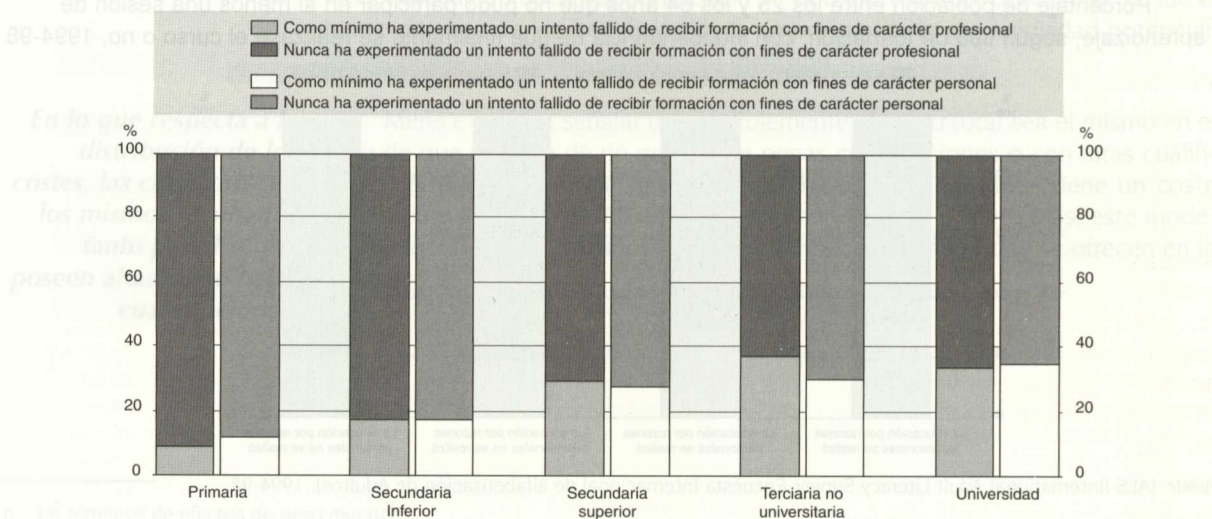
#### Lugar y forma en que se imparte la formación

**Llegar hasta aquellos que en un momento anterior se negaron a aprender significa romper con los modelos tradicionales...**

No se han producido grandes innovaciones en lo que respecta a la forma de transmisión del conocimiento. La enseñanza y el aprendizaje se basan siempre en un modelo más o menos similar. Un profesor que transmite conocimientos y unos alumnos que los reciben. No obstante, se sabe que el sistema escolar tradicional ha hecho a muchos adultos perder el interés por la educación. Por tanto, es difícil imaginar que estos se mostraran de acuerdo en volver a estudiar en el mismo escenario que provocó que abandonasen sus estudios. En vista de ello, los intentos de acabar con el método por el cual un profesor habla ante toda una clase han recibido muy buena acogida.

**Figura 5.8. Demanda no satisfecha de educación según nivel educativo**

Porcentaje de población entre 25 y 64 años que no han podido participar en al menos una sesión de formación, según tipo de formación y de nivel educativo, con independencia de que la formación se realizase o no finalmente, 1994-98





Se han realizado algunos intentos en esa dirección. Probablemente el más innovador es el que implica la desincronización de la relación entre el profesor y el alumno tanto en el espacio como en el tiempo. Naturalmente utiliza tecnologías de la comunicación y de la formación y permite a cada persona trabajar a su propio ritmo y en su propio contexto. Constituye un gran avance precisamente porque ya no requiere que un profesor y un grupo de adultos se reúnan en el mismo espacio más o menos reducido. Representa el futuro, si bien ni puede ser ahora mismo ni será en un futuro una solución universal debido a los costes que implica y a los obstáculos culturales evidentes que existen para aquellas poblaciones que no están aún muy familiarizadas con la tecnología avanzada. Algunos de los beneficios y de las desventajas de estos métodos se contemplan en el capítulo 6.

Antes de que los medios de comunicación electrónicos se desarrollasen de una forma tan considerable, los métodos de educación a distancia utilizaban mayoritariamente el correo, la radio, la televisión y, en algunas ocasiones, el teléfono. Desde los años 70, el aprendizaje asistido por ordenador ha supuesto la solución de futuro. La disponibilidad de aparatos interactivos (CDs, televisión interactiva, ordenadores personales, etc.) ha hecho que esta solución sea aún más atractiva. Sin embargo, esta solución se enfrenta al mismo tipo de problemas mencionados en el caso de las TICS, esto es, las barreras culturales que impiden disponer de tecnología y los costes de acceso. La Universidad a Distancia en Inglaterra decidió deliberadamente trabajar intercambiando documentos a través del correo ordinario para que los estudiantes no se viesen obligados a comprar un ordenador personal y a componérselas para tener acceso al mismo. La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) española ha optado por aumentar la oferta virtual, si bien continúa ofreciendo tutorías personalizadas en sus centros asociados.

En la región de New Brunswick, en Canadá, se ha puesto en marcha un interesante experimento para permitir que todo el mundo tenga acceso a un equipo informático adaptado a las necesidades modernas y situado a una distancia razonable de casa. El *McDonald Community Access Centre*, situado en Moncton, funciona como uno de los 230 centros de recursos existentes en escuelas o centros comunitarios<sup>19</sup> donde es posible enseñar a cuatro o cinco alumnos al mismo tiempo el funcionamiento básico de un ordenador personal, de Internet y otras aplicaciones o programas. Lo interesante, aparte del tamaño de los grupos y de la distribución tan adecuada de estos centros en toda la provincia, es la idea de que el acceso a Internet constituye una fuente de información. En este caso, las TICS constituyen tanto el objetivo de la formación como una herramienta que permite realizar otras actividades educativas o realizar búsquedas de trabajo.

Otra forma de disociar la enseñanza de la imagen negativa que pueda tener es sacándola de la situación tradicional en el aula. Se pueden citar numerosas iniciativas en este sentido: En Portugal, se observó que las instalaciones ya existentes en la comunidad (polideportivos, asociaciones, etc.) se empleaban para promocionar y ofrecer educación en un contexto familiar (la llamada estrategia del "cuco"). El ahorro de costes sigue siendo un argumento clave. Las escuelas populares, como Örebro en Suecia, ofrecen normalmente una formación que apenas si tiene que ver con los horarios escolares (las horas de formación son personalizadas) o las clases (la enseñanza se imparte fuera, en edificios pequeños etc.).

**... como la desincronización de la relación profesor-alumno en el espacio y el tiempo.**

**Pero los obstáculos tecnológicos continúan suponiendo problemas, a pesar de la revolución informática.**

**En Canadá, hay centros de recursos en los que grupos pequeños de personas aprenden a utilizar Internet para ampliar sus conocimientos y buscar trabajo.**

**La imagen de la enseñanza se puede renovar trasladándola a nuevos escenarios.**

19. El centro visitado estaba en un internado para discapacitados.

**La enseñanza a distancia es una alternativa atractiva que se ha hecho realidad a través de las TICs.**

Teniendo en cuenta el aspecto geográfico, importante en al menos cuatro de los cinco países visitados (Canadá, Finlandia, Noruega y Suecia), la enseñanza a distancia -especialmente la que se imparte a través de las TICs- permite superar los obstáculos de una clase tradicional en la que básicamente el profesor es el que habla y que no es en absoluto atrayente.

#### *Los beneficios del aprendizaje*

**Se debe hacer ver a los adultos el valor del aprendizaje.**

Animar a los adultos para que retomen sus estudios o los inicien y mostrarles el rendimiento potencial que ofrece la inversión realizada se está convirtiendo en una prioridad. Salvo en el caso de que se pueda convencer a los adultos de que la educación les va a aportar algo -dado que la educación puede implicar determinados esfuerzos en cuanto a horarios y trabajo- es probable que éstos no inviertan en educación ni en formación.

**Entre los numerosos beneficios que reporta la formación profesional se mencionó a menudo la confianza en uno mismo.**

Por lo que respecta a la formación profesional, los beneficios más obvios son la movilidad profesional, la posibilidad de conseguir un mejor trabajo, de ascender, de asumir más responsabilidad, de tener más iniciativa o independencia y de que la competencia sea reconocida. Durante las visitas realizadas a los países, las expresiones de confianza en sí mismos aparecieron con bastante frecuencia.

**Aquellos que enseñan conocimientos básicos deben transmitir a los adultos escépticos cómo dichos conocimientos pueden abrir las puertas de su mundo.**

En términos más generales, se puede ofrecer una gran diversidad de razones que explican cuáles son los motivos por los que un adulto se forma. La adquisición de conocimientos básicos (leer, escribir, realizar cálculos) ofrece numerosas oportunidades. Aquellas personas que tienen la responsabilidad de transmitir conocimientos básicos han de concentrarse en la tarea de convencerlos. Se pueden y se deben proponer muchos incentivos: poder leer los periódicos, acceder a todo tipo de información (salud, anuncios de trabajo), utilizar todo tipo de servicios que están a disposición de la sociedad en que vive el individuo y, por supuesto, en última instancia, utilizar el correo electrónico y otros servicios de Internet. Una de las razones clave por las cuales un adulto aprende es para poder ayudar a sus nietos o hijos con las tareas escolares. La adquisición de un estatus dentro de la comunidad en que se vive y la aceptación social son otras de las razones que los interesados y los profesionales mencionan.

#### *Creación de incentivos*

**El aprendizaje debería presentarse como un proyecto que tiene un objetivo definido.**

Para convencer a los adultos de que merece la pena aprender, la educación y la formación se han de ofrecer en el contexto de un proyecto, en el sentido más amplio, con un objetivo claro. El enfoque educativo y el plan de aprendizaje en su conjunto deben adaptarse a las necesidades de los adultos, al ritmo al que trabajan y a los diferentes problemas a los que se enfrentan.

**Sus características y costes han de adaptarse para que satisfagan las necesidades del alumno.**

El gasto económico no debería suponer un obstáculo. Hay ejemplos de educación gratuita que no se han recibido con mucho entusiasmo, si bien en muchos casos los adultos no pueden obtener educación porque no se lo pueden permitir o porque no pueden satisfacer al mismo tiempo sus restantes necesidades. (Figura 5.7). Cualquiera que sea el caso, el coste que implique la educación debe ser coherente con la cantidad que el individuo está dispuesto a invertir y con los resultados que se quieren obtener.

La capacidad de demostrar los beneficios derivados del aprendizaje constituye una ventaja para los profesionales del sector. En todos los países visitados, la forma más citada de hacer circular la información referente al valor de la formación fue el boca a boca. Identificar claramente los efectos directos e indirectos es un reto para los participantes: animar con éxito a los adultos a que asistan a clase es una forma de afrontar ese reto.

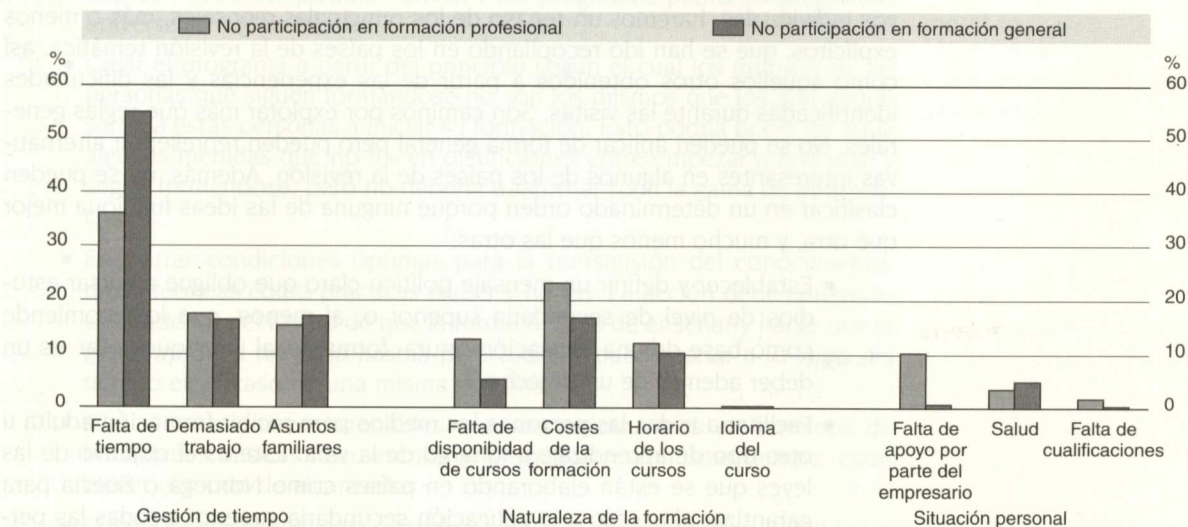
#### Obstáculos que hay que evitar

Las barreras que se han de eliminar ponen de manifiesto los incentivos que se han de utilizar, ofreciéndose las dos caras de una misma moneda. La IALS destaca los obstáculos principales a los que se han de enfrentar aquellos que desean aprender y cuyos intentos se han frustrado al menos una vez durante los últimos 12 meses. (Figura 5.9). Es bastante evidente que la falta de tiempo es el argumento que con más frecuencia se ofrece. Por eso es esencial permitir a aquellas poblaciones convencidas del valor que tiene la educación, y sobre todo, con fines distintos a los profesionales, que dispongan de tiempo para formarse. Este argumento es muy engañoso porque a menudo conduce a pensar a las personas que aprenden que están perdiendo el tiempo, sobre todo si no se les ayuda a ser capaces de gestionar sus necesidades más apremiantes en lo que al tiempo se refiere. En los casos particulares en los que existe "falta de tiempo", los resultados de la IALS también mostraron el valor que tiene distinguir entre formación profesional y de otro tipo.

**Aquellos que en más de una ocasión no han logrado acceder a la formación son los que más a menudo citaron la falta de tiempo como la razón de que el intento fallase.**

**Figura 5.9. Razones por las que no se participa en la educación de adultos.**

Porcentaje de población entre 25 y 64 años, según razones aducidas para no participar y según tipo de formación, 1994-98



Fuente: IALS (International Adult Literacy Survey, Encuesta Internacional de alfabetización de Adultos), 1994-98.

El segundo argumento que ofrecen con más frecuencia las personas que no han podido cumplir su deseo de aprender es la falta de financiación. En general, el tiempo y el dinero son los dos bienes que más escasean. Esto no es en realidad sorprendente, pero los órdenes de la magnitud enseñan una interesante lección: encontrar tiempo para los adultos y, en menor medida, subvencionarles, podría resolver en gran medida el problema de la participación.

**La falta de financiación fue la segunda razón más importante.**

**Los profesionales de la enseñanza citaron de forma general las barreras psicológicas.**

En las entrevistas, los profesionales de la educación (no profesional) afirmaron que las barreras psicológicas eran importantes. Desde su punto de vista, estas constituían la razón principal por las que una persona no se formaba. Se ha hablado mucho sobre los miedos y temores a convertirse en el hazmerreír del vecindario, lo que prueba que es absolutamente esencial disociar el aprendizaje de la noción de clase o colegio. También se descubre que aquellos que no reciben ningún tipo de formación a menudo se quejan de la falta de apoyo de las personas cercanas a ellos (familiares y amigos) o del empresario.

**Para otras personas, simplemente la formación no es una de sus prioridades**

También se debe decir que muchos de los adultos que han abandonado la educación apenas si le conceden valor. Algunos se muestran satisfechos de su situación, desde el punto de vista familiar y económico. Otros conceden más importancia a las actividades voluntarias y de ocio que benefician a la sociedad. De hecho, muchos, que no poseen ningún tipo de proyecto estructurado o de ambición, no ven la razón para "malgastar su tiempo".

**Además, está la idea de ser valorado, que para muchos es bastante desalentadora.**

Para aquellos situados más al margen de la educación, existe otra forma de barrera psicológica: miedo a ser valorado. En un ambiente de trabajo, puede incluso provocar miedo de perder el propio trabajo. En otros casos, existe miedo a las consecuencias derivadas de un posible fallo (ante la familia, los vecinos, los niños, otros alumnos). Para aquellos muy desmotivados desde el principio, el aprendizaje por pura diversión, sin estar sometido a ningún tipo de valoración, es la única forma de que den el salto. Posteriormente, una vez se haya demostrado que formarse no es ninguna carga pesada y que es bastante llevadera, se pueden ir introduciendo planes de formación más formales.

**La motivación de alumnos potenciales**

Para poner fin a esta sección sobre la motivación en general y los incentivos individuales, haremos un repaso de los principales mensajes, más o menos explícitos, que se han ido recopilando en los países de la revisión temática, así como aquellos otros obtenidos a partir de las experiencias y las dificultades identificadas durante las visitas. Son caminos por explorar más que reglas generales. No se pueden aplicar de forma general pero pueden representar alternativas interesantes en algunos de los países de la revisión. Además, no se pueden clasificar en un determinado orden porque ninguna de las ideas funciona mejor que otra, y mucho menos que las otras:

- Establecer y definir un mensaje político claro que obligue a cursar estudios de nivel de secundaria superior o, al menos, que lo recomiende como base de una educación futura: formarse, al igual que votar, es un deber además de un derecho.
- Facilitar a todas las personas los medios para recibir formación adulta u otro tipo de aprendizaje a lo largo de la vida. Este es el objetivo de las leyes que se están elaborando en países como Noruega o Suecia para garantizar el acceso a la educación secundaria superior a todas las personas.
- Asegurarse de que la finalización de la etapa de escolarización obligatoria no viene determinada por la edad, sino por el nivel alcanzado. Aunque es difícil de alcanzar, esta medida ofrecería a todos los jóvenes el incentivo mínimo necesario para continuar en un futuro su educación. Para aquellos con intención de abandonar la escuela antes de lo establecido, sería un gran incentivo para que completaran sus estudios.

- Llegar a los que más necesitan la formación; usar los medios de comunicación que ellos mismos usan, conocen y entienden: la televisión es un medio para llegar a algunos sectores de la población con los cuales los periódicos, revistas o folletos no pueden contactar, aunque sólo sea porque algunos no saben leer muy bien. Esto sería especialmente útil para recuperar la imagen de la formación así como para explicar su papel y restar importancia a los pormenores (la formación por diversión).
- Desarrollar la formación sin correr grandes riesgos, la formación por diversión, para reconciliar a los adultos que dejaron la escuela y el sistema escolar. Demostrar que aprender no está obligatoriamente relacionado con coacciones, exámenes y evaluaciones, y posibles fracasos. Demostrar también que aprender no tiene por qué implicar directamente la revisión de la posición del empleado en la empresa. Desvincular, para los escépticos, el acto de aprender de cualquier posible castigo por fracasar.
- Reconocer todos los tipos de experiencias anteriores, al menos si están justificadas. Este reconocimiento podría volver a motivar a los adultos, y permitirles volver a aprender sin tener que demostrar de nuevo lo que saben o pueden hacer. Esto también tiene un valor externo, por ejemplo en el mercado laboral. Esta dicotomía debe ser explicada con más determinismo e incorporada en programas y selecciones de grupos de población objetivo.
- Establecer programas piloto para evaluar la velocidad con la que la "cultura" de los individuos varía en relación con el aprendizaje. Las posibilidades de convencer a las personas del valor de la formación deben ser susceptibles de ser medidas en el ámbito local, lo que constituiría una valiosa lección para los responsables de la toma de decisiones y para los diseñadores de los programas de formación de adultos. Sin embargo, también debe ser posible convertir los programas piloto en programas universales a gran escala.
- Crear el programa a partir del principio según el cual los motivos de las personas que siguen formándose no son los mismos que los que impulsaron a estas personas a iniciar su formación. Esto podría poner en duda algunas medidas que no hacen distinciones entre empezar a formarse y seguir formándose, pero no debería trastornar toda la gama de intervenciones.
- Encontrar condiciones óptimas para la transmisión del conocimiento, tanto teóricas como prácticas (saber y hacer). La acción debe construirse alrededor del hecho de que la forma óptima de enseñar y hacer que la gente aprenda no es la misma para todos y puede variar a lo largo del tiempo en el caso de una misma persona.
- Fijar unos objetivos razonables que sean alcanzables en términos de habilidades básicas (leer, escribir y aritmética) y, al mismo tiempo, establecer el modo de alcanzarlos.
- Crear observatorios para estudiar cómo se adquieren las habilidades básicas (autoaprendizaje o mediante el sistema) y cómo se pierden: datos longitudinales.
- Anunciar cuidadosamente las condiciones de funcionamiento de la formación virtual, teniendo en cuenta las condiciones locales: disponibilidad de ordenadores personales, conexión, forma de facturación de la conexión, etc. Las condiciones de éxito son numerosas y es evidente que no se aplican en todas partes.

*Los profesionales de la enseñanza citaron de forma general las barreras psicológicas.*

- En las empresas, tomar en consideración las formas de gestión del tiempo que dejan espacio para la formación. Para aquellas personas que no trabajan, tener también en cuenta sus limitaciones de tiempo.
- Construir un gradiente de intervención gubernamental basado en características observables.

*Para otras personas, simplemente la formación no es una de sus prioridades.*

Los dos mensajes principales que deberían desprenderse de esta sección son que el aprendizaje no puede, y no debe, ser únicamente profesional. También se intenta demostrar que satisfacer una necesidad de aprendizaje no profesional puede tener efectos beneficiosos para la empresa y, además, para una inversión posterior en formación realmente profesional y/o especializada. El segundo mensaje es quizás motivo de preocupación: aquellos adultos que más necesitan aprender son los menos motivados. Y no hay modo de escapar de un debate fundamental sobre la necesidad de un sistema de incentivos. Es mucho más que una simple cuestión de cultura.

*Además, está la idea de ser valorado, que para muchos es bastante desalentadora.*

En conclusión, ha habido pocas innovaciones desde el concepto de la clase con uno o más profesores en un lado y estudiantes en el otro. Ante la ausencia de dicha innovación, todas las soluciones propuestas para educar o formar a adultos suelen ser meras reproducciones del mismo modelo en un marco menos estricto y menos formal (cursos al aire libre, grupos reducidos, más profesores, etc.). Atraer a los adultos hacia la formación implica pues esfuerzos en otras direcciones, más que poner en entredicho el modelo escolar. Existen muchas soluciones para cautivar en lugar de capturar a los adultos. Todos los países de la revisión temática están siguiendo esta línea y hay áreas en las que hacer esto es extremadamente necesario. Este es el caso de la formación profesional, que es el tema de la siguiente sección.

## 5.2. Formación relacionada con el empleo.

**Los trabajadores no tienen el mismo acceso a la formación.**

Parece ser que no existen estudios cuantitativos o cualitativos exhaustivos sobre lo que funciona y lo que no funciona en los programas de formación profesional para trabajadores. Así pues, el objetivo de esta sección es evaluar algunos aspectos. Podría considerarse que la formación relacionada con el empleo es una inversión en la que los intereses de las empresas y empleados convergen para asegurar a la vez la competitividad de unas y la empleabilidad de los otros. Las empresas están interesadas en contar con trabajadores bien formados con aptitudes variadas y flexibles que se adapten al desafío de la especialización flexible. No obstante, puede que este interés no sea lo suficientemente sólido para garantizar inversiones adecuadas en formación por parte de las empresas y los trabajadores. La formación en empresa conlleva costes para el empresario debido a que los trabajadores no contribuyen a la producción mientras están en la formación, o a los costes directos de la formación. Por lo que las empresas tienden a seleccionar únicamente aquellas inversiones de las que esperan obtener un rendimiento elevado. Esta situación implica claramente unas desigualdades mayores para los trabajadores ante el acceso a la formación. Podemos encontrar una cadena de ventajas acumulativas para aquellos trabajadores que ya están cualificados con un estatus profesional relativamente elevado en grandes compañías y una cadena de inconvenientes acumulativos para los trabajadores menos cualificados o mayores, para los que trabajan en empresas pequeñas o con contratos temporales. Incluso en el caso de los trabajadores altamente cualificados, el rendimiento de la inversión para las empresas es arriesgado y, teniendo en cuenta la posibilidad de "cazar furtivamente" trabajadores cualificados en

mercados laborales imperfectos, a menudo las empresas prefieren "comprar" trabajadores cualificados en lugar de invertir en formación.

### **Relacionar la formación profesional continua, la productividad y la empleabilidad a un micro nivel.**

Promover la formación profesional continua plantea la cuestión de los rendimientos que genera.<sup>20</sup> La falta de visibilidad de los beneficios de la formación para las empresas y los trabajadores es un tema recurrente en las reuniones con los investigadores en este campo, los sindicatos, los directores de recursos humanos de las empresas o incluso los propios aprendices. Sin embargo, estas acciones de formación parecen tener un impacto positivo sobre las empresas y los trabajadores.

Podría parecer que, al ofrecer una formación continua, los directores de las empresas pueden esperar una mejora de la productividad. La poca información disponible sugiere que, efectivamente, la formación incrementa los beneficios empresariales y los de los sectores interesados. Un estudio sobre las empresas de EE.UU. (Barron, Black y Loewenstein, 1989) muestra que un aumento del 10% en las actividades de formación viene acompañado de una mejora del 3% de la productividad laboral con una subida de tan sólo 1½% en los salarios. Un estudio recientemente llevado a cabo en el Reino Unido (Dearden, Reed y van Reenen, 2000) también muestra que el aumento de la productividad es de manera apreciable superior al incremento salarial, lo que significa una reducción de medio punto en los costes laborales unitarios por cada punto de aumento en las actividades de formación.

A menudo, el contexto económico también obliga a las empresas a reestructurar las aptitudes de su plantilla. Este enfoque puede resultar preventivo en el marco de una gestión de auditoría de las competencias, o curativo para hacer frente a las situaciones de crisis. Los despidos pueden ir acompañados de ayudas para el reciclaje externo, por ejemplo, en cursos de conversión. El caso de una gran empresa como Correos es interesante por tratarse de un ejemplo a medio camino entre las dos propuestas. En Suiza, la privatización de las actividades de correos conllevó el lanzamiento de una campaña para formar a los trabajadores para permitirles abandonar la empresa de forma voluntaria. En cambio, tiende a reducirse la formación de cualificación interna de los recién llegados. Dado que correos era tradicionalmente la única empresa en el sector, ofreció una formación profesional a sus trabajadores en forma de formación inicial; sin embargo, con la introducción de la competencia, se hizo necesario tener un diploma federal preparatorio para correos. En Dinamarca, Correos es una de las mayores empresas del país con alrededor de 32.000 empleados. Un ejercicio presupuestario de calidad ha permitido en los últimos años tomar numerosas medidas de formación. En el marco del programa Participación Total en la Calidad (TIQ), todos los empleados fijos recibieron una formación de cualificación en una institución de formación externa con la que se obtenía un diploma. El objetivo era motivar a los trabajadores e implicarlos al máximo en la búsqueda de la calidad.

**El valor directo de la formación profesional continuada todavía no está del todo claro.**

**Uno de estos valores es la mejora de la productividad.**

**El contexto económico puede en ocasiones forzar la mano.**

20. Este tema ha sido analizado en otras publicaciones de la OCDE (1999, 2001c). También se revisará en el marco de la nueva actividad lanzada en otoño de 2001 por el Comité ELSA sobre la formación profesional y su impacto en el crecimiento económico. Tiene un objetivo doble: ofrecer a los países miembros a) un análisis empírico de la contribución de la formación profesional a la formación de capital humano y el crecimiento económico, y b) una serie de recomendaciones sobre las políticas en gran parte iniciadas por los agentes sociales que podrían resultar en una inversión más adecuada por parte de las empresas y los trabajadores en formación.

**Los sindicatos son conscientes del papel de la formación en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores.**

Para los sindicatos, el tema de la formación profesional continua para trabajadores adultos sirve para mejorar la empleabilidad de los formados. Como pocos convenios colectivos incluyen una cláusula que una la formación con subidas salariales, el principal beneficio de la formación de los trabajadores no es mejorar los salarios, sino facilitar la conservación de un trabajo o aumentar la movilidad en el mercado laboral externo.

*El valor directo de la formación profesional continua todavía no está del todo claro.*

Así, en Finlandia se considera, sobre todo durante el período de elevado desempleo de los años 90, que la formación profesional es una garantía de ser personalmente capaz de hacer frente a situaciones de despido generalizado y encontrar otro empleo, si es posible más cualificado. En Portugal, en cambio, los hombres poco cualificados suelen dar prioridad a las horas extras, que permiten incrementar los ingresos reales e inmediatos, a diferencia de la inversión en formación, cuyo rendimiento es difícil de ver. La nota de síntesis de Portugal subraya que este factor parece desempeñar un papel crucial en la "trampa de bajas cualificaciones" en la que suelen caer los trabajadores de más de 35 años.

*Uno de estos valores es la mejora de la*

**Los beneficios de la formación recaen más fácilmente en los más cualificados ...**

Aunque el rendimiento de la inversión de la formación continua sea incierto, algunas personas convierten con más facilidad su formación en una parte de su cualificación (y su salario). Esto suele ser cierto en el caso de las personas más cualificadas, aquellas que, como norma, tienen un mayor acceso a la formación. Existen también gradaciones entre las medidas de formación que pueden inherentemente agudizar las desigualdades. Los mejor cualificados y mejor equipados en términos socioeconómicos están sobre representados en las ofertas de formación que conducen a las cualificaciones apreciadas por los empresarios.

**... pero incluso los más cualificados no están en las mismas condiciones.**

Aun así, no todos los trabajadores altamente cualificados son iguales frente a la formación. Pueden tener otras características que compensen su ventaja comparativa. Tener antigüedad en una empresa puede ser un impedimento para obtener formación, ya que ésta sólo es rentable si se recibe durante los primeros años de trabajo. Esto es lo que sugiere Brunello (2001), quien llevó a cabo una investigación en 13 países europeos basada en el Panel de los Hogares de la Comunidad Europea (EHP) sobre la complementariedad de la educación inicial y la continua. Asimismo, demuestra que la formación continuada ofrece un rendimiento más elevado -medido por las subidas salariales- a los trabajadores que han seguido estudios superiores y que tienen menos de 15 años de antigüedad, frente a aquellos que tienen la misma experiencia profesional pero están menos instruidos. Contrariamente, las personas muy instruidas con más experiencia profesional (más de 15 años) obtienen un rendimiento más bajo de la formación que las personas menos cualificadas con la misma experiencia profesional. En consecuencia, el mayor valor lo obtienen aquellas personas con una titulación superior y una experiencia relativamente corta en el mundo laboral. Quizás, uno de los motivos sea que una formación inicial altamente especializada es cada vez más obsoleta a medida que pasa el tiempo. Para los trabajadores menos instruidos, el rendimiento derivado de la formación continua no parece variar, independientemente de su experiencia profesional.

*En el mundo, los trabajadores no tienen el mismo acceso a la formación.*

### **Sincronizar la política macroeconómica y el entorno de la formación.**

**El modelo extensivo de inversión en formación es más adecuado que el modelo intensivo.**

Dos situaciones parecen coexistir en los nueve países que participaron en la revisión. Por un lado, en algunos países, principalmente los nórdicos, hay un entorno productivo donde la formación continuada tiende a extenderse a todos los trabajadores de las empresas, sobre todo porque la formación de adultos ha



sido tradicionalmente valorada por la sociedad. La inversión en el modelo de formación es extensiva y el principal problema no es descuidar a determinados grupos de trabajadores y empresas que pueden ser excluidos de la formación, como los trabajadores no cualificados, los de mayor edad o los que trabajan en PYMES. Así pues, la principal tarea consiste en desarrollar medidas dirigidas a estos grupos de riesgo. Por otro lado, en algunos países el acceso a la formación profesional es poco sistemático en las empresas y depende en gran medida de iniciativas aleatorias locales de los directores de las empresas y de los trabajadores. El modelo de inversión en formación es intensivo y lo prioritario es establecer un marco voluntario más propicio para promover la formación profesional entre todos los trabajadores adultos. Desde el principio, es crucial promover un modelo eficaz y equitativo, dado que los grupos de riesgo en este contexto poco propicio tienden sobre todo a mantenerse al margen de las medidas de formación y los esfuerzos a su favor deben recibir el apoyo de una gran determinación política.

La existencia o no de un entorno propicio para la formación de adultos tiene sus raíces en la cultura y las tradiciones de cada país, pero también depende de su nivel de especialización y rendimiento económico. Suponiendo que existe un equilibrio entre bajas cualificaciones y baja calidad, Finegold y Soskice (1988) demostraron que los empleados responden racionalmente a un conjunto de estímulos institucionales y actitudes que han heredado. La oferta y la demanda de cualificaciones intermedias son limitadas, porque los directivos centran su atención en rendimientos rápidos y compiten sobre la base de bajos costes y precios elevados. Aquellos que invierten en la mejora de las cualificaciones no usarán necesariamente estas nuevas cualificaciones, dado que la competencia se ejerce más sobre el precio que sobre la calidad. Si estos argumentos resultan ser ciertos, una política que se base exclusivamente en el suministro de personal cualificado podría no ser eficaz. Las personas que mejorasen sus cualificaciones seguirían, a pesar de todo, desempeñando las mismas tareas que antes. Sus nuevas cualificaciones sólo les procurarían ventajas limitadas y los incentivos para invertir en la adquisición de nuevas cualificaciones serían reducidos en el sentido de que sería difícil obtener beneficios suficientes de estas inversiones. Esto conduciría a una "trampa de bajas cualificaciones", un círculo vicioso en el que la oferta de empleos poco exigentes en términos de cualificación incitaría a una infrainversión en educación y formación.

En este contexto, Ashton y Green (1997) defienden que un escenario basado en altas cualificaciones exige la transformación simultánea del sistema educativo y del sistema de formación de competencias (casilla 5.2). Esto implica la participación de los principales interesados: individuos, profesionales, agentes sociales y responsables de políticas. Una mejora sensible de las cualificaciones de los trabajadores requiere la atención tanto a la demanda de personal cualificado por parte de las empresas, como a la oferta de trabajo cualificado por parte de los trabajadores.

***Aparte de las explicaciones culturales, podría persistir un equilibrio bajas cualificaciones/baja calidad.***

***Una ruta de altas cualificaciones exige cambios en los sistemas de educación y de formación de competencias.***

Casilla 5.2. **Cinco requisitos institucionales para seguir un modelo de altas cualificaciones**

1. Las élites políticas dirigentes deberían comprometerse firmemente con el modelo que implica un alto nivel de cualificaciones, tanto en su gestión general de la economía como en su soporte al sistema educativo.
2. Una mayoría significativa de empresarios también debería convencerse de la necesidad de exigir altas cualificaciones a su personal y ofrecerles los medios para adquirir competencias profesionales en su puesto de trabajo.
3. Debería existir un sistema regulador adecuado que controlase la calidad y la cantidad de formación en el lugar de trabajo.
4. Debería haber suficientes incentivos para permitir a todos los jóvenes y a todos los trabajadores adquirir y continuar adquiriendo competencias.
5. El sistema educativo y de formación debería estar suficientemente desarrollado como para permitir que los trabajadores se formasen tanto dentro como fuera del trabajo.

Fuente: Ashton y Green (1997, Pág. 6)

***El cambio implica sincronizar la formación con la política industrial y económica y las relaciones industriales.***

Las formas de escapar de una "trampa de bajas cualificaciones" se analizan en particular en la nota de síntesis de Portugal. Aparte de mejorar la educación inicial de los jóvenes, la herramienta clave es la programación de un aumento del tiempo de trabajo dedicado a la formación profesional continua, hasta que la economía pase de un equilibrio reducido a uno elevado. Ciertamente, el análisis es teórico, pero la observación de los países del sudeste asiático en los años 80, o Irlanda en los 90, muestra que esta transición es posible incluso aunque requiera un alto nivel de coordinación y cohesión entre los diversos elementos de política económica. El problema es sincronizar la formación con la política industrial y económica por un lado, y la evolución de las relaciones industriales, por el otro.

***Portugal ha ideado una estrategia sobre cuatro pilares.***

En el caso de Portugal, la política industrial y económica como un todo se basa en cuatro tipos de estrategias de formación y cualificación. En cuanto al sector expuesto a la competencia internacional, el énfasis se hace sobre la política nacional de innovación, la creación de la enseñanza técnica superior en información y comunicación, y el desarrollo de colaboraciones entre empresas y universidades. En la mayoría de los casos, son las personas menores de 35 años quienes participan en el dinamismo de este sector, lo que pide una adaptación de las universidades e instituciones profesionales y la creación de cursos cortos para la obtención de diplomas técnicos especializados. Un segundo pilar de la estrategia se basa en el desarrollo de sectores relacionados con las infraestructuras y el entorno, que requieren cualificaciones intermedias relativamente diversificadas. Asimismo, se plantea la cuestión de reestructurar los sectores tradicionales de la ropa, el mobiliario y las industrias agroalimentarias como resultado de la competencia entre los países en vías de desarrollo, lo que exige la mejora de las cualificaciones medias. Finalmente, el mercado de servicios personales ofrece muchas oportunidades de trabajo en sectores como los servicios familiares, los centros de día y la ayuda a los ancianos, y en áreas en las que el sector público desempeña un papel importante. De este modo, es probable que la formación se diversifique, un hecho que debería ser aceptado pero, si es posible, compensado por financiación gubernamental. Dicha estrategia no puede implementarse sin la cooperación de todas las partes interesadas. Es en este contexto donde adquiere toda su importancia el acuerdo de febrero de 2001 entre los agentes sociales y el gobierno, en el seno de Consejo Económico y Social. El objetivo es desarrollar un enfoque integrado para la educación, la formación y el empleo. En primer lugar, se incorporan y estructuran las medidas

existentes, por ejemplo, el establecimiento de un sistema de certificación nacional. A continuación, el acuerdo fija las modalidades de la formación continua, otorgando nuevos derechos e instituyendo un volumen mínimo de formación (20 horas anuales de formación para cada trabajador y una oferta de formación anual equivalente como mínimo al 10% de todos los trabajadores). Es cierto que el acceso a 20 horas de formación por trabajador y año a partir de 2003, que se incrementa hasta 35 horas en 2006, es bastante modesto, pero tiene la ventaja de que también se aplica a las PYMEs. Será esencial para controlar de cerca los resultados prácticos de este acuerdo, que todavía es demasiado reciente para poder juzgar el impacto a largo plazo.

### **Medidas generales de financiación para promover la formación relacionada con el empleo.**

Frente a las insuficiencias del mercado de la formación, muchos países movilizan diversos recursos para apoyar y sostener el desarrollo de la formación de los trabajadores en las empresas a través de la legislación, de incentivos financieros y de acuerdos contractuales. Se trata principalmente de financiaciones obligatorias y sanciones financieras para las empresas que no gastan el importe mínimo en formación fijado por el gobierno. Existen también medidas promocionales que pueden adoptar la forma de un premio a la calidad para aquellas empresas que ofrezcan la mayor y mejor formación, o subvenciones para formación. Otro enfoque adoptado en la última década consiste en dirigir las medidas directamente hacia los trabajadores para superar las principales barreras a la formación, que son el tiempo y el coste. Finalmente, y sin duda el aspecto más novedoso, la visita a cada país con sus propias peculiaridades permitió descubrir numerosas estrategias innovadoras para promover la formación profesional entre los grupos de riesgo. Y aunque sea importante prestar atención a los grupos con problemas equiparables, el tema central es reproducir buenas prácticas en otros lugares.

Entre los países que han participado en la revisión temática, sólo España ha instaurado un sistema de imposición obligatorio a escala nacional para financiar la formación en las empresas. Entre los países de la OCDE, esta obligación de financiación ha existido sólo en Francia desde 1971, y Corea y Australia lo suprimieron a finales de los 90. Esta obligación existe en determinadas regiones de los países visitados, como la provincia canadiense de Québec o el cantón suizo de Ginebra (cuadro 5.3).

También pueden encontrarse sistemas de contribuciones obligatorias en empresas para financiar medidas específicas. En Finlandia, hay un impuesto obligatorio para las empresas, destinado a un fondo gestionado por los agentes sociales, para financiar, con ayuda estatal, los permisos individuales de formación.

Además, algunos de los países de la revisión temática cuentan con contribuciones financieras basadas en acuerdos intersectoriales o sectoriales.<sup>21</sup> En algunos casos, se trata de fondos de participación para el desarrollo de cualificaciones establecidas por acuerdos de empresa o filiales. En España, existe una contribución empresarial obligatoria pero indirecta que se instauró en 1992 en

**Muchos países han utilizado varios métodos para favorecer la formación.**

**Los impuestos obligatorios para la formación no se encuentran entre ellos.**

**Algunos países ofrecen contribuciones financieras basadas en acuerdos intersectoriales o sectoriales.**

21. Se recopilará más información durante la nueva actividad lanzada por el Comité ELSA sobre la formación profesional para ampliar el proyecto sobre el crecimiento.

virtud de un acuerdo intersectorial, posteriormente ratificado por un acuerdo tripartito (cuadro 5.3). La mitad del impuesto para la formación del 0,7% de la partida salarial se invirtió en formación continua. En Dinamarca, diversos acuerdos sectoriales que han creado fondos para promover la formación profesional, se gestionan de forma tripartita. Cubren a más de un millón de empleados: 780.000 en el sector público y 330.000 en el sector privado.

### Casilla 5.3. Programas de impuestos obligatorios para la formación en Quebec, Ginebra y España

#### Ley del Desarrollo de la Promoción Laboral en la provincia de Quebec, Canadá

La Ley del Desarrollo de la Promoción Laboral, aprobada en 1995, trata de aumentar las cualificaciones, aptitudes y rendimiento de los trabajadores a través de la formación continua. Se trata de una medida gubernamental del tipo "formarse o pagar": la Ley exige que cada empresario cuya partida salarial supere los 250.000 dólares canadienses debe invertir como mínimo el 1% de los costes de nómina en la formación del personal. Las empresas que no alcanzan este porcentaje deben pagar una contribución al Fondo Nacional de Formación de los Trabajadores (*Fonds national de formation de la main d'oeuvre*, FNFMO). El programa de distribución de los recursos del FNFMO es redactado por una comisión de socios del mercado laboral (*Commission des partenaires du marché du travail*, CPMT) y aprobado por el ministro de Trabajo y Empleo.

Esta Ley sustituye al impuesto reembolsable para la formación (CRIF) introducido en 1990, cuyos resultados fueron decepcionantes: sólo un 2,5% de los empresarios lo aplicaron con los gastos de formación declarados del 0,3% del monto de la nómina.

Es demasiado pronto para juzgar el impacto de la aplicación progresiva de la Ley, de enero de 1996 a enero de 1998<sup>1</sup>, sobre los niveles de formación proporcionados por los empresarios. El informe quinquenal 1995-2000 sobre la aplicación de la Ley subraya los siguientes puntos (Emploi-Québec, 2000):

- En 1998, los gastos en formación representaban un 1,53% de la nómina de salarios. Aproximadamente tres cuartas partes de los empresarios gastaban al menos un 1% en formación; a un 26% se les obligó a pagar el 1% de sus costes de nóminas al FNFMO. En comparación con 1996, como resultado del cumplimiento por parte de las pequeñas empresas, descendieron los costes en formación como proporción del monto total de las nóminas, y aumentó el número de empresarios que no alcanzaban el nivel exigido.
- Son precisamente estas pequeñas empresas quienes no presentan proyectos según el plan de distribución de recursos del FNFMO, sino los empresarios y el sector público y paraestatal. En 1998, con aportaciones del 2,8% de los importes pagados al FNFMO, obtuvieron un 17,2% de las subvenciones otorgadas por el FNFMO.
- Según una encuesta de la Federación Canadiense de Empresas Independientes, las principales reservas expresadas por los empresarios conciernen al "papeleo" necesario para reclamar los gastos correspondientes. La encuesta también muestra la gran ignorancia entre los empresarios acerca del FNFMO.

Fuente: Emploi-Québec (2000).

#### El Fondo para la Formación Profesional Básica y Avanzada, Cantón de Ginebra, Suiza

El Fondo para la formación profesional básica y avanzada (*Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels*, FFPP) es medida del Cantón de Ginebra, introducida en 1985 y gestionada sobre una base tripartita por asociaciones de empresarios, sindicatos y el estado. Se introdujo como resultado de una iniciativa sindical.

El Fondo es financiado por una subvención pública y por aportaciones de empresas (incluido el estado de Ginebra pero no las organizaciones internacionales) que pagan 20 francos suizos por empleado. Los recursos del Fondo no pueden superar el 0,5% del monto total de las nóminas del Cantón.

Sólo las organizaciones que ofrezcan formación profesional avanzada pueden solicitar al FFPP, una subvención para los gastos no cubiertos por el Cantón y la Confederación. No se toman en consideración las solicitudes individuales, ni los cursos en materia de educación básica, salud, sociología, artes o ciencias. Es difícil acceder al Fondo porque la organización debe obtener la aprobación del Consejo del Fondo y del Consejo Interprofesional Central, lo que limita su uso. En 1998, el FFPP pagó 1,9 millones de francos suizos para la formación de adultos.

Fuente: Oficina de orientación y de formación profesional (2000).

#### La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en España

Las empresas o los individuos pueden solicitar fondos de formación a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (la antigua FORCEM) en España. La financiación procede de un impuesto para la formación profesional gravado sobre trabajadores y empresas (del 0,7% de la partida salarial en beneficio de la formación de los desempleados y los asalariados) y del Fondo Social Europeo.

### Casilla 5.3. Programas de impuestos obligatorios para la formación en Québec, Ginebra y España (Cont.)

Las organizaciones (empresas, empresas y/o organizaciones laborales, fundaciones bipartitas resultantes de la negociación colectiva sectorial a escala nacional, cooperativas o empresas propiedad de los asalariados) pueden solicitar ayuda financiera. También existen las denominadas Medidas Complementarias y Suplementarias para la Formación. A título individual, se pueden presentar solicitudes de formación individual. Según los datos del FORCEM, más de 30.000 empresas españolas solicitaron la financiación de Planes de Formación en 2000, para más de 77.000 programas de formación que cubrían a más de 4,7 millones de trabajadores. Los cursos de informática fueron los más solicitados. El número de participantes se elevó a 2,5 millones.

1. En enero de 1996, sólo los empresarios cuya partida salarial alcanzaba el millón de dólares o más. En enero de 1997 y enero de 1998, se extendió a los empresarios cuya partida salarial superaba los 500.000 y 250.000 dólares canadienses, respectivamente.

Fuente: OCDE (2002).

En el Reino Unido, se incluye un impuesto obligatorio para las empresas en los estatutos de los consejos de formación industrial del sector de la construcción (CITB y ECITB). La Sea Fish Authority (SFIA) recauda un impuesto reglamentario a los pescadores que se basa en el peso del pescado descargado e importado al Reino Unido, y una parte de este impuesto se invierte en formación en el sector. Otros sectores han introducido un impuesto sobre una base voluntaria, como *Skillset*, la *National Training Organisation* (NTO) de la grabación de películas, vídeos y multimedias. Según el compromiso adoptado por el gobierno, "se establecerá un marco regulador para la formación si los agentes sociales están de acuerdo". La idea es que cualquier impuesto de formación introducido por acuerdo voluntario entre los agentes sociales contará con el soporte del gobierno.

En cuanto a las acciones específicas de los agentes sociales en el Reino Unido, es importante subrayar los acuerdos sectoriales voluntarios, iniciativa de los empresarios a través de los *Sector Skill Councils*. Estos consejos son organismos nacionales que dan a los empresarios la responsabilidad de orientar acciones estratégicas dirigidas a satisfacer las necesidades de cualificación y empresariales del sector. A cambio, se benefician de una ayuda financiera pública importante, más diálogo con las administraciones gubernamentales sobre el impacto de las políticas en las cualificaciones y la productividad, y de una mayor influencia sobre los actores educativos y de formación. Los sindicatos también participan animando a los empresarios a invertir en la formación de su plantilla gracias a un fondo específico, el *Union Learning Fund* (ULF). Este fondo, creado en 1998, ha permitido poner en marcha 220 proyectos promocionados por 66 sindicatos en 1.000 empresas. El gobierno ha otorgado subvenciones por un importe de 27 millones de libras esterlinas para 2001-2004. Desde el lanzamiento del fondo, más de 2.000 representantes del Sindicato de la Formación han trabajado sobre el terreno, y el gobierno examina las proposiciones para reconocer su trabajo ofreciéndoles un período de tiempo remunerado para que puedan desempeñar su papel de consejeros en materia de formación en el trabajo y acceder a todos los tipos de oportunidades de aprendizaje.

El impuesto de formación "a la francesa" es conocido por tener efectos tanto positivos como negativos (*Conseil d'analyse économique* (CAE), 2000). Los efectos positivos de la obligación legal de financiar la formación en Francia son los siguientes:

**En el Reino Unido, cabe destacar los acuerdos sectoriales iniciativa de los empresarios a través de los Sector Skill Councils.**

**¿Las empresas deberían estar obligadas legalmente a financiar la formación?**

- Los esfuerzos de formación de las empresas han aumentado espectacularmente: en 1998, invertían una media del 3,5% de la partida salarial, bastante más que la obligación legal del 1,5% y casi el doble que a finales de los años 70 (2%).
- Sólo un pequeño porcentaje de empresas (30%) paga una contrapartida por gastos insuficientes en formación.
- La obligación mínima de compartir la financiación se justifica por el riesgo de "caza furtiva": la formación de la que se beneficia un empleado que cambia de empresa tiene valor para la sociedad como un todo y no para la empresa que pagó por ella.
- Los grandes ganadores del sistema son las organizaciones de formación en un mercado de la formación profesional en fuerte expansión.

En cuanto a los inconvenientes, a menudo se enfatiza la persistencia de desigualdades considerables de acceso a la formación durante una carrera dependiendo del sexo, la edad o la cualificación de los trabajadores, o incluso del tamaño de la empresa. Igual de lamentable es la falta de implicación de los actores en un sistema cada vez más complejo, en contraste con la magnitud de las aportaciones financieras: "en cuanto a los empleados, no pagan mucho ni esperan mucho; con relación a las empresas, pagan pero generalmente no se implican" (Didier, 2000).

***Existen tanto pros como contras.***

Los pros y contras de un impuesto de formación obligatorio para los empresarios son el tema de una literatura extensiva (OCDE, 1999). Entre los análisis recientes, Greenhalgh (2001) es muy esclarecedor. El autor reflexiona sobre la pertinencia de introducir una medida del tipo "formarse o pagar" como la introducida en Francia.

***El sistema beneficiaría más a las grandes empresas que a las PYMEs.***

La introducción de dicha medida aportaría el doble de ventajas a las grandes empresas, que ya ofrecen formación, en comparación con las PYMEs, que a menudo no forman a sus asalariados. Estas últimas deberían, en primer lugar, soportar el coste adicional del impuesto y, en segundo lugar, estarían poco preparadas para operar en un mercado laboral que habría alcanzado un nivel de equilibrio elevado en formación. No obstante, sería preferible la introducción de un impuesto obligatorio "personalizado" en las empresas para promover un aumento de la inversión privada por los trabajadores.

***Un impuesto obligatorio "personalizado" sería preferible para incrementar la inversión privada por los trabajadores.***

Greenhalgh (2001) sugiere diversos enfoques para personalizar un posible impuesto:

- El impuesto debería estar ligado a los beneficios y no las nóminas.<sup>22</sup>
- El impuesto debería nivelarse de modo que evitara penalizar a las empresas nuevas y las PYMEs.
- Para que sus efectos fuesen menos discriminatorios en cuanto al acceso la prioridad debería reservarse para los trabajadores menos cualificados en lugar de dejar que el empresario escoja a quien formar.

22. Stevens (2001) ha desarrollado un modelo que muestra que si, a causa de las imperfecciones del mercado laboral, la formación permite a las empresas obtener unos beneficios considerables gracias a sus trabajadores cualificados, es apropiado hacer que estas empresas soporten unos costes de formación superiores a través de un impuesto sobre sus beneficios.

- Para hacer frente al riesgo de "caza furtiva", se necesitaría una tasación suficientemente progresiva de los salarios para que los que obtuviesen subidas salariales redistribuyeran parte de sus ganancias salariales en fondos públicos que financiaran parcialmente los gastos en formación pública.
- Esencialmente, un incremento de la inversión en formación sólo podría generar un uso productivo de los recursos con un control estricto de la calidad de las organizaciones de formación y controlar el nivel conseguido por los que se benefician de la formación.

### **Actuar en diversos niveles para vencer las barreras a la formación**

Las empresas pueden encontrar dificultades en la implementación de programas de formación. Se indicaron tres: preparar y financiar la formación; conciliar el tiempo de producción con el de formación; y rentabilizar las ganancias de la formación.

Las empresas, sobre todo las más pequeñas, a menudo tienen dificultades para desarrollar programas de formación basados en las cualificaciones. Las razones que se dan son, principalmente, su inexperiencia para implementar un programa de formación, la falta de claridad de la oferta de formación y su desconocimiento de las medidas públicas. Para introducir la formación y desarrollar con éxito proyectos de desarrollo de las competencias, es preferible evitar una concepción demasiado formal y "burocrática" de un programa de formación, especialmente en las PYMES. La preparación de términos de referencia es una forma de exponer los medios para alcanzar los objetivos previamente definidos.

En cuanto a la conciliación del tiempo de producción con el de formación, si la formación se realiza durante el horario laboral, la formación en el trabajo es, por definición, más compatible con las exigencias de producción que la formación externa. Los estudios llevados a cabo en Francia sobre las prácticas de formación en las PYME para trabajadores poco cualificados muestran claramente que la formación en el trabajo es uno de los factores a favor de la formación y del desarrollo profesional de dichos trabajadores, quienes a menudo tienen que hacer frente a reticencias sobre los métodos de aprendizaje teóricos tradicionales y son desestabilizados por el cuestionamiento de su identidad profesional (Guiraudie y Terrenoire, 2000). Podría parecer que para este tipo de empleado, formarse en el contexto laboral con supervisores y compañeros de trabajo permite neutralizar gradualmente la ansiedad, la resistencia y la inquietud favoreciendo la implicación en un proyecto conjunto y desmitificando la formación. El reconocimiento de las competencias a medida que se aplican puede crear un proceso que facilitará el posterior acceso a diplomas evitando el efecto disuasivo que tendría una "escalera" demasiado alta para empezar. En cambio, favorecer la formación en tiempos improductivos (averías, mantenimiento, desempleo temporal, etc.) suele bloquear el tiempo de preparación necesario para garantizar unas condiciones de formación adecuadas. Además existe el riesgo de que la formación sea vista como una medida provisional.

Otra posibilidad que permite seguir la producción normal, sobre todo cuando el empleado tiene que formarse externamente, se basa en programas de rotación de los trabajadores. En Noruega, Elkem Aluminium ha organizado la producción en seis equipos, cuando normalmente sólo se necesitan cinco. Esto permite obtener diez días de formación por trabajador al año en un sistema de formación en el que el trabajo en equipo es primordial (casilla 5.4).

***La implementación de la formación conlleva tres dificultades...***

***... en primer lugar, elaborar un plan...***

***... conciliar el tiempo de producción con el de formación...***

En Dinamarca, el uso de programas de rotación en el empleo y de permisos de formación puede mejorar tanto la planificación de las actividades de formación en empresas como las necesidades de formación individuales. Normalmente, esta rotación se basa en sustituir a los trabajadores en programas de formación por personas desempleadas. Sin embargo, en un mercado laboral estricto, en el que el índice de desempleo no supera el 5%, los desempleados suelen estar demasiado lejos del empleo para adaptarse rápidamente a un nuevo trabajo. El sistema ha tenido que experimentar una modificación mediante una mayor colaboración entre las empresas en asociaciones de formación en red e intercambios de trabajadores.

**... y valorizar lo  
aprendido durante la  
formación.**

Cuando se trata de dar un buen uso a lo aprendido, los individuos suelen dudar de su capacidad para aplicar su inversión en formación y sacar provecho de ella, debido a las imperfecciones del mercado laboral, por lo que pueden mostrarse poco convencidos del valor de la formación proporcionada. Estas dudas reducen el deseo de formación de los individuos. La introducción en una empresa química de Noruega de una escala interna de progresión salarial para siete niveles de competencia aumentó sensiblemente la motivación de los trabajadores, excepto la de los de más de 40 años y con más de 15 años de antigüedad (casilla 5.5). La cuestión de la evaluación y el reconocimiento de los resultados de la formación también deben corresponderse con las nuevas medidas de validación de la experiencia profesional que se están promoviendo en todos los países visitados.

**Casilla 5.4. Elkem Aluminium: Un sistema de formación basado en el trabajo en equipo en Noruega**

Elkem, una filial de la empresa internacional Alcoa Aluminium Company, está implantada en tres puntos de Noruega. La planta de Mosjøen, fundada en 1957, tiene muchos empleados con mucha antigüedad. Hace diez años sus efectivos eran de más de 1.000 trabajadores, el doble de los actuales. Durante estos diez años, no ha habido ningún despido, gracias sobre todo a un plan según el cual a los 60 años los trabajadores pasaban a trabajar a tiempo parcial y a los 62 se jubilaban con la mitad del salario.

Desde 1981, la empresa ha adoptado varias iniciativas para promover una mejora continua. Tomando como ejemplo a Toyota, ahora se centra en la satisfacción del cliente como elemento clave para mejorar sus sistemas empresariales, garantizar la calidad a un bajo coste y reducir los tiempos de ejecución en todas sus operaciones.

Todo este trabajo se realiza en equipo. Se utilizan análisis de personalidad para organizar los equipos, pero la empresa está convencida de que la clave es identificar las competencias requeridas para cada trabajador. Se ha desarrollado una Caja de Herramientas de Competencias que incluye los requisitos para crear un equipo; las aptitudes profesionales, técnicas y de liderazgo necesarias; los requisitos de estabilidad; las técnicas de mejora para la resolución de problemas técnicos y de mantenimiento; y el conocimiento de la empresa. Un conjunto de 25 trabajadores polivalentes ayuda a los equipos y contribuye a promover una formación estructurada en el trabajo.

Un cambio importante aportado por Elkem fue pasar de cinco a seis turnos con el fin de "dejar espacio para la formación" en el horario laboral. Si bien es cierto que la mayoría de la formación seguía realizándose en el trabajo, la empresa se dio cuenta de que necesitaba reforzarla. Cada asalariado dispone de un "plan en árbol" de formación que consta de diez días de formación por año impuestos a cada uno de los seis turnos.

La empresa no dispone de ningún departamento de educación interno y utiliza diversos proveedores de servicios para los diferentes tipos de formación. Un centro de recursos se utiliza como formador técnico para la empresa y desempeña un papel de intermediario para ofrecer otros recursos de formación. Dado que Elkem sabe que tendrá que hacer contrataciones dentro de unos tres años, ahora está desarrollando un programa de aprendizaje de común acuerdo con la escuela.

Fuente: Entrevista con el director de Recursos Humanos, Mosjøen, marzo 2000.



### Casilla 5.5. Programa de incentivos salariales en Noruega

Orkla, un grupo de empresas de química orgánica, cuenta con 22.000 empleados en todo el mundo. Borregaard es su filial en Sarpsborg, con 2.800 empleados. La filial ha lanzado una ambiciosa reorganización de recursos humanos que incluye una estructura salarial basada en siete niveles de competencia. Se han revisado, en ocasiones reorganizado, aproximadamente 2.000 tareas correspondientes a todos los trabajos y se han repartido entre los siete niveles de competencia. Esta empresa cree que este método les ha permitido localizar las diferencias entre las competencias formales y las reales.

Los tres primeros niveles no requieren un certificado de aptitud profesional. El cuarto requiere un certificado, el quinto nivel una competencia adicional, el sexto dos competencias más y el séptimo al menos una más. Cada trabajador cualificado debe elaborar un programa de formación individual con el fin de subir en la Escalera de las Competencias. Este nuevo plan ha exigido una reorganización importante del modo en que el departamento de recursos humanos dirige su propio trabajo. Se ha creado un Secretariado para ofrecer soporte al comité central compuesto por representantes de la dirección y los sindicatos. Una de las principales tareas de este comité es garantizar la equidad del sistema para el trabajador y su superior más directo, porque se ha reconocido que a menudo existe una "relación de familiaridad" en el trabajo. Habrá comités locales de valoración de las competencias centrados en unos diez oficios para "certificar" las aptitudes de los trabajadores.

Este plan ha obtenido la prudente aprobación del sindicato. Sin embargo, les preocupan los trabajadores con más de 15 años de antigüedad y mayores de 40 años, quienes dudan si seguir la formación exigida. Su motivación podría aumentar si la formación se organizara sólo durante las horas de trabajo y si su experiencia profesional se tomara más en cuenta.

Al elaborar este plan, Borregaard ha aprendido varias lecciones de su participación activa en el recientemente reestructurado programa de aprendizaje para estudiantes de segundo ciclo de la enseñanza secundaria.

Fuente: Entrevista con la dirección de Recursos Humanos y los sindicatos, Sarpsborg, marzo 2000.

Podrían introducirse subvenciones para animar a los individuos, a las empresas y a los asalariados a alcanzar un nivel apropiado de formación profesional continua mediante una compensación apreciable de una parte del coste de la formación y acabar con la incertidumbre acerca de la inversión en formación. Para las empresas, podría tratarse de ventajas para las provisiones o las amortizaciones de los costes de formación, y así desarrollar la inversión en formación. Estos instrumentos sólo afectarán a las empresas que ya invierten en formación sin animar al resto. También se ofrecen préstamos para la formación. En el Reino Unido estos préstamos, para las empresas con menos de 50 empleados, se ofrecen a través de una colaboración entre el *Department for Education and Skills* (DfES) y bancos comerciales. Se ofrecen a un tipo de interés preferencial y el gobierno paga los intereses durante 6-12 meses, según la magnitud del préstamo. Los costes máximos de la formación se elevan de media hasta las 5.000 libras esterlinas por persona incluida en el programa de formación. También es importante mencionar la Cuenta de Desarrollo de Pequeñas Empresas (*Small Firm Development Account*), actualmente en experimentación. Esta cuenta se dirige a empresas de 5 a 49 empleados; ofrece ayuda financiera, asesoramiento y orientación para animar a las pequeñas empresas a hacer progresar a su plantilla.

**Subvenciones y préstamos para promover la formación.**

### Casilla 5.6. *La etiqueta Investors in People (IiP) en el Reino Unido*

La etiqueta *Investors in People* (IiP) celebra su décimo aniversario en 2001. Fue creada por un grupo de trabajo, la *National Training Task Force*, en colaboración con las principales organizaciones implicadas, como la *Confederation of British Industry*, el *Trades Union Congress* y el *Institute of Personnel and Development*, para animar a las empresas a invertir en formación. Se inspira en las buenas prácticas observadas por todo el país. La etiqueta ofrece un marco nacional de referencia para mejorar el rendimiento y la competitividad de las empresas proponiendo objetivos de competencias a alcanzar durante la formación. La etiqueta se basa en cuatro principios clave: 1) compromiso; 2) planificación; 3) acción; 4) evaluación. El rendimiento de la empresa se mide según un conjunto de 12 indicadores antes de conceder la etiqueta. Una cuarta parte de los empleados en el Reino Unido trabajan en empresas que tienen esta etiqueta. Un 80% de estos trabajadores afirman estar satisfechos con su trabajo, mientras que este es el caso de tan sólo un 37% de los trabajadores de empresas a las que no se les ha concedido la etiqueta. Más de un 70% de las empresas IiP afirman haber ganado en términos de satisfacción del cliente y productividad. La etiqueta es administrada por una empresa, *Investors in People UK*, cuyo principal accionista es el *Department for Education and Skills* (DfES). En abril de 2001, cambió la red de socios responsables de conceder la etiqueta. Así, en Inglaterra ahora son las oficinas regionales del *Learning and Skills Council* (LSC) y del *Small Business Service* (SBS).

Fuente: [www.investorsinpeople.co.uk](http://www.investorsinpeople.co.uk)

#### **Algunas empresas ofrecen formación innovadora.**

En el Reino Unido, se han tomado acciones a favor de las empresas que son especialmente innovadoras en formación. La etiqueta *Investors in People* (IiP) se concede a empresas (sobre todo las grandes) que hacen un esfuerzo reconocido en materia de formación (casilla 5.6). Según la encuesta *Learning and Training at Work 2000*, un 16% de los empleados en Inglaterra afirma que su empresa ha obtenido la etiqueta IiP, y este porcentaje varía del 13% para las empresas con 1 ó 4 empleados hasta el 48% para las empresas con 500 o más.

#### *Las buenas prácticas para los trabajadores*

#### **Se necesitan soluciones para tratar los problemas de tiempo y coste.**

Existen dispositivos que ayudan a eliminar algunas barreras a la formación de los trabajadores. Los principales obstáculos son la falta de tiempo para la formación y el problema del coste, no sólo el coste directo de la formación sino también los costes derivados, como el coste que implica retomar la formación y la pérdida de ingresos si los salarios no se mantienen. Además, para que los adultos puedan beneficiarse realmente de las oportunidades que se ofrecen, los servicios de soporte (transporte, cuidado de los niños, etc.) son esenciales.

Para conciliar el tiempo de formación con el horario laboral, la familia y el ocio, las horas de formación deben ser compatibles con el horario laboral y el de la escuela de los niños. Esto significa favorecer una gestión flexible del tiempo, como la posibilidad de un contrato temporal a tiempo parcial, para permitir retomar los estudios y los horarios flexibles durante el día, la semana, el mes o incluso el año. Los servicios de ayuda local y de formación también pueden permitir pasar rápidamente de un lugar a otro.

#### **Algunos países han establecido derechos individuales de formación en forma de permisos.**

Para ampliar el acceso a la formación, algunos países han introducido un derecho individual de formación. En algunas condiciones, puede adoptar la forma de permisos de formación remunerados. Según este acuerdo, es el individuo y no la empresa quien decide si desea o no recibir formación y escoge el tipo de formación. Desde 1974, existe un convenio de la OIT relativo a los permisos de estudios pagados (Convenio 140). Hasta la fecha, este Convenio ha sido ratificado por 32 países, incluidos Finlandia, España, Suecia y el Reino Unido<sup>23</sup> entre los nueve países de la revisión temática.

23. Los otros países de la OCDE que han ratificado el Convenio 140 son Bélgica, la República Checa, Francia, Alemania, Hungría, México, los Países Bajos y Polonia.

En Noruega, en noviembre de 1999, el Parlamento adoptó una ley que otorgaba un derecho estatutario universal al permiso de formación. Se trata básicamente de una codificación de acuerdos colectivos anteriores entre los agentes sociales. El texto estipula que las personas que hayan ejercido una actividad profesional durante más de tres años, y en la misma empresa durante los dos últimos años, tienen derecho a un permiso a tiempo completo o parcial por un máximo de tres años para inscribirse en un programa educativo. La ley entró en vigor el 1 de enero de 2001. No regula el tema de los salarios ni la subsistencia durante el período de permiso, cuya financiación todavía no se ha decidido.

Acuerdos colectivos en los sectores público y privado, bajo determinadas circunstancias, contienen el derecho de un empleado a ausentarse por motivos educacionales. Cuando esta ausencia está relacionada con los deseos y necesidades personales del empleado, el derecho se convierte en una mera posibilidad, y entonces suele tratarse de un permiso no remunerado. Cuando la formación forma parte de un programa de desarrollo de cualificaciones concebido por la empresa, el permiso puede incluir el pago continuado del salario.

En Finlandia, la tercera fase del plan de garantía de la formación fue aprobada por un grupo de trabajo de los agentes sociales. Mientras que las dos primeras fases se centraban en los desempleados de larga duración en 1997 y en todos los desempleados en 1998, la tercera fase, que se inició en agosto de 2001, afecta sobre todo a los empleados con 10 años o más de antigüedad en su empresa. El permiso de formación incluye la posibilidad de sustitución en el trabajo.

En Francia, para implicar más estrechamente a los actores en la formación, Gauron (2000) sugiere que la naturaleza de la obligación de formación debería pasar de la obligación de pagar a la obligación a formarse. Sin embargo, Guiraudie y Terrenoire (2000) no creen que el derecho individual de formación pueda ofrecer un acceso más igualitario a la formación profesional para categorías diferentes de empleados. De hecho, los trabajadores menos cualificados tienen menos posibilidades de sacar provecho de esta oportunidad. Incluso podrían usar su derecho individual sin que ello forme parte de un proyecto de desarrollo profesional estructurado. Por lo tanto, los autores consideran que la formación debería ser un proyecto conjunto entre el empleado y la empresa.

Es un hecho que el permiso para formación individual lo solicitan en la mayoría de casos personas muy motivadas, capaces de elaborar un proyecto profesional o personal, validar las cualificaciones adquiridas y escoger las actividades de formación más apropiadas para su proyecto. Es también el caso de los vales de formación, que presuponen que el beneficiario puede optar por una elección justificable basada en un proyecto individual.

En principio, los empleados pueden contribuir personalmente a la financiación de la formación aceptando una reducción temporal de su salario y/o aceptando hacer horas extras para recuperar el tiempo gastado en la formación. Por otro lado, se puede pagar un sobresueldo a los empleados que se sometan a programas de formación relacionados con su trabajo fuera de las horas de trabajo, durante su tiempo libre.

En la práctica, no parece que los trabajadores cofinancien su formación mediante reducciones de salario, y no se sabe en qué medida se usan otros mecanismos con ese propósito. Los mecanismos destacados en los diversos países de la revisión temática tienden más bien hacia la coinversión de la empresa y el empleado a través de una cuenta de ahorros para formación o cuentas

***Estos derechos pueden conllevar desigualdades.***

***La financiación de la formación se basa principalmente en la cofinanciación, los préstamos y los créditos por impuestos pagados.***

individuales de formación. Existen asimismo programas de préstamos pero su difusión es muy limitada. Así, en el Reino Unido hay préstamos para trabajadores (*Career Development Loans*, CDL) con el fin de superar las barreras financieras. Se trata de préstamos bancarios reembolsados a plazos que cuentan con el soporte de la participación de cuatro grandes bancos. Los beneficiarios no tienen que devolver los préstamos hasta que no hayan finalizado los cursos, ni antes de 18 meses si están en el paro o reciben ayuda social. El DfES paga los intereses durante este período. La desgravación sobre los ingresos obtenidos tras la formación, en forma de créditos por impuestos pagados en formación, también puede ser una forma de mejorar el rendimiento privado del aprendizaje de los trabajadores, incluso si sólo afecta a los trabajadores que pagan un nivel determinado de impuestos.

**Las cuentas individuales de formación todavía tienen que hacer su marca.**

El principio de las cuentas individuales de formación se ha desarrollado y aplicado recientemente en unos pocos países de la OCDE, incluidos Suecia y el Reino Unido. Su objetivo es animar a los adultos a aprender e incrementar la eficacia de la formación. Al igual que los vales de formación, estas cuentas parten del principio según el cual *a)* el individuo es el más apropiado para escoger qué quiere aprender y cómo quiere mejorar sus competencias y *b)* el coste de la inversión debe ser compartido. La ayuda del gobierno o la empresa consiste en contribuciones equivalentes a las del individuo. Estas cuentas no suelen estar ligadas a una empresa pero siguen al individuo. Los titulares de cuentas individuales de formación tienen acceso a toda una gama de incentivos financieros para planificar y pagar su formación. Los incentivos fiscales pueden utilizarse para animar a los empresarios a invertir conjuntamente con sus empleados. Esto debería beneficiar tanto a las empresas como a los empleados (sobre todo, así se espera, a las pequeñas empresas), ya que reduce el coste de sus contribuciones a la formación. Más generalmente, se espera que estas cuentas puedan favorecer la responsabilidad personal en la adquisición de una formación y en la evolución profesional.

Para garantizar la máxima participación en el acuerdo, es importante que sea simple desde un punto de vista administrativo y no esté sobrecargado de normas. Las cuentas individuales de formación están todavía en fase de desarrollo y aún buscan sus marcas (casilla 5.7). El sistema se suspendió en diciembre de 2001 en Inglaterra, debido principalmente a la pobre calidad de la formación proporcionada a los trabajadores. En Suecia, se pone énfasis en que los fondos asignados pertenecen al individuo y es éste quien debe decidir qué uso darle. La idea básica es que toda la subvención se paga a los individuos. No obstante, también se considera la posibilidad de subvencionar a los empresarios para animarles a contribuir a las cuentas de sus empleados. La iniciativa de Skandia, piloto en este sector, es seguida con interés por otras empresas suecas.

Una cuestión fundamental para la evaluación a largo plazo de las cuentas individuales de formación consiste en saber hasta qué punto realmente generan nuevas inversiones en formación. Los efectos de peso muerto y de sustitución deben tenerse en cuenta. ¿Las subvenciones no serán solicitadas principalmente por aquellas personas que, en cualquier caso, habrían invertido en su propia formación? ¿Algunos individuos no transferirán los fondos de sus cuentas existentes a las cuentas individuales de formación para beneficiarse de un rendimiento más elevado (efecto de sustitución)? ¿No intentarán algunas empresas obtener reservas para desgravación a través de las cuentas individuales de formación sustituyendo la formación o los cursos reconocidos como estas cuentas para su propia formación interna?

### Casilla 5.7. Cuentas individuales de aprendizaje: un programa innovador de financiación de la formación que todavía busca sus marcas en Suecia y el Reino Unido

El objetivo de las cuentas individuales de aprendizaje es hacer que la formación sea más accesible para todo el mundo al incrementar el volumen de formaciones de bajo coste para que los interesados puedan financiarlas ellos mismos. Los individuos obtienen beneficios en términos de productividad y salario, así como una protección mejor frente al desempleo; mientras que para la empresa, las ventajas son unos costes de formación inferiores, una mayor productividad y la reputación de "buen" empresario. Para el gobierno, el coste depende del volumen de subvenciones concedidas.

En Suecia, las cuentas individuales de formación están actualmente en una fase experimental y de desarrollo final, para ser introducidas a partir de julio de 2003. Según la última propuesta gubernamental, los individuos podrán apartar un máximo del 25% de un importe base (unas 9.500 coronas suecas) por año, incluida una reducción fiscal, en una cuenta individual de formación. A los empresarios que depositen fondos en una cuenta de aprendizaje de un empleado se les aplicará una deducción fiscal. Para permitir la introducción rápida del sistema, al principio los ahorros se depositarán en cuentas administradas por una agencia gubernamental, con la posibilidad después de ahorrar en instituciones financieras diferentes. La prima completa se destinará al aprendizaje durante un año a tiempo completo. Si la duración de los estudios es menor, la prima máxima se reducirá proporcionalmente.

La empresa Skandia, un consorcio nacional e internacional de seguros y banca, desde 1999 ha ofrecido una cuenta de desarrollo a sus empleados. Un 35% de ellos decidió participar en el proyecto. La empresa paga un importe equivalente al ahorrado por el empleado, quien puede ahorrar hasta un 5% de su salario en un seguro que luego compensará la pérdida de salario cuando éste tome su permiso de formación. El suplemento salarial se triplica para los empleados de más de 45 años que no tengan un diploma de secundaria de segundo ciclo. Siete años de ahorros conjuntos financiarán unos seis meses de educación y formación a tiempo completo. Todo el mundo es libre de escoger su formación. La formación "interna" se proporciona en cualquier caso y no es sustituida por este nuevo plan. Los participantes tienen acceso a una página web en la que pueden encontrar información sobre sus ahorros, oportunidades de formación y consejos para escribir un CV. Para la empresa, el objetivo del plan es construir puentes entre el trabajo y la formación, y crear un dispositivo para animar a los empleados a actualizar continuamente sus conocimientos.

En Inglaterra, las cuentas individuales de aprendizaje se diseñaron para permitir a las personas de 19 años y más seguir una amplia variedad de formaciones. Existían acuerdos similares en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. El manifiesto del Partido Laborista de 1997 obligaba al gobierno a crear cuentas individuales de aprendizaje para hasta un millón de personas, junto a los individuos que hacían pequeñas inversiones personales. El objetivo general de estas cuentas era ampliar la participación en el aprendizaje y ayudar a superar las barreras financieras para aprender a las que deben hacer frente las personas.

El dispositivo comportaba los siguientes incentivos:

- una contribución del gobierno de 150 libras para una amplia gama de aprendizajes, a favor del primer millón de titulares de las cuentas, siempre que el individuo hiciera una aportación de 25 libras.
- un descuento del 20% sobre una amplia gama de aprendizajes, hasta un tope de 100 libras anuales.
- un descuento del 80% sobre una gama reducida de aprendizajes -informática y matemáticas de base- hasta 200 libras anuales.

El objetivo de un millón de titulares de cuentas se alcanzó en mayo de 2001. Sin embargo, desgraciadamente, durante el verano de 2001 el DfES recibió un número creciente de quejas de individuos y funcionarios de los *Trading Standards* acerca de la venta de productos inadaptados, un marketing agresivo, la mediocridad de los aprendizajes, un débil rendimiento financiero y acusaciones de fraude. Como respuesta, el DfES tomó medidas contra algunos organismos de formación.

El 24 de octubre de 2001, el secretario de Estado anunció la decisión de suspender el plan a partir del 7 de diciembre. El programa de cuentas individuales para aprendizaje se cerró el 23 de noviembre de 2001. Habrá un sucesor del programa que se basará en los aspectos más positivos del original: "se trata de atraer a los estudiantes no tradicionales y equilibrar las medidas para garantizar el buen uso de las finanzas públicas, ofrecer simplicidad al estudiante y evitar la burocracia a los organismos de formación".

Fuente: Arnal, Ok y Torres (2001), OCDE (2001c), Didier (2000) y [www.dfes.gov.uk/ila](http://www.dfes.gov.uk/ila)

Las autoridades públicas pueden intentar resolver el problema de los efectos de peso muerto dirigiendo su publicidad (y posiblemente el derecho a las ventajas) hacia los grupos de bajo "capital humano" y los que son menos susceptibles de invertir para incrementarlo. En la práctica, esto significa dirigirse a los empleados poco cualificados y poco remunerados de las pequeñas empresas, así como a los individuos que han sufrido una pausa en su carrera y ahora intentan volver a entrar en el mercado laboral.

#### **Algunas acciones a favor de los grupos de riesgo.**

#### **Hay estrategias innovadoras que favorecen a los grupos de riesgo...**

El objetivo de esta subsección es centrarse en algunas estrategias innovadoras, que favorecen a los grupos de riesgo, implementadas en los países de la revisión temática. La dificultad a la que uno debe hacer frente al intentar sacar conclusiones de una presentación de este tipo procede precisamente de la novedad de estas iniciativas y de su carácter único. Por lo tanto, la cuestión que uno se plantea es su adaptabilidad en otros lugares.

#### **... y así reducen la marginación de...**

El tema central es cómo implicar en un plan de educación y formación a un conjunto de individuos que forman el núcleo de los trabajadores adultos. Pueden ser trabajadores de edad avanzada, trabajadores mal remunerados o aquellos que trabajan en sectores tradicionales o amenazados y/o en PYMEs. El desafío es evitar que aumente el abismo entre estos trabajadores adultos de riesgo y el resto, con los primeros confinados a trabajos marginales sin posibilidad de evolución y con el riesgo de una exclusión acelerada para los que no pueden acceder a la formación continua.

#### **... los trabajadores víctimas de reestructuraciones...**

Para el trabajador despedido tras muchos años en la misma empresa, una de las tareas cruciales durante una reestructuración consiste en acceder a una valoración de aptitudes para conocer su "valor de mercado" y qué debe hacer para encontrar el mejor trabajo nuevo posible. Los permisos de conversión intervienen a menudo en el período de preaviso, en el marco de un plan social.

Una intervención precoz a favor de la cualificación de los trabajadores adultos es necesaria, por supuesto antes de que se encuentren de nuevo en el paro tras una reestructuración. Wolter y Weber (1999) analizan de forma crítica la política de Suiza durante el período de desempleo prolongado que afectó masivamente a los trabajadores no cualificados durante los años 90. Subrayan especialmente la inadecuada oferta de formación continua para la población activa debido a unos incentivos financieros insuficientes. Los rendimientos privados de la formación continua son, en efecto, insignificantes para animar a los adultos a aprender. En un mercado básicamente privado de la formación para adultos, los programas de formación públicos sólo se ofrecen a los trabajadores cuando están en el paro. Las autoridades del mercado laboral se enfrentan entonces a la dificultad insalvable de completar los diez, veinte o a veces más años en los que las aptitudes no se han desarrollado. Los autores consideran que esta intervención debe producirse en una fase temprana para que sea eficaz. Las empresas deberían promover constantemente la cualificación de sus empleados y recompensar la formación con subidas salariales, que con demasiada frecuencia se asocian sólo a la antigüedad. Para los trabajadores mal remunerados, se necesitaría un incentivo financiero gubernamental para evitar que tengan que enfrentarse a un sacrificio financiero prohibitivo.

#### **... trabajadores más mayores...**

Como se ha observado, a los trabajadores más mayores en particular se les niega el acceso a la formación continuada y sus recompensas. En primer lugar, invertir en la formación de los trabajadores de más de 50 años requiere un ren-

dimiento mucho más rápido que en el caso de los trabajadores más jóvenes. En segundo lugar, las empresas están acostumbradas desde hace décadas a satisfacer sus necesidades de renovación de cualificaciones, sobre todo, mediante la contratación preferente de personas jóvenes recién licenciadas, y mediante la jubilación anticipada de los empleados cuyas aptitudes se consideran obsoletas. A menudo, la jubilación anticipada de los trabajadores experimentados se lleva a cabo con prisas, sin un período real de transmisión de sus conocimientos a los sustitutos. El sistema de formación en el trabajo para las nuevas adquisiciones con tutores, que suelen ser trabajadores mayores cuya experiencia está poco formalizada, se ha probado, por ejemplo, en la empresa Randers Reb de Dinamarca (casilla 5.8).

Cuando las contrataciones externas son más difíciles en las empresas debido a razones demográficas o porque afectan a oficios manuales en la industria pesada a menudo aislada geográficamente, los trabajadores más mayores representan una oportunidad para satisfacer las nuevas necesidades de competencias. Si las empresas no toman conciencia de este problema, tendrán que gestionar su modernización y los cambios organizativos que la acompañan con trabajadores adultos poco cualificados o sin la experiencia suficiente.

Un dispositivo para promover la formación y la certificación en la segunda parte de la vida laboral para los trabajadores adultos les puede animar a permanecer en el empleo a medida que se hacen mayores. Cabe destacar el ejemplo de la empresa Skandia (cuadro 5.7), que complementa los ahorros de los trabajadores más mayores y de los menos cualificados más que los del resto. Tener en cuenta la experiencia adquirida durante una carrera profesional puede ser un incentivo convincente para cualquier adulto con el fin de que desarrolle sus capacidades a lo largo de su vida profesional y complete sus conocimientos gracias a la formación continua.

#### Casilla 5.8. **Randers Reb - la empresa como un lugar de aprendizaje en Dinamarca**

Randers Reb, es una empresa fundada en 1840, que produce todo tipo de cuerdas y exporta a muchos puntos del mundo. En los últimos años ha experimentado un cambio tecnológico espectacular; ha invertido en maquinaria de alta tecnología, un cambio que no hubiese sido posible sin invertir también en la plantilla. Se podría decir que se trata de una "inversión en recursos humanos", que formaba parte de un programa global de desarrollo de la empresa -una operación llevada a cabo junto con el centro de formación profesional local AMU - con el fin de organizar el perfeccionamiento continuado de los empleados. A éstos se les dijo que les resultaría prácticamente imposible rechazar la proposición de formación si deseaban continuar trabajando para la empresa. La proposición incluía no sólo toda la enseñanza -impartida principalmente por el centro AMU- sino también una flexibilización del tiempo de trabajo que les permitiría formarse sin cortar los vínculos con la empresa.

En el momento de reclutamiento, un trabajador joven no cualificado recibe formación en el trabajo durante 3-5 meses con un tutor y luego sigue varios "módulos" en ámbitos más o menos técnicos. La formación puede ser interna o externa, en particular por el centro AMU. La empresa, que ha explicado que un 10% de los salarios se destinan a un fondo de formación, es ahora uno de los mejores productores en su sector a escala internacional.

Importantes fases del proceso de formación interno se iniciaron en Randers Reb mediante la aplicación de las normas ISO. La empresa otorga la misma importancia a la formación interna que a la externa. Todas las categorías de personal, desde el nivel más bajo (7 años de escuela) hasta tutores y directivos, se benefician exhaustivamente de la formación. La aplicación de las normas ISO es vista como una forma de ayudar a la empresa a dirigir mejor sus esfuerzos en educación y formación, fundamentalmente equilibrando los costes y el tiempo dedicados a la formación interna y externa para así aumentar las competencias de los empleados. De media, una persona pasa tres semanas al año formándose. Las máquinas nuevas representan una inversión muy elevada: los empleados deben ser capaces de usar la nueva y actualizada tecnología, comunicar y trabajar en equipo y controlar la calidad.

Además, como resultado de la formación, se introdujo un test anual para medir las aptitudes y competencias que permite al empleado ganar puntos en la escala salarial. El programa del Reino Unido *Investors in People* se adaptó a la empresa. Ésta creó una "sala de aprendizaje" en la que todos los empleados pueden intercambiar y proponer ideas e innovaciones, que se someterán a prueba y experimentación. La empresa proporciona un ordenador a sus empleados y estos deben demostrar, año tras año, que pueden aprobar la Acreditación Europea de Manejo de Ordenador.

Fuente: Entrevista con los directores de Recursos Humanos, Randers, noviembre 2000.

En Finlandia, el programa nacional a favor de los trabajadores más mayores, lanzado en 1998 para un período de cinco años, pretende incitar a los trabajadores de más de 50 años a jubilarse más tarde. Su principal objetivo era hacer retroceder la edad de jubilación en dos o tres años de ahora a 2010. El programa incluye un comité de control formado por los agentes sociales y un sistema de evaluación independiente. Contiene 40 medidas clave para la formación profesional de los empleados de 45 años o más. La formación es considerada crucial para mantener la empleabilidad de los trabajadores más mayores. Las autoridades finlandesas son conscientes de que se necesitarán entre diez y quince años para llenar el vacío existente entre las diferentes edades en materia de formación y para eliminar los problemas de empleo del grupo de más edad. Se lanzó una campaña informativa de gran envergadura bajo el lema "La experiencia es una riqueza nacional". Se crearon programas de formación e información para empleados y directivos sobre la gestión de las edades. Las sesiones de formación se centraban en cómo usar y valorizar la experiencia de los trabajadores más mayores y cómo motivarles. Unos 4.000 directivos participaron en seminarios sobre la organización del trabajo. El trabajo de la inspección laboral consistía en asesorar sobre la gestión de las edades en las empresas. Ya se puede afirmar que el proceso de jubilación anticipada ha empezado a invertirse. La experiencia del sector público es reveladora (cuadro 5.9).

#### Casilla 5.9. **Mejorar las competencias de los trabajadores más mayores en el sector público en Finlandia**

En Finlandia hay 125.000 empleados en el sector público; un 33% de los cuales posee un título universitario, un porcentaje muy superior al de otros sectores. Uno de los mayores desafíos para el estado como empresario es el envejecimiento de estos empleados, cuya edad media se situaba en los 42 años en 1999. El mayor grupo de edad es el de 45-49 años y una tercera parte del personal actual se jubilará entre ahora y el año 2010.

El estado quiere atraer a jóvenes licenciados y, al mismo tiempo, mantener y desarrollar el nivel de aptitudes de los más mayores hasta el final de sus carreras. Para este segundo grupo, se preparan programas de desarrollo de las aptitudes individuales que implicarán ganancias salariales.

En cuanto a la política de reclutamiento, se están negociando programas especiales de formación que satisfagan las necesidades del sector público de educación inicial y de la enseñanza secundaria y superior.

Más generalmente, se está desarrollando un programa ambicioso que promueve la formación mediante permisos de formación remunerados o no remunerados, reasignaciones temporales, el uso de los centros universitarios e instituciones de secundaria y nuevos sistemas de remuneración que reconocen los esfuerzos de formación.

Fuente: Entrevistas con las autoridades finlandesas, Helsinki, febrero 2001.

#### **... trabajadores poco instruidos...**

En el caso de los trabajadores graduados, la formación relacionada con el empleo se justifica por la inquietud de mantener actualizados los conocimientos. Para un gran número de personas que no recibieron una educación inicial adecuada durante su juventud, es esencial tener una segunda oportunidad para adquirir las aptitudes y cualificaciones que necesitan para trabajar mejor y participar en la vida social. La idea de que la formación profesional continua podría sustituir a la educación inicial es actualmente objeto de un debate apasionado. Por un lado, están los que mantienen que invertir en la formación de personas poco cualificadas no es económicamente justificable. Según Heckman (1999), "la falta de interés de las empresas privadas en la formación de los trabajadores desfavorecidos muestra la dificultad de la tarea y la probable debilidad del rendimiento de esta actividad" (Pág. 105). Y por el otro lado, como muestra la figura 5.10, las actividades de formación consiguen ventajas salariales elevadas para los trabajadores menos instruidos. Sin embargo, parece ser que se trata de la

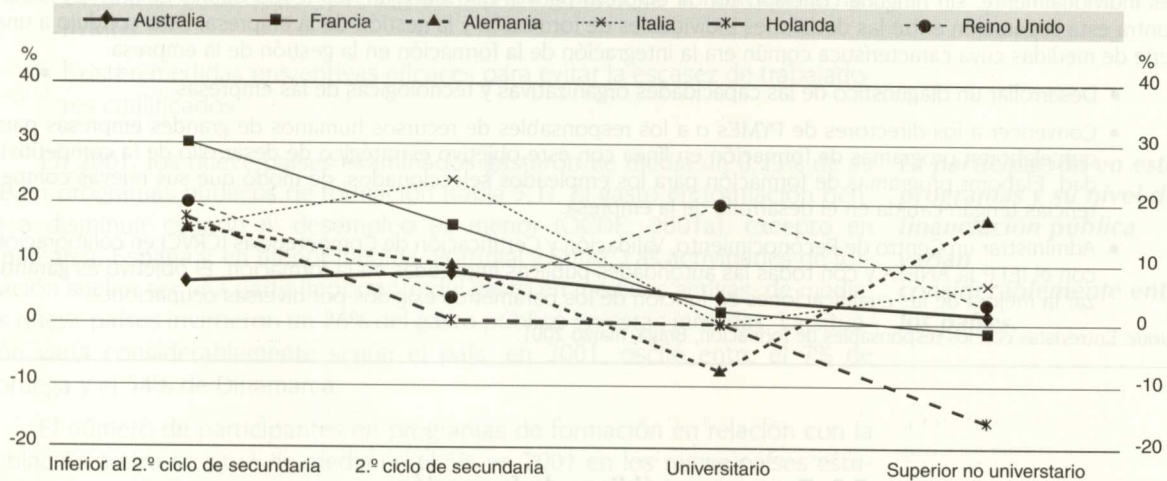


categoría que tiene un acceso menor a estas actividades. Las políticas de formación que se dirigen principalmente a los trabajadores poco cualificados podrán pues tener un doble efecto de reducir las desigualdades y mejorar el rendimiento de la empresa (Boyer, 2000).

La nota de síntesis de Portugal llama la atención por una variedad de enfoques que pretenden elevar la probabilidad de éxito del aprendizaje destinado a aquellas personas con un nivel bajo de educación. Todas tienen en común que garantizan la complementariedad de la formación con acciones simultáneas que conllevan mejoras en los métodos de gestión de la empresa y la incorporación en una estrategia de desarrollo local, usando la motivación cívica para respaldar el valor de la educación y la formación, así como la existencia de un estrecho vínculo entre formación, mejora de las competencias, progresión en la remuneración y promoción en la empresa. Estos enfoques, muy diferentes en sus métodos, su grupo objetivo y sus efectos, también tienen en común que alientan la motivación y exigen la adquisición de conocimientos y/o el desarrollo de aptitudes, prestando atención a las preocupaciones de las personas e implicándolas en su propia formación. El éxito depende de la capacidad de los formadores para introducir su aportación en una visión más amplia del papel y los objetivos de la educación y la formación. A diferencia de un enfoque estandarizado y uniforme, requiere un nivel determinado de autonomía y capacidad de innovación.

**Figura 5.10. Regreso a la formación según el nivel inicial de educación**

Diferencias del salario medio proporcional 1 obtenido por los trabajadores formados según su nivel inicial de educación, años 90



1. Remuneración media de los trabajadores formados menos remuneración media de los trabajadores no formados, dividido por la remuneración media de los trabajadores no formados.

Fuente: OCDE (1999).

En el ámbito empresarial, es cada vez más aceptado que la formación sólo produce los resultados deseados si se adecua a los objetivos de la empresa respecto a la calidad, productividad, innovación o respuesta rápida y adaptación al mercado (Crouch, Finegold, Sako, 2001). Los organismos de formación deben ofrecer un servicio integrado que cumpla las expectativas de las empresas, sobre todo de las PYMEs. La estrategia presentada por la asociación industrial Minho, en Braga, tiene en cuenta esta lección (casilla 5.10). A diferencia de la estrategia que se dirige únicamente al individuo independientemente de cualquier con-

**... y los trabajadores de las PYMEs y las empresas con una productividad reducida.**

tacto con la empresa en la que trabaja o pretende trabajar, la idea central consiste en insertar la acción individual de formación en una estrategia empresarial global. Así, en el caso de una pequeña o mediana empresa, los interesados deben convencer al empresario para que éste siga una formación o actualice sus conocimientos básicos. Una vez convencido de que colegas más competentes no le pondrán en evidencia, el empresario se convertirá en el mejor defensor de las acciones formativas para sus empleados. Esta asociación industrial adopta una estrategia similar para las grandes empresas. Por un lado, la formación viene precedida de un diagnóstico sobre la mejora del sistema de gestión; y por el otro, la dirección de recursos humanos debe preparar un programa de formación que luego pasará a los empleados. Esto garantiza una sinergia entre la formación y la estrategia general de la empresa que pretende mejorar la productividad y la calidad.

**Casilla 5.10. La asociación industrial de Minho, Braga, Portugal: Consejo a las empresas sobre los programas de formación para el director de la empresa y sus empleados**

La principal actividad de esta asociación industrial es asesorar a las empresas. Con este fin, elabora un análisis global de las tendencias económicas en la región, de sus puntos fuertes y débiles en términos de competitividad. El diagnóstico intenta reducir el peligro de especialización en las industrias de baja productividad. El objetivo es pues aumentar la calidad de esta especialización a través de un enfoque basado en mejorar la organización de las empresas y su capacidad para dominar las tecnologías necesarias. Una de las particularidades de la asociación industrial de Minho es que enfatiza la integración de la formación en una estrategia de mejora de la calidad de la gestión en las empresas. Al constatar que de cada 100 acciones de formación y 1.400 participantes, un 75% de éstos fueron a las clases individualmente, sin ninguna conexión con la empresa para la que trabajan, los responsables decidieron luchar contra esta separación entre las decisiones individuales de formación y la gestión de la empresa. Esto condujo a una serie de medidas cuya característica común era la integración de la formación en la gestión de la empresa:

- Desarrollar un diagnóstico de las capacidades organizativas y tecnológicas de las empresas.
- Convencer a los directores de PYMEs o a los responsables de recursos humanos de grandes empresas para que elaboren programas de formación en línea con este objetivo estratégico de desarrollo de la competitividad. Elaborar programas de formación para los empleados seleccionados, de modo que sus nuevas competencias tengan cabida en el desarrollo de la empresa.
- Administrar un Centro de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias (CRVC) en colaboración con el IEFP, la ANEFA y con todas las autoridades públicas implicadas en la formación. El objetivo es garantizar la mejora de las cualificaciones en función de los parámetros exigidos por diversas ocupaciones.

Fuente: Entrevistas con los responsables de formación, Braga, marzo 2001.

### 5.3. Programas públicos de formación

En la mayoría de países de la OCDE, el aumento y la posterior persistencia del desempleo -especialmente entre los trabajadores no cualificados- y el reconocimiento de que un título y/o la formación profesional eran la mejor protección contra el desempleo y la inseguridad laboral, pusieron en primer plano el tema de la formación. Con esto en mente, las autoridades del mercado laboral establecieron una serie de programas públicos de formación con el objetivo de mejorar la capacidad de los adultos para conseguir un empleo. En esta sección, se tratarán tres aspectos: el papel del servicio público de empleo (SPE) en la formación, el potencial conflicto entre objetivos diferentes y los resultados opuestos revelados por los estudios de evaluación.

**El SPE y la formación de los adultos empleados y desempleados.**

Los programas públicos de formación parten de las actividades del SPE. En países con un índice de desempleo reducido, el SPE desempeña un papel importante en la formación de los adultos empleados. Este es particularmente el caso del Instituto para el Empleo y la Formación Profesional (IEFP) de Portugal. En la mayoría de países, el SPE ofrece o compra puestos de formación para los desempleados para así mejorar sus posibilidades de encontrar trabajo, preferiblemente en puestos más cualificados. Las actividades de formación para los desempleados forman parte de una medida de activación. Estos programas suelen ser considerados activos en lugar de pasivos (en otras palabras, están diseñados para ayudar a las personas en el paro a encontrar trabajo y no para pagarles un subsidio de desempleo), incluso si esta distinción no está clara en la práctica. De hecho, como observó Robinson (2000), una de las características esenciales de los programas activos es que la participación o no en estos programas es cada vez más una condición para tener derecho a una prestación.

Se observan prácticas ejemplares en Dinamarca (casilla 5.11). Los programas de formación a disposición de los empresarios para mejorar las cualificaciones de sus empleados y evitar la escasez de mano de obra también están ahora abiertos a las personas que buscan trabajo, en un enfoque esencialmente de saneamiento. Cabe destacar dos características:

- La financiación pública de los programas de formación se reserva para las competencias generales, mientras que las competencias propias de una empresa son responsabilidad de las empresas como clientes de centros públicos. Una nueva institución gestionada por los agentes sociales ofrece una financiación especial para los programas de formación en las PYMEs.
- Existen medidas preventivas eficaces para evitar la escasez de trabajadores cualificados.

En 2001, los nueve países examinados gastaron de media un 0,23% de su PIB en programas públicos de formación (tabla 5.1). El gasto en formación tiende a disminuir cuando el desempleo es menor (OCDE, 2001a), excepto en Dinamarca, España y, en menor medida, Portugal y Suiza. Las actividades de formación suelen ser una parte importante del gasto en medidas activas; de media, los nueve países invirtieron un 26% del gasto público en estas medidas. La situación varía considerablemente según el país: en 2001, osciló entre el 7% de Noruega y el 54% de Dinamarca.

El número de participantes en programas de formación en relación con la población activa se situó de media en el 5% en 2001 en los nueve países estudiados. Mientras los gastos en formación disminuyeron levemente en proporción al PIB, el número de nuevos participantes aumentó. En 2001, el número de adultos inscritos en un programa de formación fue más de tres veces superior al de 1985, y ha aumentado más del 50% desde 1993. Es muy probable que estas cifras reflejen el mayor uso que se hace de los cursos de formación cortos y el valor decreciente de los programas más costosos, como los cursos largos de cualificación. El número de participantes varía considerablemente de un país a otro, pasando en 2001 del 0,5% de la población activa en el Reino Unido al 15,9% en Dinamarca.

**Las actividades de formación para los desempleados suelen ser consideradas medidas activas en lugar de pasivas.**

**La participación en estos programas y su nivel de financiación pública varían considerablemente entre los países.**

Casilla 5.11. **En Dinamarca, el sistema de formación profesional para adultos se enfrenta a nuevos retos en un SPE cambiante**

Desde los años 60, la formación profesional para adultos en Dinamarca ha sido considerada responsabilidad del estado. Este sigue siendo el caso en marzo de 2001, dado que los 16 centros de formación profesional (AMU) pasan a depender del Ministerio de Trabajo a través de la autoridad nacional del mercado laboral (AMS). Sin embargo, estos centros son cada vez más gestionados según principios comerciales.

Los principales clientes de los centros AMU son las agencias de empleo (AF) y las autoridades locales que envían a los desempleados y a los beneficiarios de prestaciones sociales a la formación, así como las empresas del sector privado y público y sus asalariados. Los desempleados, en el marco de planes individuales de movilización, mantienen su subsidio de desempleo durante la formación. Los empleados reciben la formación sin cargo alguno y pueden recibir una prestación que cubra los gastos de viaje y alojamiento.

Desde el 1 de enero de 2001, los aspectos financieros de la formación de los desempleados y los beneficiarios de prestaciones sociales son más transparentes. En el caso de los desempleados, las agencias AF compran cursos de formación a los centros AMU u otras organizaciones de formación y pagan a las instituciones según el mismo principio general del taxímetro que es la base de la financiación pública de la formación de adultos en Dinamarca. Lo mismo ocurre con las autoridades locales que financian la formación de los beneficiarios de prestaciones sociales. Los empleados sólo reciben una prestación por formación para los cursos sobre las "competencias formales genéricas". Para las competencias específicas y más especializadas, la prestación puede reducirse progresivamente. Las empresas que antes podían formar a sus empleados sin ningún cargo sólo pueden hacerlo para competencias genéricas transferibles y no para las competencias específicas que sólo se aplican en su área de especialización. Se pueden preparar cursos personalizados para empresas, sujetos a participación financiera o financiación externa, en particular mediante programas europeos. Una nueva institución gestionada por los agentes sociales (AUF) es responsable, entre otras cosas, de concertar la financiación para los programas de formación en las PYMEs.

Una cooperación entre todos los actores de la formación se ha instaurado en el ámbito regional en los 14 consejos regionales de mercado laboral con representantes de los agentes sociales y las autoridades locales. Su papel es controlar el presupuesto y determinar políticas para mejorar el mercado laboral local a corto y largo plazo. El perfil de las cualificaciones demandadas en el ámbito regional se establece dos veces al año en informes que permiten hacer un seguimiento de la demanda regional y tomar medidas para prevenir la escasez de trabajadores cualificados.

Así, en Århus, los objetivos del consejo regional del mercado laboral para 2000 son combatir los cuellos de botella, evitar la marginación de los grupos vulnerables, incrementar el nivel de educación de los desempleados, desarrollar un sistema de colocación eficaz, garantizar un lazo estrecho entre las medidas activas y la demanda de mano de obra y promover el crecimiento del empleo. Pocos cursos tienen como objetivo hacer frente a la escasez de cualificaciones gracias a la eficacia de las medidas preventivas. Por otro lado, los grupos de riesgo, como los trabajadores más mayores, los inmigrantes y las personas no instruidas, deben hacer frente a dificultades reales para encontrar trabajo, incluso en mercados laborales estrictos. Se han establecido planes de acción individuales con y para ellos aplicando el concepto "paso a paso" de formación progresiva desde los cursos de motivación hasta las formaciones exhaustivas.

Fuente: Entrevistas con los responsables, Århus, noviembre 2000.

***Los participantes en programas públicos de formación suelen ser más a menudo adultos con trabajo que en el paro.***

En los nueve países de la revisión temática, los participantes son con más frecuencia adultos con trabajo que en el paro. La figura 5.11 muestra que, de media, el 5,5% de la población activa participó en programas públicos de formación a finales de los años 90 y principio de 2000, de los cuales un 3,6% tenían trabajo y un 1,9% estaban en el paro. Sin embargo, sólo hay tres países en los que el número de trabajadores en formación es relativamente más alto: Dinamarca, España y Portugal. En los otros seis países, sucede lo contrario; y en cuatro países sólo los desempleados pueden acceder a programas públicos de financiación: Canadá, Noruega, Suiza y Suecia.

**Tabla 5.1. Programas públicos de formación**

Gastos en porcentaje del PIB en medidas activas y número de nuevos participantes, 1985, 1993 y 2001

	Gasto en formación pública (% del PIB)			Gasto en formación pública (% de medidas activas)			Nuevos participantes (% de población activa)		
	1985	1993	2001	1985	1993	2001	1985	1993	2001
Canadá <sup>1</sup>	0,35	0,31	0,17	54,6	47,0	42,0	1,7	2,8	1,6
Dinamarca <sup>2</sup>	0,43	0,47	0,84	38,9	26,9	54,3	5,6	11,2	15,9
Finlandia	0,26	0,47	0,29	29,3	27,5	30,4	1,2	2,8	2,8
Noruega	0,10	0,33	0,06	16,3	28,6	7,3	0,8	3,5	0,9
Portugal <sup>3</sup>	0,18	0,25	0,15	51,4	29,9	25,1	0,2	1,3	9,9
España	0,02	0,11	0,14	6,7	21,0	19,4	0,5	2,9	14,6
Suecia	0,50	0,75	0,30	23,7	25,6	27,6	1,9	4,2	2,3
Suiza	0,01	0,06	0,08	6,5	16,2	17,7	0,3	1,0	1,3
Reino Unido <sup>4</sup>	0,07	0,15	0,05	9,2	26,4	13,0	...	1,3	0,5
Media no ponderada	0,22	0,32	0,23	26,3	27,7	26,3	1,5	3,4	5,5

.. Datos no disponibles.

Nota: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia: 1986 en lugar de 1985; PORTUGAL: 1987 en lugar de 1985.

1. Años fiscales iniciados el 1 de abril. Última actualización de los datos sobre nuevos participantes en 1997 - 98.

2. Última actualización en 2000.

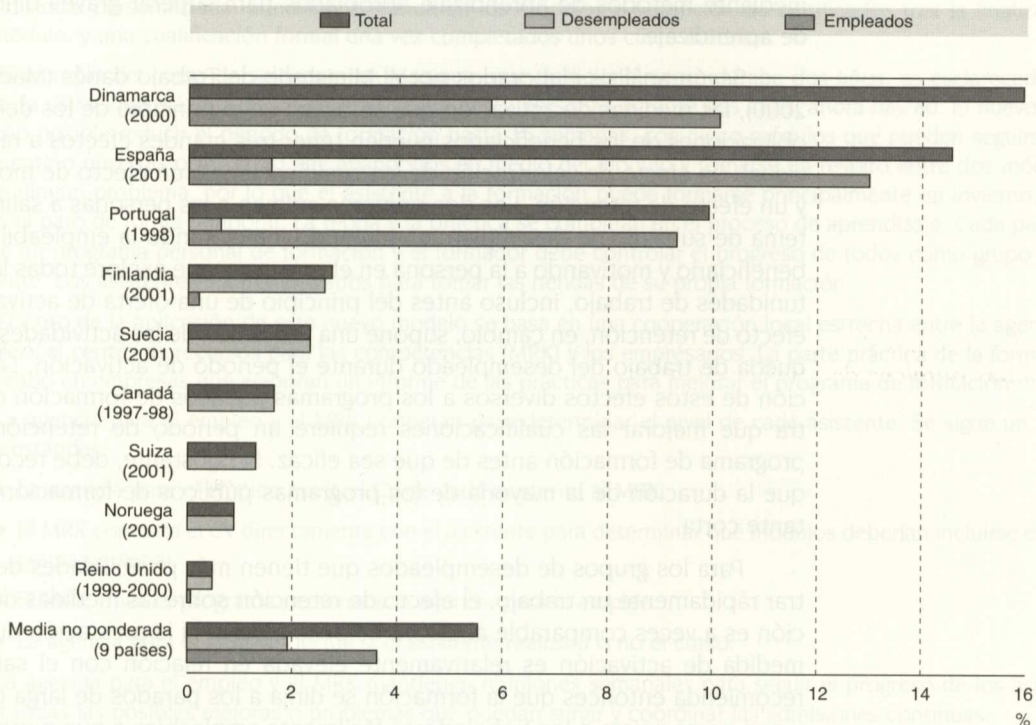
3. Última actualización en 2000 de los datos sobre gastos y 1998 de los datos sobre nuevos participantes.

4. Años fiscales iniciados el 1 de abril. Última actualización en 1999 -2000.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre los programas del mercado laboral.

**Figura 5.11. Nuevos participantes en programas públicos de formación**

Porcentaje de la población activa, 1998-2001



Nota: Los países se clasifican en orden descendente del porcentaje de participación total.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre los programas del mercado laboral.

### **Los posibles conflictos entre objetivos diferentes.**

#### **Los objetivos de estos programas pueden entrar en conflicto.**

Los objetivos de los programas públicos de formación son aumentar las posibilidades de los participantes de encontrar un trabajo y ofrecerles los medios para mejorar sus cualificaciones. El SPE subvenciona el aprendizaje para prevenir la insuficiencia de las inversiones, sobre todo en las formaciones técnicas, y conseguir la igualdad de oportunidades. Se puede considerar que los programas públicos de formación pretenden alcanzar tres objetivos globales distintos al mismo tiempo: 1) la reducción del desempleo; 2) la reducción o la prevención de la escasez de personal cualificado; 3) el aumento del nivel de educación o de cualificación. Estos objetivos pueden entrar en conflicto. Los programas que intentan poner fin rápidamente a los subsidios de desempleo no permiten que los beneficiarios reciban una formación completa, lo que no aumenta el nivel de cualificación. El problema es más grave cuando la economía está en plena expansión y hay escasez de mano de obra, dado que los participantes en programas de formación suelen verse obligados a dejarlos porque encuentran trabajo. Algunos consideran que a largo plazo, esto implica una pérdida de cualificaciones para la sociedad.

#### **En períodos de bajos niveles de paro, las personas que no tienen trabajo son las que más necesitan la formación.**

Cuando en un mercado laboral estricto la tasa de desempleo disminuye, el grupo reducido de personas que no tienen trabajo está cada vez más formado por personas que están muy lejos de ser contratadas. A menudo, no tienen estudios primarios y su nivel de conocimientos básicos es muy bajo. Al mismo tiempo, el SPE asigna cada vez menos recursos para formación debido a la reducción del número de desempleados.

Entonces, el desafío, con menos recursos, consiste efectivamente en aumentar la empleabilidad de los parados de larga duración, recordando que estas personas necesitan especialmente una formación progresiva e intensiva mediante métodos de aprendizaje apropiados para superar graves dificultades de aprendizaje.

Según análisis elaborados por el Ministerio de Trabajo danés (Maerkedahl, 2000), las medidas de activación que se basan en el principio de los derechos y obligaciones de los beneficiarios pueden tener tres grandes efectos a nivel individual: un efecto de valorización de las cualificaciones, un efecto de motivación y un efecto de retención. Los dos primeros animan a las personas a salir del sistema de subsidio de desempleo aumentando y mejorando la empleabilidad del beneficiario y motivando a la persona en el paro para que explore todas las oportunidades de trabajo, incluso antes del principio de una oferta de activación. El efecto de retención, en cambio, supone una reducción de las actividades de búsqueda de trabajo del desempleado durante el período de activación. La aplicación de estos efectos diversos a los programas públicos de formación demuestra que mejorar las cualificaciones requiere un período de retención en un programa de formación antes de que sea eficaz. No obstante, debe reconocerse que la duración de la mayoría de los programas públicos de formación es bastante corta.

Para los grupos de desempleados que tienen más posibilidades de encontrar rápidamente un trabajo, el efecto de retención sobre las medidas de activación es a veces comparable al efecto de peso muerto si la prestación durante la medida de activación es relativamente elevada en relación con el salario. Se recomienda entonces que la formación se dirija a los parados de larga duración y que no se anime a los trabajadores fácilmente empleables a que participen en programas públicos de formación al principio del período de desempleo. Esto es

lo contrario del efecto de selección que es el resultado de los objetivos cuantitativos impuestos a las agencias locales de empleo en la evaluación de la aplicación de programas de formación. El personal de los SPE tiende entonces a seleccionar para los programas a aquellas personas que tienen más posibilidades de encontrar un trabajo al final de su formación.

En algunos casos, el efecto de valorización de las cualificaciones no se puede alcanzar en programas demasiado cortos e insuficientemente intensivos. Así, en la nota de síntesis de Canadá, se muestra que los cursos de perfeccionamiento para adultos con dificultades de lectura y escritura que quieren alcanzar el nivel 3 de alfabetización requieren, en el mejor de los casos, de seis a doce meses de estudio a tiempo completo, mientras que los programas establecidos en Canadá ofrecen uno o dos cursos a la semana de tres horas. A este ritmo, tardarían entre tres y seis años en alcanzar dicho nivel de competencia, en tanto que pocos adultos pueden estar motivados para participar en programas de tal duración. De todos modos, existe una larga lista de espera para estos cursos.

La implementación de cursos públicos de formación debe tener en cuenta la combinación de estos efectos individuales. En Noruega, algunas agencias locales para el empleo aplican un nuevo modelo para la implementación de programas públicos de formación (casilla 5.12). Este modelo flexible, en el que las palabras clave son los módulos, programas personalizados, de admisión continua y certificación fue desarrollado para superar los puntos débiles y los problemas que surgen en las organizaciones más tradicionales y rígidas, por ejemplo:

***En algunos casos, la mejora de las cualificaciones puede requerir cursos más intensivos.***

#### Casilla 5.12. **Un nuevo modelo de programas públicos de formación en Noruega**

El nuevo modelo de programas públicos de formación se construye a partir de un sistema de módulos, formación individual personalizada, admisión continua en los módulos y obtención de certificados tras la finalización de cada módulo, y una cualificación formal una vez completados unos cinco módulos.

El ejemplo del curso de soldadura en Mosjøen, que tradicionalmente duraba dos años, es esclarecedor. En el pasado, la capacidad máxima de los programas era de 12 personas durante dos años; ahora hay 80. El nuevo sistema ha hecho posible reducir el período de formación hasta 15 semanas, con cinco módulos que pueden seguirse simultáneamente o uno tras otro. Ya no hay abandonos en medio del módulo y tomarse un respiro entre dos módulos no supone ningún problema, por lo que el asistente a la formación puede formarse principalmente en invierno, cuando está en el paro de forma temporal. La teoría y la práctica se combinan en el proceso de aprendizaje. Cada participante tiene un programa personal de formación y el formador debe controlar el progreso de todos como grupo o individualmente. Los asistentes están motivados para tomar las riendas de su propia formación.

El éxito de la aplicación de este nuevo modelo se basa en una cooperación local estrecha entre la agencia para el empleo, el centro de recursos para las competencias (MRK) y los empresarios. La parte práctica de la formación se lleva a cabo en empresas que elaboran un informe de las prácticas para mejorar el programa de formación.

La agencia para el empleo y el MRK cooperan para determinar el nivel de cada asistente. Se sigue un procedimiento estándar:

- La agencia para el empleo envía el CV de cada asistente al MRK.
- El MRK comenta el CV directamente con el asistente para determinar qué módulos deberían incluirse en el programa personal.
- El MRK envía el programa personal a la agencia para el empleo.
- La agencia para el empleo decide si el asistente realizará o no el curso.

La agencia para el empleo y el MRK mantienen reuniones semanales para seguir el progreso de los asistentes, discutir todas las posibles mejoras o problemas que puedan surgir y coordinar las admisiones continuas.

Fuente: Entrevistas con los responsables, Mosjøen, marzo 2000.

- Una admisión con fecha fija, que descarta a todas aquellas personas que pasen al paro después de dicha fecha.
- Cursos de larga duración que deben realizarse sin ninguna pausa para obtener un certificado.
- La imposibilidad de sustituir a las personas que abandonan el programa, lo que implica costes elevados por asistente.
- El no-reconocimiento de la finalización parcial de un curso.
- Un contenido no adaptable a las necesidades individuales o a la experiencia práctica de las personas con dificultades para leer y escribir.

#### **Los efectos opuestos revelados por las evaluaciones.**

#### **Los programas públicos de formación han dado resultados muy diferentes.**

Las evaluaciones de los programas públicos de formación en los países de la OCDE sugieren unos resultados muy opuestos (ver Martin, 2000 y Martin y Grubb, 2001 para una perspectiva general de los resultados extraídos de la experiencia reciente en los países de la OCDE). Se ha calculado que algunos programas tienen un rendimiento reducido o incluso negativo para los participantes si los efectos sobre los salarios o el empleo se comparan con el coste de alcanzar esos efectos. Pero algunos programas públicos de formación son eficaces, más en términos de mejora de las oportunidades de empleo que de efectos significativos sobre los salarios. En el caso de las personas adultas, se observa que los resultados son casi siempre positivos en el caso de las mujeres y menos favorables para los hombres. Algunos programas públicos de formación parecen ser eficaces para determinados grupos objetivo y no para otros. Martin y Grubb (2001) destacaron cuatro características clave en el diseño de los programas públicos de formación: i) los participantes deben estar rigurosamente identificados; ii) la dimensión del programa debe ser bastante reducida; iii) el programa debe conducir a la obtención de un certificado reconocido y valorado por el mercado; y iv) el programa debe contar con un componente de formación en el trabajo importante, y establecer así sólidos vínculos con los empresarios locales. Aquí se verá en qué medida se han identificado otros factores importantes en los países estudiados en términos de buenas prácticas, sobre todo para los parados de larga duración.

En Canadá, una evaluación reciente del efecto de los programas de formación subvencionados por el Estado sobre la transición hacia el mercado laboral de los jóvenes adultos desfavorecidos muestra que su participación en actividades de formación durante el período de seguro de paro conlleva más oportunidades para conseguir trabajo (Gilbert *et al.* 2001). En cambio, para los hombres poco instruidos que siguen una formación en el marco de la ayuda social, los efectos no son tan buenos como para los que no participan en estas actividades, incluso si se tiene en cuenta la heterogeneidad de la población en cuestión. En Noruega, Aakvik (1999) considera que el sistema de seguro de paro influye en la selección de los participantes en los programas de formación. Son los trabajadores poco remunerados, quienes no mantienen un vínculo sólido con el mercado laboral antes de la formación, quienes están sobre representados. No obstante, los efectos de la formación en términos de empleos son positivos e importantes, sobre todo para las mujeres.

Suiza, que también tuvo que hacer frente a una rápida subida del paro en los años 90, desarrolló una política ambiciosa para movilizar a los desempleados que incluía programas de formación. Gerin y Lechner (2000) pudieron explorar



una exhaustiva base de datos administrativos relacionada con la gestión del desempleo y la seguridad social. Distinguieron cinco categorías relativamente homogéneas entre los 16 tipos de cursos diferentes: 1) los cursos básicos para mejorar la búsqueda de empleo y la confianza en uno mismo; 2) cursos de idiomas; 3) cursos de formación profesional continua; 4) cursos de informática; y 5) otros cursos (sobre todo para ocupaciones específicas). Evaluaron los efectos de la participación en estos cursos sobre las posibilidades de empleo a corto plazo. Los efectos son un tanto opuestos e inconcluyentes, variables según el tipo de curso; los mejores resultados proceden de los cursos de formación profesional continua, otros cursos y los de informática, y los peores, de los cursos de idiomas y los básicos.

Hämäläinen (2001) también explora la hipótesis de la relación negativa entre la eficacia de los programas de formación y los niveles de desempleo en Finlandia. El desempleo subió de forma abrupta en el país entre 1990 y 1994, en concreto 15 puntos porcentuales, desde el 3,4% hasta el 18,4%. El gobierno respondió a esta subida aumentando las medidas activas, sobre todo los programas de formación (tabla 5.1). El autor subraya los siguientes resultados a partir de micro datos sobre los participantes en programas de formación (grupo de referencia) y sobre otros desempleados (grupo de control) estableciendo una comparación entre un período de prosperidad económica (1988-89), un período de desempleo creciente (1991-92) y un período de persistencia del desempleo en niveles altos (1993-94).

***Han demostrado ser menos eficaces cuando el nivel de desempleo es elevado.***

- Los efectos en términos de empleo de los programas públicos de formación son positivos y estadísticamente significativos. Disminuyeron en gran medida durante el período pero tan sólo tres años después el desempleo empezó a aumentar, especialmente para los participantes con buenas perspectivas de empleo (nivel alto de educación, desempleo de corta duración, etc.).
- Entre 1989 y 1994, el impacto fue más eficaz para las categorías de riesgo, lo que sugiere que en períodos de desempleo elevado, los programas de formación dan mejores resultados si se dirigen a individuos cuya empleabilidad inicial es reducida. En períodos de poco desempleo, parece suceder lo contrario.
- La pérdida de eficacia en un contexto de desempleo elevado se atribuye no sólo a factores tradicionales como el desánimo, los rendimientos decrecientes de los programas de larga duración y el papel reducido de la formación como una señal, sino también a factores no observables. El autor sugiere dos elementos que a principios de los 90 afectaron al proceso de selección de los programas de formación y actuaron como incentivo para mantener en los programas sólo a los participantes preparados para trabajar. En primer lugar, la introducción de una gestión por resultados, primero en tres distritos en 1990 y luego en todo el país en 1991. Esta gestión implica objetivos específicos para el número de nuevas plazas en los programas y para la proporción de participantes que deben encontrar un empleo al finalizar la formación. El segundo cambio fue la pérdida del monopolio de los centros públicos de formación profesional, lo que permitió al SPE comprar cursos de formación a otras organizaciones. El resultado fue un descenso del 60% en la proporción de días de formación ofrecidos por los centros públicos de formación profesional.

**Los efectos a largo plazo son positivos y aumentan con la duración de la formación.**

Calmfors, Forslund y Hemström (2001) han presentado recientemente un informe sobre la experiencia de las políticas activas del mercado laboral en Suecia. Con respecto a los programas públicos de formación, los autores constatan que:

- Los efectos estimados de la formación en relación con el mercado laboral en los años 80 difieren de los de los años 90. Los datos de los años 80 muestran efectos muy positivos sobre el empleo y los salarios de los participantes, mientras que los efectos de la formación en los 90 son bastante insignificantes o negativos. Los autores lo atribuyen al elevado desempleo de la década de los 90, la introducción de programas a gran escala, el uso de estos programas para volver a dar a los participantes el derecho al subsidio de desempleo y la caída importante de la demanda de mano de obra.
- Los efectos a corto plazo suelen ser insignificantes o incluso negativos, pero si se tiene en cuenta un período más largo, los resultados mejoran. Según las hipótesis de los autores, la formación aumenta los salarios de reserva de los participantes.
- Los efectos a largo plazo sobre los ingresos y el empleo tienden a aumentar con la duración de la formación.

**Hay pocos estudios experimentales de evaluación.**

En la mayoría de países de la OCDE, sólo es posible una evaluación no experimental de los programas de formación debido a la falta de datos apropiados, en la medida en que no se concibe la posibilidad de aplicar aleatoriamente programas sociales como se ha hecho para comprobar el impacto de los medicamentos (Baslé, 2000). En los países que participaron en la revisión temática, existen pocos estudios "experimentales" de los programas de formación que se basen en una distribución estrictamente aleatoria de los grupos de referencia, con el fin de eliminar las tendencias ligadas a la autoselección y determinar el impacto medio real de la formación. Ham y Lalonde (1996) han afirmado que aunque este método permitiese establecer el impacto a corto plazo, no garantizaría que el impacto a largo plazo no tuviese tendencias sistemáticas. Algunas evaluaciones reconstruyen un grupo de control a partir de archivos administrativos, pero es difícil seguir longitudinalmente a este grupo porque está sujeto al fenómeno de desgaste por motivos no necesariamente relacionados con el programa. En el Reino Unido, Payne (2000) recomienda que se autoricen experimentaciones sociales, pero en la medida en que no haya un deseo político de hacerlo es mejor intentar entender el proceso de selección para los programas. Algunos ficheros administrativos nuevos, como la base de datos para la evaluación del programa *New Deal*, permiten evaluaciones que ayudan más a decidir la política que se debe adoptar.

Los resultados de la experimentación social de los programas públicos de formación en Dinamarca ilustran con claridad las dificultades para llevar a cabo dicha experimentación. Este método de evaluación experimental se aplicó en 1994 para determinar los efectos que tenía sobre el empleo la participación de adultos no cualificados en cursos de formación que duraban una media de dos semanas (Rosholm, 2001). El problema es cómo determinar y mantener el carácter experimental de la composición de los grupos de referencia y de control, debido a las personas que no se presentan (no presentados) y a los desempleados descartados de los cursos que de algún modo consiguen asistir (infiltrados). Los desempleados que en 1994 se inscribieron en cursos específicos que empezaban en mayo o junio del mismo año, fueron distribuidos al azar en un grupo

de referencia (425 personas) y en un grupo de control (387 personas). Únicamente a los individuos del grupo de referencia se les confirmó su inscripción, pero sólo la mitad (219 personas) asistieron al curso; el resto no se presentó. En el grupo de control, una quinta parte (86 personas) consiguió, pese a todo, seguir el curso mientras que el grupo real de control sólo contó con el 78% del grupo original.

Los resultados de este estudio experimental muestran que, para todos los desempleados, participar en un curso de formación aumenta la posibilidad de seguir en el paro seis meses después de asistir al curso, en comparación con el hecho de no participar. Una de las razones es que la búsqueda de empleo requiere tiempo y la formación reduce la intensidad de la búsqueda. Otra razón es que los desempleados no participantes se han beneficiado de otras medidas más eficaces como la ayuda para buscar trabajo, otros tipos de formación o un programa de creación de empleo. Finalmente, el objetivo evaluado -salir del paro- quizás no sea relevante para este tipo de formación específica, que se dirige sobre todo a adultos con trabajo para aumentar su productividad, y los desempleados tienen menos prioridad para acceder a este tipo de formación.

Aunque algunos programas sean evaluados sobre el papel como rentables, el proceso de implementación es crucial. Algunos dispositivos pueden disuadir a determinados grupos de participar. Como ejemplo, Gray (2000) cita efectos muy desmotivadores que surgen de un sistema de financiación de los organismos de formación demasiado dependiente de los resultados obtenidos, lo que implica la selección y reducción de la formación para obtener competencias con el fin de garantizar un puesto de trabajo inmediato. El porcentaje de éxito a corto plazo -por ejemplo, un 60% de los participantes encuentra trabajo dos meses después de la formación- puede evitar que los desempleados desfavorecidos sean seleccionados para un curso de formación. Sin duda alguna, la empleabilidad es un resultado clave de cualquier actividad de formación que tenga éxito, pero se debería buscar un equilibrio razonable entre eficacia y equidad, por ejemplo en materia de integración social. Los programas de formación de elevado rendimiento deberían dirigirse específicamente a las personas poco cualificadas y a las excluidas.

Según Nicaise (2000), no hay ningún dilema inherente equidad-eficacia en la formación de los grupos desfavorecidos. El valor añadido de los programas de formación no debería medirse sólo en términos de porcentaje de colocación que miden los posibles efectos de la formación, sino también desde el punto de vista del impacto de todos los antecedentes de los participantes (educación inicial, experiencia profesional, etc.), que no tienen nada que ver con el programa de formación en sí. Los diferenciales de porcentajes de colocación para participantes con características comparables demuestran que la participación en la formación es más eficaz para aquellos cuya posición en el mercado laboral es más débil. Él recomienda redirigir los recursos hacia los grupos desaventajados eliminando una serie de barreras legales, administrativas, materiales, financieras, psicológicas y sobre todo educacionales, para así poder responder a las necesidades de los grupos objetivo. Los beneficiarios de ayudas sociales y otras personas desempleadas no aptas para percibir subsidios de desempleo son particularmente vulnerables porque no suelen ser seleccionadas para participar en programas tradicionales de formación.

Grubb y Ryan (1999) también intentan aislar los elementos decisivos para que los programas de formación de adultos funcionen. Ellos consideran que

***Debe buscarse un equilibrio razonable entre eficacia y equidad.***

*Los efectos a largo plazo son positivos y aumentan con la duración de la formación.*

muchos de estos programas ofrecen cursos de recuperación de corto plazo y baratos que no logran colocar a los beneficiarios en trabajos permanentes que merezcan la pena. Para conseguirlo, estos programas públicos de formación deberían preparar a las personas para las competencias con demanda en el mercado laboral y ofrecer una formación de calidad que se valore en el mercado. Esto también reduciría los efectos de sustitución. Pero los objetivos de este tipo de programas no deberían limitarse a los criterios de eficacia a los que suele reducirse la evaluación. Ante todo, deberían tratar temas de equidad, dando una oportunidad a las personas desfavorecidas. Es en este sentido en el que Grubb y Ryan hacen nueve recomendaciones para permitir una evaluación pragmática de los programas de formación profesional (casilla 5.13).

### Casilla 5.13. **Hacia una perspectiva más pragmática para evaluar los programas de formación profesional continua**

La evaluación debería ser pragmática en lugar de ortodoxa y basarse en una variedad más exhaustiva de enfoques y mediciones de resultados, comparando con más precisión los objetivos iniciales de los programas y los resultados conseguidos. Dos consideraciones son esenciales: la evaluación genera información nueva y mejor sobre los programas y se utiliza para entender cómo funcionan y cómo han evolucionado los programas.

1. Las evaluaciones de los programas de formación profesional continua nunca deberían perder de vista los resultados del mercado laboral y deberían preocuparse más por los procesos que conducen a estos resultados.
2. El análisis de estos programas debería intentar usar varios métodos de evaluación, dado que cada uno es imperfecto e incompleto.
3. Las evaluaciones de la formación profesional continua deberían tener en cuenta un mayor abanico de medidas de resultados.
4. Las evaluaciones deberían tener en cuenta los efectos a largo y corto plazo de los programas de formación profesional continua.
5. Las evaluaciones deberían estudiar los resultados no sólo en términos de eficacia, sino también de equidad.
6. Aunque las formaciones financiadas por el estado parezcan tener menos éxito que las privadas, los gobiernos deberían afrontar con prudencia la aplicación de formaciones privadas al servicio de intereses públicos.
7. Los países y las agencias internacionales deberían intentar incorporar las evaluaciones en discusiones tripartitas y otros foros políticos, y reconocer que el uso de los resultados de las evaluaciones depende de factores políticos.
8. Los países y las agencias internacionales deberían considerar el proceso de evaluación como una actividad a largo plazo, que requiere estabilidad y larga duración para adquirir más influencia y sofisticación.
9. En lugar de continuar con las evaluaciones convencionales, los países deberían situar la evaluación en una perspectiva global.

Fuente: Grubb and Ryan (1999).

### **Las buenas prácticas en los programas públicos de formación.**

En los países revisados, se han observado numerosas buenas prácticas en términos de financiación y de eficacia de la formación de los desempleados:

- La financiación pública de los programas de formación suele reservarse para las competencias generales, mientras que las competencias específicas son responsabilidad de las empresas en calidad de clientes de los centros públicos. Se prevé una financiación especial para las PYMEs.

- Los organismos de formación no sólo reciben financiación en función de los resultados cuantitativos obtenidos a corto plazo, lo que lleva a la selección y reducción de la formación de cualificación, ya que el objetivo es la colocación inmediata. El criterio de la calidad también se debe tener en cuenta al ofertar la educación.
- El proceso de implementación de programas de formación conlleva la cooperación de todos los implicados en la formación en todos los niveles.
- El SPE aplica un modelo flexible para poner en marcha programas públicos de formación, en los que las palabras clave son los módulos, los programas personalizados, la admisión continua y la certificación.
- Los programas públicos de formación preparan a las personas para cualificaciones con demanda en el mercado laboral y ofrecen una formación de calidad valorada en ese mercado.
- Se están aplicando medidas preventivas para evitar la escasez de trabajadores cualificados.

También existen buenas prácticas que apuntan a los parados de larga duración o las personas desfavorecidas:

- Cuando la tasa de desempleo es elevada, la formación debería dirigirse a los parados de larga duración, y no se debería animar a los trabajadores fácilmente empleables a que participen en programas públicos de formación al principio del período de desempleo.
- Es necesario evitar el efecto de selección que resulta de objetivos cuantitativos demasiado estrictos impuestos a las agencias locales para el empleo en la evaluación de la aplicación de programas de formación, porque podría impedir que cualquier desempleado desfavorecido fuese seleccionado para un curso de formación.
- La empleabilidad es un resultado esencial de cualquier actividad de formación con éxito, pero es conveniente esforzarse para lograr un equilibrio razonable entre eficacia y equidad, teniendo en cuenta la integración social y ofreciendo una oportunidad a los más desfavorecidos.
- Las oportunidades de formación para los desempleados deberían extenderse con el fin de cubrir las necesidades de los más marginados, mediante el uso de formaciones progresivas e intensivas con métodos de enseñanza apropiados que permitiesen superar graves dificultades de aprendizaje.
- Para redirigir los recursos hacia los grupos desfavorecidos, deben eliminarse una serie de barreras legales, administrativas, materiales, financieras, psicológicas y sobre todo educacionales, para así poder responder a las necesidades de los grupos objetivo. Los beneficiarios de ayudas sociales y otras personas desempleadas no aptas para percibir subsidios de desempleo son particularmente vulnerables porque no suelen ser seleccionadas para participar en programas tradicionales de formación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAKVIK, A. (1999),  
"Assessing the Effects of Labour Market Training in Norway", documento presentado durante la conferencia Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), "Econometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Europe", Mannheim, 24-25 junio.
- ARNAL, E., W. OK y R. TORRES (2001),  
"Knowledge, Work Organisation and Economic Growth", Mercado laboral y políticas sociales, Occasional Papers nº 50, OCDE.
- ASHTON, D. y F. GREEN (1997),  
*Education, Training and the Global Economy*, Cheltenham, Edward Elgar, Reino Unido.
- AUTOR, D.H. (2000),  
"Why Do Temporary Help Firms Provide Free General Skills Training?", NBER Working Paper nº 7637, Cambridge.
- BARRON, J.M., D.A. BLACK y M.A. LOEWENSTEIN (1989),  
"Job Matching and On-the-job Training", *Journal of Labour Economics*, vol. 7.
- BASLÉ, M. (2000),  
"Comparative Analysis of Quantitative and Qualitative Methods in French Non-experimental Evaluation of Regional and Local Policies: Three Cases of Training Programmes for Unemployed Adults", *Evaluation*, vol. 6, parte 3, págs. 323-334.
- BOYER, R. (2000),  
"La formation professionnelle au cours de la vie: Analyse macroéconomique et comparaisons internationales", Conseil d'analyse économique, págs. 89-122.
- BRUNELLO, G. (2001),  
"On the Complementarity between Education and Training in Europe", Discussion Paper nº 309, Institute for the Study of Labour (IZA), Bonn, junio.
- CALMFORS, L., A. FORSLUND y M. HEMSTRÖM (2001),  
"Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences", documento presentado durante la conferencia "What are the Effects of Active Labour Market Policy?", 8 de octubre, Office of Labour, Market Policy Evaluation, IFAU, Estocolmo.
- CHIOUSSE, S. (2001),  
"Pédagogie et apprentissage des adultes, An 2001: État des lieux et recommandations", documento preparado para la revisión temática sobre la Educación de Adultos ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE (CAE) (2000),  
*Formation tout au long de la vie*, Conseil d'analyse économique auprès du Premier Ministre, La Documentation Française, París.
- CROUCH, C., D. FINEGOLD y M. SAKO (2001),  
*Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford University Press, primera publicación en 1999.
- DEARDEN, L., H. REED y J. VAN REENEN (2000),  
"Who Gains when Workers Train? Training and Corporate Productivity in a Panel of British Industries", Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, nº 2486.
- DIDIER, M. (2000),  
"Commentaires", Conseil d'analyse économique, págs. 77-83.
- EGLOFF, M. (2000),  
"Stagnation de la formation continue dans les années 90", *La Vie économique*, nº 4, pp. 56-59, Berna.

- EMPLOI-QUÉBEC (2000),  
Loi favorisant le développement de la formation de la main d'œuvre (Ley que favorece el desarrollo de la formación de la mano de obra), rapport quinquennal sur la mise en œuvre 1995-2000, Québec.
- FINEGOLD, D. y D. SOSKICE (1988),  
"The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, págs. 21-53.
- GAURON, A. (2000),  
"Formation tout au long de la vie. Une prospective économique", Conseil d'analyse économique, págs. 11-76.
- GERFIN, M. y M. LECHNER (2000),  
"Microeconomic Evaluation in the Active Labour Market Policy in Switzerland", multicopiado.
- GILBERT, L., T. KAMIONKA y G. LACROIX (2001),  
"The Impact of Government-Sponsored Training Programs on the Labour Market Transitions of Disadvantaged Men", Instituto nacional de estadística y estudios económicos (CREST), n° 2001-15.
- GRAY, A. (2000),  
"The Comparative Effectiveness of Different Delivery Frameworks for Training of the Unemployed", *Journal of Education and Work*, vol. 13, No. 3.
- GREENHALGH, C. (2001),  
"Does an Employer Training Levy Work? The Incidence of and Returns to Adult Vocational Training in France and Britain", Skills, Knowledge and Organisational Performance (SKOPE) Research Paper n° 14, primavera 2001.
- GRUBB, W.N. y P. RYAN (1999),  
"The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training, Plain Talk on the Field of Dreams", OIT, Ginebra.
- GUIRAUDIE, I. y J. TERRENOIRE (2000),  
"L'avenir des emplois peu qualifiés : que peut la formation ?", Cahiers du Groupe Bernard Bruhnes, n° 5, junio, París.
- HÄMÄLÄINEN, K. (2001),  
"The Effectiveness of Labour Market Training in Different Eras of Unemployment", in E. Koskela y S. Ilmakunnas (eds.), *Labour Market Institutions and Employment*, VATT Publications 32.
- HAM, J.C. y R.J. LALONDE (1996),  
"The Effect of Sample Selection and Initial Conditions in Duration Models: Evidence from Experimental Data on Training", *Econometrica*, 64(1), págs. 175-205.
- HECKMAN, J.J. (1999),  
"Doing It Right: Job Training and Education", *The Public Interest*, págs. 86-107.
- MÆRKEDAHL, I. (2000),  
"Active Labour Market Policies in Denmark", *Políticas del mercado laboral y el servicio público de empleo*, OCDE, París, Págs. 291-301.
- MARTIN, J. (2000),  
"What Works among Active Labour Market Policies? Evidence from OECD Countries' Experiences", *Economic Studies*, n° 30, OECD, París.
- MARTIN, J.P. y D. GRUBB (2001),  
"What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", documento presentado durante la conferencia "What Are the Effects of Active Labour Market Policy?", 8 de octubre, Office of Labour Market Policy Evaluation, IFAU, Estocolmo.
- MOSER, C. (1999),  
"Improving Literacy and Numeracy: A Fresh Start", informe del grupo de trabajo presidido por Sir Claus Moser, Department for Education and Employment, Londres.
- NICAISE, I. (2000),  
"Formation des groupes défavorisés: Dilemme équité-efficacité ?", in V. Vandenberghe (ed.), *La formation professionnelle continue. Transformations, contraintes et enjeux*, Bruylant-Academia, Louvain-la-Neuve.
- OCDE (1999),  
"Training of Adult Workers in OECD Countries: Measurement and Analysis", *Perspectivas del empleo*, París.
- OCDE (2000),  
"Thematic Review on Adult Learning: Sweden Background Report", julio ([www.oecd.org/els/education/adultlearning](http://www.oecd.org/els/education/adultlearning)).

- OECD (2001a),  
*Perspectivas del empleo*. Paris.
- OECD (2001b),  
 "Education Policy Review - Lifelong Learning in Norway", Background Report, DEELSA/ED(2001)7.
- OCDE (2001c),  
 "Investment in Human Capital through Post Compulsory Education and Training", *Perspectiva económica*, París.
- OCDE (2002),  
 "Thematic Review on Adult Learning: Spain Background Report" ([www.oecd.org/els/education/adultlearning](http://www.oecd.org/els/education/adultlearning)).
- OCDE y STATISTICS CANADA (2000),  
*Literacy in the Information Age*, Paris and Ottawa.
- OFFICE D'ORIENTATION ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE (2000),  
*Le paysage de la formation continue à Genève*, Département de l'instruction publique, République et Canton de Genève, junio.
- PAYNE, J. (2000),  
 "Evaluating Training Programmes for the Long-term Unemployed. An illustration of the Matched Comparison Group Methodology", Policy Studies Institute Research Discussion Paper n° 1, Oxford.
- ROBINSON, P. (2000),  
 "Active Labour-Market Policies: A Case of Evidence-Based Policy-Making?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, No. 1, pp. 13-26.
- ROSHOLM, M. (2001),  
 "Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment", Working Paper n° 4, The Danish National Institute for Social Research, pág. 31.
- SPILLSBURY, D. (2001),  
 "Learning and Training at Work 2000", Research Report, abril, n° 269, Department for Education and Employment (DfEE), Londres.
- STEVENS, M. (2001),  
 "Should Firms Be Required to Pay for Vocational Training?", *The Economic Journal*, 111, julio.
- WOLTER, S.C. y B.A. WEBER (1999),  
 "Skilling the Unskilled - A Question of Incentives?", *International Journal of Manpower*, 20, n° 3/4, págs. 254-269.



## MEJORAR LA OFERTA DE APRENDIZAJE ADULTO

La cuestión de la pedagogía y la oferta de aprendizaje adulto coincide en parte con la motivación de las personas adultas para aprender. Si los adultos se sienten cómodos en el marco del aprendizaje, si no tienen restricciones externas (transporte, cuidado de los niños), si creen que lo que están aprendiendo es accesible y vale la pena, y si se dan cuenta de que lo que ya saben se valora y se tiene en cuenta, entonces el incentivo para inscribirse en un curso y seguirlo hasta el final es mucho mayor.

Este capítulo analiza distintas condiciones de la oferta esenciales para permitir al alumno sentirse a gusto en su formación y para asegurar el buen funcionamiento de ésta. Todos los componentes del sistema, incluidos la empresa y el profesor, deberían formar parte de un enfoque exhaustivo que dé lugar a un entorno favorable para el aprendizaje. Los métodos pedagógicos deberían centrarse en el alumno, tener en cuenta su personalidad, expectativas y motivaciones, tanto profesionales como personales, y su disponibilidad. El estilo cognitivo de los alumnos potenciales también debería tomarse en consideración cuando se lanzan nuevos programas. Debería fomentarse la interactividad entre los aprendices y el sistema (a través de profesores u orientadores) con el fin de ajustar las actividades de aprendizaje a todos los componentes del sistema.

Algunos tipos de mecanismos han demostrado ser eficaces para aumentar la participación. El reconocimiento de lo aprendido, la formación a distancia y virtual, una organización flexible como la modularización, y la certificación del aprendizaje en curso son las cuestiones que se deben resolver con urgencia para responder mejor a las necesidades de los adultos que desean aprender o que ya participan en actividades de aprendizaje. Otro elemento vital para la salud y la longevidad del sistema es la evaluación regular de sus diferentes componentes (programas, alumnos y profesores).<sup>1</sup>

1. Este capítulo se inspira básicamente en un documento preparado para la revisión temática (Chiousse, 2001 - [www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).

## 6.1. Métodos de aprendizaje específicos para adultos

**Los adultos pueden tomar decisiones sobre su formación si la oferta de aprendizaje está integrada y es transparente y coherente.**

La necesidad de construir un marco general para el aprendizaje adulto y ofrecer una formación integrada con servicios de soporte colaterales se reconoce y se toma en serio en todos los países implicados en la revisión temática. Al mismo tiempo, la idea de responsabilizar a los adultos y de hacerles dueños de sus propias decisiones en materia de educación y formación, también estaba muy extendida en la mayoría de países visitados. Este punto de vista puede justificarse, pero una de las tesis que sostiene este informe es precisamente que, al principio, la pelota está en el tejado de los que ofrecen la formación, y será más sencillo, y más legítimo, responsabilizar a los adultos una vez que la oferta de aprendizaje sea integradora, transparente y coherente. Esto es cierto para todos los adultos, tanto si creen en el valor del aprendizaje como si no, aunque estas cuestiones son mucho más importantes cuando la población objetivo no está convencida o es difícil de convencer.

**Los organismos de formación deben reconocer los factores que diferencian el aprendizaje adulto de la educación para niños.**

Etimológicamente, la pedagogía es la ciencia que estudia cómo enseñar a los niños. En el caso de los adultos, se habla más bien de andragogía, aunque esta distinción no siempre es pertinente y puede que no sea reconocida<sup>2</sup>. Parece más importante constatar simplemente que el aprendizaje para niños y el aprendizaje para adultos presentan necesariamente puntos en común. En ambos casos, el objetivo es la adquisición de nuevas aptitudes y competencias. No obstante, el adulto muestra unas cualidades especiales en términos de disponibilidad, madurez, motivación o interés, y es esencial que se tengan en cuenta. El objetivo de esta sección es identificar las condiciones que son favorables para la adquisición de competencias por los adultos.

### **Una pedagogía adecuada**

*Las razones y mecanismos que se esconden tras el aprendizaje adulto son cuestiones multidisciplinares*

La cuestión del por qué aprenden los adultos (Courtney, 1992) o cómo aprenden (OCDE y Departamento Estadounidense de Educación, 1999) ha constituido durante mucho tiempo una parte esencial del trabajo realizado en muchas disciplinas acerca del aprendizaje adulto. En los capítulos 2 y 3 ya se ha revisado una parte de las razones que tienen los adultos para aprender. Muchas disciplinas están movilizadas en esta tarea, aunque cabe reconocer que la psicología y, en menor medida, la fisiología, la sociología y la ergonomía a menudo proporcionan la base teórica; las ciencias de la educación llegan mucho más tarde (Chiousse, 2001).

*Los argumentos económicos no son suficientes*

**Las ventajas económicas no son un incentivo suficiente.**

El punto de partida aquí es la frecuente constatación de que el argumento económico no siempre convence a todos. No basta con ofrecer formaciones gratuitas para atraer a los individuos hacia cualquier tipo de aprendizaje. Tampoco basta con justificar la formación mediante las ventajas económicas que aportará una vez concluida. Como ilustra el capítulo 5, sólo aquellos individuos con-

2. El término "pedagogía para adultos" se usa en algunas ocasiones, por lo tanto, salvo que se exprese lo contrario, se considerará que los dos términos son sinónimos.

vencidos del valor del aprendizaje serán receptivos a un análisis rentable, en el sentido más amplio. Es preciso establecer un sistema en el que el estudiante, el profesor, el contenido del curso y el entorno de aprendizaje se adapten unos a otros. Es necesario tener en cuenta una serie de factores que son cada vez más difíciles de determinar ya que varían de un estudiante a otro. Es en este punto en el que convergen los argumentos sobre la pedagogía y sobre la participación en actividades de aprendizaje: para persuadir a las personas de que participen, el primer paso debe ser tomar todas las medidas necesarias para garantizar una enseñanza adecuada.

### *¿Qué es aprender?*

En zonas en las que los métodos de enseñanza para niños y adultos coinciden parcialmente, se constata que se ha dado cada vez más preferencia a los aspectos "cognitivos" respecto a los "transmisivos"; en otras palabras, el profesor tiende a animar al estudiante para que piense en lugar de impartirle los conocimientos directamente. Además, en ambos casos, incluso podría parecer que el sistema tripartito "escuela, clase y lección" ha perdido su supremacía en la concepción actual de la cadena de enseñanza, aunque sigue siendo el modelo dominante. El papel del profesor sigue siendo central; pero incluso este punto necesita ser matizado: a veces son eclipsados por la máquina (enseñanza asistida por ordenador), o bien pasan a ser uno más (experimentos con varios profesores). Todas estas cuestiones se tratan en este capítulo; sin embargo, para los propósitos del ejercicio, la comparación entre niños y adultos finaliza aquí y el resto del capítulo se centra en las medidas que deben tomarse en beneficio de los adultos.

Los estudios macrosociales y estadísticos sobre las desigualdades y sus manifestaciones (sobre todo en el trabajo, la vida social y el acceso a la cultura, la educación y la salud) ceden cada vez más su sitio a estudios que analizan el comportamiento individual y proponen estrategias, incluidas las de aprendizaje. Del mismo modo, la pedagogía ha dejado de interesarse por cuestiones relativas a la autoridad en la clase, la dirección o la falta de ésta. Desde un punto de vista sociológico, por ejemplo, la visión crítica y cuantitativa da lugar a una microsociología de medidas y prácticas educativas. Ahora las cuestiones pedagógicas abarcan todo lo que el individuo "realmente" aprende, más allá de la descripción formal del programa.

Para los adultos jóvenes que abandonaron pronto el sistema educativo, los parados de larga duración, los inmigrantes, las personas que se reincorporan al mercado laboral o incluso los futuros jubilados (Vimont, 2001), los objetivos de las instituciones de formación han cambiado (Parmentier and Arfaoui, 2001). La formación moderna pone más énfasis en la transformación completa de los individuos y la mejora de su bienestar, y no sólo en su capacidad para repetir mecánicamente la información. En consecuencia, las cuestiones se centran más directamente en cómo transformar las identidades profesionales y sociales, y la tarea de preparar a las personas para enfrentarse a la sociedad casi adquiere tanta importancia como la enseñanza: se pasa de la noción de instrucción a la de aprendizaje.

***Adultos y niños han pasado de ser receptores de conocimiento a aprender cómo aprender, y se alejan del marco clásico de la escuela.***

***Hoy día, las cuestiones pedagógicas se orientan más hacia lo que el individuo aprende "realmente" que hacia las exigencias formales...***

***... y hacia la transformación y el bienestar de los individuos más que hacia su capacidad para repetir mecánicamente información.***

**Pasar de la "simple enseñanza" a una concepción global del aprendizaje implica varias consideraciones.**

*Un enfoque más global del aprendizaje.*

Para ir hacia una concepción global del aprendizaje que vaya más allá de la enseñanza, debe darse prioridad a varias referencias, consideraciones y prácticas:

- una redefinición del conocimiento,
- un enfoque centrado en el estudiante,
- un trabajo sobre el comportamiento,
- un contexto de aprendizaje apropiado,
- una pedagogía diferenciada,
- la finalización de la formación.

**Implica la búsqueda de conocimientos realmente nuevos.**

Teniendo en cuenta las opciones para mejorar la vida del individuo, sería preferible, en un mundo cambiante, disponer de los medios para adquirir nuevos conocimientos en lugar de limitarse al mismo conocimiento de siempre, adquirido durante la fase inicial de la educación (Berbaum, 1996; *Commissariat général du plan*, 2001). Los conocimientos enseguida pasan a ser obsoletos, lo que suele situar a su poseedor en una posición de inferioridad -o inferioridad percibida- en los círculos profesionales o en el entorno social o familiar.

**Pero la misma noción de un enfoque global no puede ser realista debido a las diferencias entre países.**

Aunque probablemente debiera buscarse un enfoque exhaustivo del aprendizaje adulto, se mantendrían las diferencias entre países y dentro de cada uno de ellos, y es difícil imaginar la posibilidad de armonizar los diferentes enfoques.

Tras abordar la primera pregunta, "¿qué es aprender?", la siguiente cuestión es saber si el "aprendizaje" puede ser aprendido<sup>3</sup>, y si la respuesta es sí, cómo proceder. De nuevo, el problema es saber cómo aplicar los enfoques identificados más apropiados.

*Aprender a aprender.*

**Las teorías pedagógicas pueden haber evolucionado...**

Las diversas teorías pedagógicas y andragógicas han introducido nuevos elementos o han reforzado los ya existentes. Pero aunque las teorías cambiaron durante el siglo pasado, las prácticas pedagógicas que de ellas se derivan han sufrido pocas modificaciones y todavía son muy similares a las expuestas por los representantes de la *Éducation nouvelle*. Houssaye (1994), definiendo lo que él denomina "el triángulo pedagógico", resume con bastante precisión la situación actual y los diferentes conceptos adoptados a lo largo del tiempo que todavía prevalecen, con sus méritos y deméritos. Si se adapta a la situación andragógica, el triángulo pedagógico adopta la forma que se muestra en la figura 6.1.

**... pero no las prácticas pedagógicas reflejadas en las tres relaciones del triángulo andragógico.**

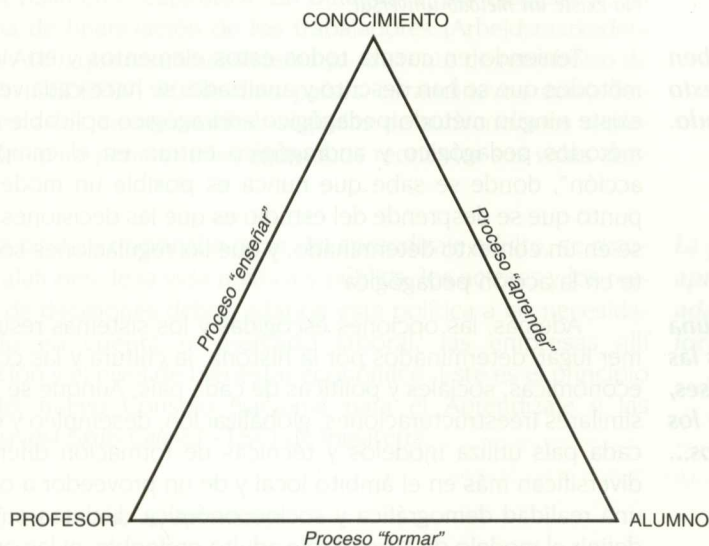
Alumno, profesor y conocimiento (entendidos en su sentido más amplio, comprendiendo el conocimiento teórico y el práctico) se sitúan en los tres ángulos del triángulo. Y los lados muestran la relación existente entre estos tres elementos. El enfoque del método pedagógico o andragógico difiere en función de la relación escogida.

3. La teoría y práctica de los métodos cognitivos indican que sí es posible (Chiosse, 2001).

Cada una de las teorías consideradas parece dar prioridad a una de estas relaciones, enfatizando uno de los tres ángulos (conocimiento, alumno y profesor) y el método que mejor se adapte. El método andragógico más efectivo sería sin duda aquel que abarcara los tres elementos y las tres relaciones al mismo tiempo, estimulando al alumno y garantizando que se cree un contexto de aprendizaje favorable.

**El mejor enfoque sería dar a los tres lados el mismo peso.**

**Figura 6.1. El triángulo pedagógico**



Fuente: Chiosse (2001).

*Situar al alumno en el centro del proceso de aprendizaje.*

Existe un número determinado de "variables activas" en el proceso de aprendizaje. Estas variables han sido examinadas en muchos estudios y cada una de las diferentes corrientes pedagógicas y andragógicas ha enfatizado una u otra; pueden ser consideradas tanto "variables de influencia" susceptibles de influir positivamente en el aprendizaje (el interés por aprender, la calidad de las relaciones personales, la importancia de la interacción social, etc.); como variables negativas de freno (como el peso del determinismo social).

Para que la formación sea eficaz y tenga un éxito considerable, debe como mínimo:

- Ser motivadora, *es decir*, sus objetivos deben ser precisos.
- Proponer objetivos realizables por los individuos y representar un desafío sin parecer inaccesibles.
- Requerir el uso de conocimientos ya adquiridos para que el individuo no se sienta totalmente perdido- y al mismo tiempo reforzarlos de modo que la persona tenga la sensación de que los usará en su vida diaria.
- Dar al individuo la oportunidad de elegir, para que pueda poner en práctica su nueva autonomía.
- Desarrollarse durante un período de tiempo suficiente, de forma que pueda adaptarse al resto de ocupaciones y obligaciones del alumno.
- Conducir a un producto final, es decir, alcanzar los objetivos fijados inicialmente.

**Determinadas "variables activas" podrían tener un impacto positivo sobre el aprendizaje...**

**... pero también deben tenerse en cuenta las variables externas y el contexto global de aprendizaje.**

Entonces se trata de averiguar qué criterios, operadores y operaciones deben aplicarse para respetar y satisfacer todas estas opciones. Se debe recordar que dichas medidas son necesarias pero no suficientes; además de los factores específicos del alumno, deben tenerse en cuenta las variables externas al alumno y apreciar la influencia del contexto global de aprendizaje, lo que complica todavía más la búsqueda de métodos y técnicas apropiados que garanticen la eficacia del aprendizaje.

*No existe un método universal.*

**Las decisiones deben tomarse en un contexto determinado.**

Teniendo en cuenta todos estos elementos y en vistas de la variedad de métodos que se han descrito y analizado, se hace cada vez más evidente que no existe ningún método pedagógico/andragógico aplicable a todos los casos. Los métodos pedagógico y andragógico entran en el campo de la "teoría de la acción", donde se sabe que nunca es posible un modelo exacto. El principal punto que se desprende del estudio es que las decisiones siempre deben tomarse en un contexto determinado, y que las regulaciones son un factor permanente en la acción pedagógica.

**La respuesta no es una sola política dadas las diferencias entre países, e incluso dentro de los mismos...**

Además, las opciones escogidas y los sistemas resultantes se ven, en primer lugar, determinados por la historia, la cultura y las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas de cada país. Aunque se enfrentan a problemas similares (reestructuraciones, globalización, desempleo y exclusión, entre otros), cada país utiliza modelos y técnicas de formación diferentes, que todavía se diversifican más en el ámbito local y de un proveedor a otro. Con una historia y una realidad demográfica y socioeconómica distintas en cada país, no es fácil definir el modelo de aprendizaje adulto preferible, ni las opciones políticas específicas que determinan o deberían inspirar la elección.

**.....pero algunas recomendaciones son válidas.**

Sin embargo, es posible hacer varias recomendaciones para asegurar que la formación se realice correctamente y que el proceso de aprendizaje tenga éxito. Estas recomendaciones suelen basarse en ejemplos de buenas prácticas o en buenas iniciativas y estarán tan relacionadas con las variables externas al proceso de aprendizaje -pero activas- como con los elementos inherentes al propio proceso. Precisamente porque se aplican en distintos niveles, algunas recomendaciones son válidas con carácter general. La evaluación, por ejemplo, es aplicable a los alumnos y los profesores, y también a los cursos y las políticas.

**Un entorno general propicio.**

*Algunas condiciones preliminares.*

**Los requisitos principales constituyen un entorno favorable...**

Cualquier iniciativa de aprendizaje requiere un entorno favorable, es necesario que los aspectos socio históricos, económicos, políticos y culturales sean propicios. Esta recomendación preliminar es, sin duda alguna, la más evidente, implícita en todos los casos e independiente del tiempo o el lugar. Concierna a la sociedad como un todo, al estado y a la nación en la que se contempla una política de promoción del aprendizaje adulto. Los nueve países de la revisión temática son sorprendentemente estables y la cuestión no se plantea en estos términos. No obstante, con el fin de aportar elementos a este argumento, cabría destacar que durante la visita a Portugal, los expertos observaron que la revolución portuguesa (mayo de 1974) en cierto sentido proporcionó un punto de referencia para todos los actores. Todas las leyes, acciones y programas allí adoptados se describen -tal y como era de esperar- en relación con ese evento.

Unas estructuras e infraestructuras adecuadas y el hecho de que los responsables de la toma de decisiones estén convencidos de los beneficios del aprendizaje de adultos son otras condiciones indispensables, cuyos aspectos políticos se examinan en el capítulo 4. Se trata de definir una política nacional orientada hacia el aprendizaje adulto, conceder créditos públicos para alentar el lanzamiento de programas de formación y asegurar la coordinación y cooperación entre los socios implicados.

Los países han firmado diversos acuerdos para la financiación del aprendizaje, que también se revisan en el capítulo 4. En Dinamarca, por ejemplo, se ha introducido un sistema de financiación de los trabajadores (Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering - AUF), que se une al sistema ya existente de reembolso de los empresarios (AER) (CEDEFOP, 2000). Los países escandinavos conceden prestaciones especiales a los desempleados -seguidas de subvenciones suplementarias de formación- para permitir a los individuos reorientar sus vidas activas.

Donde existe una política nacional a favor del aprendizaje adulto, se reconoce que en otros escalafones de la vida política y pública, los actores y los responsables de la toma de decisiones deben adaptar esta política a las necesidades locales, teniendo en cuenta el mercado laboral, las empresas allí establecidas, la población y el nivel de bienestar económico. Este es el principio de funcionamiento del nuevo Consejo Nacional para el Aprendizaje y las Competencias (*Learning and Skills Council* - LSC) de Inglaterra.

#### *Empresarios conscientes de las ventajas del aprendizaje.*

A un nivel todavía más localizado, es necesario que las empresas tomen parte en esta política de aprendizaje adulto y que examinen algunos puntos, como la organización del horario laboral y el número de horas de trabajo reservadas para la formación de la plantilla. Generalmente, deben considerar que la formación del personal tiene muchas ventajas, es un beneficio que supera los límites estrictos de la empresa y su capital financiero. La formación de la plantilla debería verse como una inversión con numerosas repercusiones: financieras, culturales, sociales, individuales y colectivas.

Esto puede conllevar propuestas de formación destinadas a los empresarios o los responsables de la toma de decisiones para explicar -quizás no por primera vez- los méritos del aprendizaje y qué es lo que se espera, en general y en el caso particular de la empresa o su sector de actividad. Debe decirse que uno de los problemas más frecuentes en el mundo laboral es que un jefe de departamento, o incluso un directivo si la empresa es pequeña, se muestre reacio a enviar a sus subordinados o empleados a cursos de formación por miedo a que vuelvan con una formación superior a la suya y puedan ocupar su cargo. Lo que plantea la peliaguda cuestión de quién debe tomar la decisión de enviar a un trabajador a un curso de formación: el asalariado (y la solución puede consistir en un permiso de formación, por ejemplo), el cuadro directivo o el departamento de recursos humanos, o bien alguien de un nivel intermedio. Aquí de nuevo no existe una solución óptima, pero es importante garantizar que el proceso de la toma de decisiones sea justo.

**... infraestructuras adecuadas y responsables de la toma de decisiones convencidos.**

**La política de aprendizaje adulto debe adaptarse a los requisitos locales.**

**Las empresas deberían implicarse...**

**... aunque es delicado saber quién debe tomar la decisión de enviar al empleado a un curso de formación.**

*Un enfoque objetivo.*

**La formación no sólo debe dirigirse a los más favorecidos o los más desfavorecidos...**

Un enfoque objetivo, que pretende que el socio principal (por ejemplo, la empresa) ofrezca a los individuos "más débiles"<sup>4</sup> el mejor incentivo posible para embarcarse en un curso, es sin duda alguna el más apropiado. Suelen identificarse varios grupos objetivo apropiados: personas con bajos niveles de cualificación, inmigrantes, discapacitados. Con este fin, se debe ofrecer una formación adaptada a su nivel y que les permita progresar.

**... sino a todos los que deseen formarse.**

Incluso cuando la formación es propuesta y organizada por la empresa, no debería restringirse a las personas más favorecidas (programas de alta tecnología o de gestión, por ejemplo) ni a las más desfavorecidas (programas de alfabetización). La empresa debe poder ofrecer formación a todos aquellos que la soliciten, tanto si dicha formación se imparte internamente o por una organización exterior, y sea cual sea el nivel actual o deseado de la plantilla.

**De hecho, el grupo de nivel intermedio es el más ignorado.**

Se debería prestar atención a una impresión recogida durante las numerosas visitas a los nueve países que participan en la revisión temática. Parece ser que los que más necesitan la formación -según la definición de grupo objetivo de acción pública- suelen ser tomados en consideración. Esto se traduce, por ejemplo, en programas de alfabetización.<sup>5</sup> En el otro extremo de la escala, se constata que muchas empresas también tienen muy en cuenta a sus trabajadores más cualificados. Pero hay un grupo que se sitúa entre los dos y que no suele recibir ningún tipo de atención, ni de la empresa ni de los poderes públicos. Este grupo está formado por personas con trabajo, completamente integradas en la empresa, pero que con demasiada frecuencia cobran un importe cercano al salario mínimo. A veces, se hace referencia a ellos como los "trabajadores pobres". Este no es necesariamente el término más apropiado en todos los casos, aunque se debe admitir que estos trabajadores representan un grupo social que bien podría beneficiarse de un aprendizaje más sistemático. Aunque también debe decirse que no siempre están dispuestos a aprender (capítulo 5).

**El programa portugués EFA es una respuesta a este problema.**

El programa EFA portugués (*Ensigno y Formação por Adultos* -un programa de enseñanza y formación para adultos poco instruidos), creado conjuntamente por el Ministerio de Educación y el de Empleo y Solidaridad, es otra respuesta a esta necesidad particular. Ofrece educación y formación a los "ciudadanos de 18 años o más, no cualificados o sin cualificaciones suficientes para progresar en el mercado laboral y que no han completado los cuatro, seis o nueve años de educación básica. Se da prioridad a quienes tienen un empleo o a los desempleados inscritos en el IEFP (Instituto para el Empleo y la Formación Profesional), a los que ganan el salario mínimo, a los que siguen una formación de reciclaje y a los empleados de las PYMEs" (Cedefop, 2001). Al final del programa de formación, el individuo recibe un certificado de educación básica (FB) y/o de formación profesional (FP). En el segundo caso, habrá realizado un período de prácticas en un medio de trabajo real.

4. Por ejemplo (en el marco de la empresa), las personas menos cualificadas que serán probablemente las más desfavorecidas (riesgo de desempleo y/o falta de perspectivas de carrera).

5. O incluso en medidas a favor de los desempleados.



*Los individuos motivados para aprender.*

Los alumnos potenciales deben ser entusiastas y estar convencidos de querer aprender en las mejores condiciones. Deben tener la sensación de poder adquirir algo útil (en términos de conocimiento, competencia, saber estar) y no ver el aprendizaje como una molestia que no ofrece ninguna ventaja (personal, profesional y/o financiera). El tiempo pasado en el curso no debe ser visto como tiempo perdido en detrimento de otras actividades, sino como algo que aportará una plusvalía particular en su vida personal y social (incluidas las relaciones de trabajo y las relaciones con los compañeros, así como la categoría profesional). Motivar a los individuos a que aprendan es uno de los temas clave que deben tratarse en un futuro próximo. La experiencia del Reino Unido sugiere que centrarse en los incentivos, mejorar la calidad de la formación y su promoción y animar a los individuos a que adquieran una mayor responsabilidad sobre su propia formación, pueden ser estrategias eficaces para incrementar la inversión en recursos humanos por parte de los individuos y los empresarios.

*Coordinar la investigación y la acción de los investigadores y los profesionales.*

Para alcanzar los objetivos fijados, es cada vez más importante que los organizadores, los creadores de los cursos y los profesores tengan acceso a la investigación sobre cuestiones del aprendizaje de adultos y puedan usarla en la práctica. Dado que las personas que planifican los procesos de aprendizaje se interesan cada vez más por entender el "factor humano", desde el principio deben inspirarse en la psicología para obtener una imagen adecuada de los destinatarios de la formación. En el caso de la formación en la empresa, análisis más profundos de los métodos de trabajo y las estrategias y objetivos de los actores pueden implicar una contribución de la ergonomía y de la sociología de las organizaciones, por ejemplo. Si se tienen en cuenta las realidades prácticas y se adopta un enfoque más científico, debería ser posible apreciar todas las variables pertinentes para la planificación de los programas de formación e identificar las que mejor se adaptan a las necesidades y expectativas de cada individuo.

Durante las visitas de la revisión, muchos interlocutores se quejaron de la falta aparente de investigación. Sin embargo, en la mayoría de casos, el sentimiento de frustración de los profesionales se debe más a la falta de comunicación entre investigadores y profesionales que a la falta real de investigación de alto nivel. Del mismo modo, los investigadores deben estar en posición de tener en cuenta las prácticas probadas y los proyectos piloto conducidos para estimular la reflexión de forma que las ideas educativas, pedagógicas y andragógicas puedan progresar. Por lo tanto, se tiene cada vez más la impresión de que los investigadores deberían dirigir su trabajo más hacia los problemas experimentados por profesores y formadores, y ofrecerles un poco de información con el fin de crear un círculo virtuoso. En cuanto a los profesores y formadores, deberían adquirir el hábito de estudiar los trabajos de investigación en pedagogía para encontrar respuestas a sus preguntas (Viau, 1996).

En el Reino Unido, por ejemplo, todos los informes de investigación del *Department for Education and Skills* (DfES) pueden ser consultados íntegra y gratuitamente en Internet. El DfES también ha ofrecido ayuda a una investigación sobre educación (*Current Educational Research - CERUK*) que publica una base de datos disponible gratuitamente en Internet. Asimismo, la página web del Foro para la Investigación Nacional en Educación (*National Educational Research Forum*) ofrece varios enlaces para que los profesionales se interesen por los trabajos de investigación.

**La motivación de los alumnos potenciales es crucial y debe ser adquirida.**

**Organizadores, creadores de los cursos y profesores deben estar al día sobre la investigación acerca del aprendizaje adulto.**

**... aunque la comunicación entre investigadores y profesionales esté, evidentemente, lejos de ser perfecta.**

**En el Reino Unido los trabajos de investigación se encuentran gratuitamente en Internet.**

*Evaluación rutinaria.*

**La evaluación es indispensable.**

Las evaluaciones constituyen un elemento indispensable de un verdadero movimiento nacional para favorecer el aprendizaje. Es esencial que se diseñen organismos e instrumentos para evaluar las medidas tomadas, para que las políticas aplicadas puedan modificarse o ajustarse si es necesario. Debería ser posible realizar evaluaciones a escala institucional y nacional, y también de los grupos de organizaciones independientes.

**Debe llevarse a cabo en todos los niveles y en diferentes momentos.**

La evaluación de lo que se ha hecho, se está haciendo o se hará es verdaderamente esencial para la creación de un sistema coherente de aprendizaje para adultos. Deben fomentarse las evaluaciones rutinarias a todos los niveles de los procesos de formación y aprendizaje, y darles prioridad. La formación debe poder ser evaluada en diferentes momentos; antes de que finalice, por ejemplo, especialmente si el curso es largo o si se inician otros cursos del mismo tipo que se beneficiarán de las lecciones del curso en progreso. También es importante considerar si los objetivos del alumno y la empresa (en el caso de formación profesional, por ejemplo) se han alcanzado y, en un sentido mucho más amplio, si los objetivos fijados están en línea con la política local o nacional (para favorecer o desarrollar un sector o sistema en concreto, etc.). La evaluación debe estar presente a lo largo de todo el proceso de formación y aprendizaje y concernir al alumno, al empresario, al curso de formación y al profesor.

**Las necesidades de la empresa deben fijarse de antemano...**

Los proyectos, los objetivos y las necesidades deben definirse con claridad. En el caso de una formación relacionada con el empleo, se debe empezar con un estudio preciso de las necesidades de la empresa, ya sea internamente con la ayuda de los jefes de departamento y división o bien mediante un organismo externo, bajo la forma de auditoría. El estudio debería definir la naturaleza de la formación que ayudaría a la empresa a satisfacer esas necesidades.

**... así como las necesidades de los alumnos potenciales.**

Naturalmente, en una primera fase también debe prestarse atención a los alumnos. Tras consultas internas (con el director de recursos humanos, los jefes de departamentos y otros miembros del personal implicados en el caso de una empresa, por ejemplo), los individuos que se espera que sigan una formación deben ser elegidos atendiendo a varios criterios: su deseo de aprender, su motivación, su necesidad real de formación, sus expectativas, su rendimiento y la relevancia de la formación para su trabajo, si lo tienen. Todos estos criterios también deben tenerse en cuenta para determinar la naturaleza de la formación.

**Una contribución de los diferentes actores y sus representantes ofrecerá a los organizadores una imagen más clara de sus necesidades.**

La empresa que desee organizar una formación para su personal -o una categoría de personal- debe consultar a los diferentes actores y representantes, porque se debe de tener la máxima información sobre aquellos que participarán en la formación. Así, ésta responderá mejor a las expectativas de los participantes y será menos probable que éstos abandonen el curso antes de que finalice -algo que siempre es costoso.

**La autoevaluación del alumno es esencial ya que se trata de una valoración no crítica de sus resultados.**

El individuo también debe ser capaz de comprobar si la formación cumple sus expectativas, sobre todo en términos de contenido, contexto, relaciones y control. También debe poder beneficiarse de una evaluación de sus resultados. Más que constituir un elemento (esencial) de juicio, esta evaluación debería tener un carácter educativo y debería ayudarle a progresar o incluso mejorar su capacidad de autoevaluación.

*Difundir las buenas prácticas.*

Se debe fomentar la creación de grandes parternariados e instalar observatorios en todos los niveles posibles, con el fin de detectar las buenas prácticas, informar, promover los intercambios de experiencias, contribuir a la coordinación y a la evaluación de las operaciones puestas en marcha, así como sostener su desarrollo. De este modo, se conocerán mejor los problemas de aprendizaje adulto y se darán los mejores consejos, teniendo en cuenta las culturas y las circunstancias.

Con este objetivo, es sin duda necesaria la identificación, en cada país y en cada cultura, del mejor modo de introducir mecanismos para promover la adopción de las buenas prácticas. Cabe destacar que algunos grandes éxitos han dependido de condiciones no repetibles: la contratación masiva y súbita por una empresa o sector; la rareza de algunas cualificaciones muy demandadas y, por lo tanto, con trabajo asegurado; el compromiso político sólido de un responsable local; la existencia de una figura nacional carismática, etc. Al mismo tiempo, debe reconocerse que algunas experiencias han dado buenos resultados pero no se ha sabido nada al respecto. En última instancia, podría crearse una dirección de correo electrónico ("good.idea@educ-labour.org"), a la que los individuos podrían enviar mensajes describiendo una experiencia particular y las razones de su éxito o fracaso. Por supuesto, sería posible ir más allá y facilitar una dirección a la que cualquier persona podría enviar una pregunta y estar segura de que recibiría una respuesta, por ejemplo durante la misma semana. Ya existen numerosos sitios en Internet dedicados a la formación de adultos; no se trata ahora de proponer más, sino más bien de crear un enlace interactivo entre todos los que trabajan en la misma línea y que no se conocen. También vale la pena mencionar el reciente esfuerzo en el ámbito europeo de la comunicación de la Comisión Europea sobre el tema "Hacer realidad la construcción de un espacio europeo para el aprendizaje permanente" (*Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*).

**La formación en la empresa.**

La empresa es, sin duda alguna, el organismo de formación más importante. También está claro que las formaciones que se llevan a cabo en el marco de la empresa son particulares ya que suelen estar orientadas hacia objetivos profesionales o a la mejora de la productividad del individuo y de toda la organización. En cualquier caso, se trata de un tema de gran importancia que se ha tratado ampliamente en la sección 5.2 del capítulo 5 y que también se merece una sección en este capítulo.

*Promover el aprendizaje y la formación durante toda la vida profesional.*

Al igual que el estado debería tener un mensaje político fuerte y enviar mensajes claros a los ciudadanos sobre el valor del aprendizaje, la empresa debería crear un sistema que promueva adecuadamente la formación para que el individuo desee formarse -y regularmente- dentro o fuera de la empresa. La política de la empresa en este asunto debe ser clara, coherente en el tiempo e inequívoca acerca del valor del aprendizaje a lo largo de la vida. Cuanto más sepa la plantilla sobre las oportunidades de formación y más se promueva el conocimiento de las mismas, mayor será el incentivo para beneficiarse de esta formación.

***Se deben detectar y compartir las buenas prácticas.***

***No siempre es posible precisar, y menos reproducir, los factores que hay detrás de las buenas prácticas.***

***Las empresas deberían ser los principales promotores de la formación.***

*Organizar el trabajo de manera que propicie la puesta en marcha de la formación.*

**Los horarios y la organización del tiempo de formación no deberían suponer un problema para la vida privada del trabajador.**

La formación se facilitará si se reserva con este fin un número determinado de horas de trabajo y si se establecen las condiciones necesarias para que esta formación sea eficaz. Las medidas correspondientes suelen tomarse en el marco de acuerdos colectivos negociados entre los agentes sociales. La idea es que los empresarios tienen que crear un entorno que deje espacio para la formación, de modo que el asalariado no tenga que enfrentarse a demasiados problemas en su vida privada y en las actividades fuera del lugar de trabajo.

*Permitir la actualización regular del conocimiento.*

**La formación no debería ser vista como un evento único.**

Una sesión de formación no debería ser considerada un fin en sí misma. La empresa debe ser capaz de garantizar que el individuo no se vea limitado durante la formación ni obligado, por ejemplo, a tener que esperar varios años antes de poder seguir otra formación. Es esencial que una persona que se haya embarcado en un proceso de formación pueda seguirlo y ampliarlo (si es necesario o se considera que lo es).

Para poner límites y evitar comportamientos ilógicos, siempre es posible concebir sistemas en los que cada individuo disponga de determinadas horas del horario laboral para formación. El número de horas se renovaría con regularidad, un poco como las vacaciones pagadas.

*Dar a los asalariados la posibilidad de progresar profesionalmente gracias a la formación.*

**La formación relacionada con el trabajo debe mejorar la situación del trabajador.**

Para que el asalariado encuentre un interés en la formación, debe poder obtener algún beneficio que desee. Si la formación que sigue está relacionada con su trabajo, debe permitir que el alumno progrese profesionalmente. Lo que llevaría a la empresa a concederle más autonomía, quizás más responsabilidad, un cambio de categoría, una promoción o un aumento de salario. La experiencia de la formación debería, en última instancia, aumentar su propia estima.

*Promover el desarrollo personal.*

**La formación también debería contribuir a la evolución del trabajador en el plano personal o social.**

Aumentar el rendimiento profesional de la plantilla no debería ser el único objetivo de la empresa en cuanto a la formación. La formación también debería permitir al individuo adquirir conocimientos y aptitudes, incluido el saber estar, con fines exclusivamente personales para así mejorar su bienestar general; además, puede haber repercusiones sociales y profesionales, y ventajas indirectas para el funcionamiento de la empresa.

*Crear parternariados.*

**Es necesario crear parternariados para aumentar la eficacia del aprendizaje.**

Los parternariados deberían crearse tanto dentro de la empresa como con otras empresas, y también con organismos que no sean empresas (universidades, escuelas, asociaciones). Igualmente, deberían formarse de ámbito local, regional, interregional, nacional e incluso internacional. Deberían situarse en todos los niveles profesionales, incluido el nivel de la validación de los logros. En el Reino Unido, se ha constituido una red de 101 parternariados (*Learning Partnerships*) desde principios de 1999. Se trata de una agrupación voluntaria privada de organismos locales de formación en la que se pueden encontrar desde

asociaciones voluntarias hasta instituciones de enseñanza superior y otros organismos, como gobierno local, servicios del empleo, sindicatos, empresarios y grupos religiosos. Originariamente, eran responsables del desarrollo de objetivos locales relacionados con objetivos nacionales de aprendizaje y de la coordinación de las acciones locales. Sus objetivos actuales implican trabajar codo a codo con los *Learning and Skills Councils* (LSC) locales para:

- Instaurar una mejor colaboración entre los organismos de formación para que el aprendizaje sea más coherente, relevante y accesible a la población y a los empresarios locales.
- Contribuir a asegurar que mecanismos eficaces permitan recoger el punto de vista de jóvenes y adultos sobre la calidad y la accesibilidad del aprendizaje.
- Animar a los organismos de formación a que trabajen en colaboración con los usuarios para identificar las necesidades locales de los alumnos, la comunidad y los empresarios y ofrecerles una respuesta a través de sus propias acciones y su influencia sobre los LSC locales.

La promoción de parternariados también es uno de los objetivos estratégicos identificados por el Consejo de Ministros europeos de Educación y Juventud durante su reunión en Bruselas en febrero de 2001. Su informe subraya la importancia de "mejorar la enseñanza de idiomas, promover la movilidad y los intercambios y reforzar la cooperación europea, por ejemplo en el sector de los sistemas de acreditación y reconocimiento de las cualificaciones y las titulaciones, con el fin de reforzar los lazos con el mundo laboral y la investigación"(CEDEFOP, 2001). Es necesario, por ejemplo, que el conocimiento y las competencias adquiridas en una empresa sean reconocidos en otros lugares.

***Pueden crearse entre empresas o a escala internacional.***

### ***El alumno y los métodos de aprendizaje.***

*Animar a los adultos a seguir cursos y familiarizarse con el proyecto de aprendizaje a lo largo de la vida.*

El capítulo 5 muestra que el sistema de incentivos que se debe aplicar no es simple. Implica otros elementos, como una comunicación extensiva y exhaustiva sobre las posibilidades de formación. También es necesario familiarizar al alumno, desde la educación y la formación inicial, con la idea de aprendizaje a lo largo de la vida. Este proceso suele consistir en proponer contenidos de formación atractivos; animar al individuo a que vea el aprendizaje como una oportunidad para mejorar su situación personal, social y/o profesional; y finalmente, familiarizar al individuo con la idea de que cualquier competencia puede mejorarse. Esto implica explicar que la oportunidad para mejorar los conocimientos y las aptitudes está siempre abierta a todos. La "Semana de los alumnos adultos" organizada en muchas partes del mundo parece haber contribuido positivamente a la tarea de fomentar el aprendizaje entre la población.

***La comunicación es muy importante para convencer a los trabajadores del aprendizaje a lo largo de la vida.***

*Inspira o devolver la confianza, sea cual sea el nivel inicial o el desafío.*

Para inspirar o devolver la confianza a los futuros alumnos, es imperativo que las formaciones propuestas tengan en cuenta la diversidad de públicos y sus experiencias diversas. Es necesario pensar en términos de un nivel potencial de desarrollo que, mediante diversas formas de mediación, facilite el acceso a un nivel superior de desarrollo. Por lo tanto, el proveedor de formación debe poder ofrecer el tipo de aprendizaje que permita al individuo progresar y debe contar

***Los niveles actuales y propuestos de desarrollo de los trabajadores no deberían ser sobrevalorados ni infravalorados.***

con una gama suficientemente amplia de programas de formación que permita a todos los individuos encontrar un curso apropiado y seleccionar con toda seguridad el curso que mejor les permita avanzar y mejorar sus conocimientos y aptitudes. El alumno debe recibir el máximo soporte y no debería estar infravalorado ni sobrevalorado. Es de vital importancia establecer una relación pedagógica que respete al alumno.

***Tener en cuenta la disponibilidad de los alumnos, sus motivaciones y expectativas.***

No todos los adultos siguen cursos para adquirir conocimientos. La dimensión cognitiva es casi siempre prioritaria, pero no es la única. Del mismo modo, no todos los adultos hacen cursos para mejorar su situación profesional. Existen múltiples razones y argumentos que pueden incitar o no a una persona a iniciar un proceso de aprendizaje, por lo que es importante definirlos para poderlos tratar debidamente. En la medida de lo posible, el individuo debería, pues, poderse beneficiar de una evaluación preliminar de competencias o de consejos adecuados de organismos especializados.

***La formación también debería preparar a los trabajadores más mayores para su próxima jubilación.***

Las personas que se preparan para la jubilación o que se jubilan sienten la necesidad de hacer cursos que les ayuden a readaptarse a las nuevas condiciones de vida y a examinar su nuevo papel en la sociedad. Para los creadores de cursos que trabajan con esta población, el aprendizaje adulto no debe ser visto sólo como un medio agradable de ocupar el tiempo, sino más bien como algo que la persona hace en un momento privilegiado de la vida destinado a rellenar huecos (recuperar el tiempo perdido) y prepararles mejor para la nueva fase en la que van a entrar.

***Siempre debería tomar en consideración los deseos del alumno y sus capacidades para lograrlo...***

El aprendizaje, incluso si es requerido por la empresa, no debería ser visto como un problema para el individuo. Así, la formación ofrecida debe tener muy en cuenta los deseos del alumno y sus capacidades para conseguirlo. Respecto a la motivación y personalidad del individuo, deben contemplarse diversas variables al considerar las posibles modificaciones en el tiempo y el desarrollo social, psicológico, financiero y/o personal del individuo.

"La motivación o los elementos psicológicos que motivan la formación evolucionan con las particularidades de la vida de la persona, en interacción con el contexto social y con la interpretación por el individuo de este proceso y sus interacciones. [...] Durante la vida adulta, el aprendizaje suele perseguir una finalidad a partir de los objetivos y las estrategias propias del individuo, que se basan por lo general en una ponderación entre deseos y necesidades. A menudo, los adultos tienen problemas para salir del papel de alumno tradicional, pero al mismo tiempo esperan gestionar su propio aprendizaje" (Illeris, 2000).

*Tener en cuenta la personalidad del individuo y de su estilo cognitivo.*

***... además de su personalidad...***

La formación y el método escogidos también deben tener en cuenta la personalidad del individuo. Una persona tímida y retraída no se sentirá cómoda en una situación de aprendizaje muy competitiva, por ejemplo. Por lo que será necesario empezar -como se ha visto- con una formación que primero le devuelva la confianza en sí mismo y le ayude a adoptar una actitud positiva frente al proceso de aprendizaje.

***... porque el alumno también contribuye al proceso pedagógico.***

El profesor debe tomar nota de la motivación, el estilo cognitivo de aprendizaje y las aptitudes del alumno al escoger el método pedagógico. Debe recordar que la aportación del alumno al proceso pedagógico será más o menos elaborada y que éste considerará que es más o menos fácil contribuir según la confianza que tenga en sus propias capacidades y según su personalidad.

Por ejemplo, en el caso de una pedagogía basada en proyectos cuyo fin sea la reinserción laboral, la actividad de aprendizaje es intensa y exige mucha motivación y ambición por parte de los alumnos. Son ellos quienes deben hacer casi todo el trabajo del proyecto: definirlo, desarrollarlo, probarlo, adquirir las competencias necesarias, adaptarlo y modificarlo. La función del profesor es aumentar las expectativas de los alumnos y animarles a que saquen el máximo partido del tiempo y los medios de que disponen.

*Los objetivos de la formación deben estar claramente definidos.*

Desde el principio de la formación, es necesario garantizar que ésta tiene un objetivo concreto y que hay una meta por alcanzar. Por lo tanto, la formación tiene que prever y conducir a un resultado final que permita una evaluación de lo que se ha logrado. De la misma manera, los objetivos de la formación deben ser explícitos y estar en línea con las expectativas de los alumnos. No se pueden olvidar las realidades sociales de los alumnos y el entorno para que éstos puedan ver cumplidos los deseos que tenían cuando empezaron el curso.

Hay un tipo de formación que podría presentarse como la excepción que confirma la regla. Como ya hemos visto, y debemos ahora recordar, el objeto de algunos tipos de formación puede ser simplemente convencer a las personas más escépticas para que vuelvan a aprender. En ese caso, el objetivo del aprendizaje puede ser menos preciso y puede que no sea posible describir el propósito final ya que puede representar un primer paso hacia otras formas de formación cuyos objetivos estén mejor definidos. En cierto sentido, se aplica la norma general ya que el objetivo final del proceso de aprendizaje se ha definido tácitamente, pero sólo se enuncia en una fase posterior para preservar la impresión tranquilizadora de que el proceso de aprendizaje no presenta ningún desafío real y es casi como un juego (sección 5.1 del capítulo 5).

Esta idea de flexibilidad mental es especialmente relevante para aquellos individuos que dejaron la educación hace mucho tiempo y/o tuvieron la sensación de haber fracasado. Se les debe animar a que redescubran un enfoque espontáneo del aprendizaje, y deberían empezar siguiendo un método que desarrolle su confianza y aumente las ganas de progresar.

*Producir resultados visibles, tangibles y reconocidos.*

Para que un proceso de aprendizaje alcance sus objetivos, los individuos deben tener la sensación de haber progresado favorablemente y saber demostrarlo. En consecuencia, al final del proceso de aprendizaje debería haber algún reconocimiento especial, ya sea en forma de promoción laboral, diploma o certificado o, como mínimo, el reconocimiento público. Este reconocimiento ganado debería ser válido en términos generales, transferible, aplicable y negociable en otros contextos. Dado que una de las finalidades del aprendizaje es obtener una cualificación, éstas deben ser reconocidas fuera de la empresa en el caso de que, por ejemplo, la formación correspondiente se impartiera en el trabajo. Es pues necesaria una nomenclatura que establezca niveles de validación a escala nacional o incluso internacional.

**La formación debe conducir a un resultado claramente definido de antemano...**

**... excepto en los casos en que el objetivo sea simplemente animar a los escépticos para que vuelvan a aprender.**

**La formación debe conducir a resultados tangibles que se reconozcan fuera de la empresa.**

*Aprender a aprender, emanciparse.*

**El primer objetivo debe ser dar al individuo más autonomía para alcanzar los objetivos definidos.**

Sea cual sea la formación seguida, el primer objetivo tiene que ser dar al individuo más autonomía para que alcance los objetivos definidos. Así, es preferible un tipo de formación que proporcione al individuo métodos de aprendizaje autónomos frente a una que sólo imparta conocimientos de la forma tradicional.

**En un programa flexible, se deben utilizar diversos métodos pedagógicos.**

*Adaptar los métodos a los participantes: abiertos, flexibles e individualizados.*

Siempre que sea posible, la formación debería planificarse de forma que se pudieran usar diversos métodos de aprendizaje durante el mismo curso y el programa pudiera modificarse en cualquier momento según las necesidades de los participantes y su progreso. Por lo tanto, es necesario considerar una diversificación de las aportaciones y una alternancia (sobre todo si se trata de una formación larga o de varias sesiones) entre cursos magistrales o trabajos en grupos grandes y tutorías individuales o trabajos en grupos pequeños, por ejemplo.

**Los alumnos deben sentirse cómodos con el proceso.**

Los métodos escogidos deben hacer que el alumno, o el grupo, se sientan cómodos con el proceso de aprendizaje. No deben sentirse cohibidos por un método demasiado abrupto (cursos magistrales para un individuo con un bajo nivel de educación o una situación demasiado personal para una persona tímida y sin iniciativa), ni excluidos por un proceso demasiado rápido.

**El método pedagógico escogido debe adaptarse al alumno.**

Una de las consideraciones más importantes para elegir un método pedagógico es la capacidad de éste para adaptarse a los participantes. Debe ser compatible con el nivel de los participantes, su personalidad, motivación, aptitudes y expectativas. Esta sencilla lista es por sí misma indicativa de la complejidad del problema. Se deben tener presentes lo máximo posible las ventajas e inconvenientes de cada método. Los métodos más citados en los nueve países visitados son:

- *Las TICs y el aprendizaje por Internet*, que se valoran cada vez más. No cabe duda de que Internet ofrece una vía interesante de aprendizaje pero no es tan democrática ni eficaz como algunos defienden, y el aprendizaje sólo puede darse bajo determinadas condiciones: que el individuo ya esté acostumbrado a usar el ordenador y haya aprendido a aprender. Asimismo, existen dudas acerca de si el conocimiento se asimila correctamente. La naturaleza de la red y la velocidad de transmisión de la información no se corresponden con el tiempo necesario para la adquisición eficaz de nuevos conocimientos. Por otro lado, los ordenadores tienen una paciencia infinita y localizan todos los errores sin reírse del usuario.
- *La formación a distancia*, que permite aprender en el momento, el lugar y al ritmo que convenga a los alumnos para satisfacer mejor sus necesidades. La falta de contacto "real" con el profesor y la autonomía del individuo para determinar el ritmo del aprendizaje llevan con más frecuencia de la deseada a una cierta lasitud por parte del alumno. La formación a distancia se abandona con más frecuencia que cualquier otro tipo de aprendizaje. Para alimentar el debate sobre las ventajas e inconvenientes de la formación a distancia clásica (papel y correo tradicional) y de la formación electrónica (hipertextos, procesadores de texto y correo electrónico), se debe señalar que la Open University, del Reino Unido, ha decidido explícitamente no utilizar –o más bien, no exigir el uso de– ordenadores,



ya que considera que ello implicaría la exclusión de los grupos socialmente desfavorecidos o de los que se mantienen al margen de las nuevas tecnologías. Es posible que este debate desaparezca con la democratización total de los medios modernos de comunicación. También es probable que esto no suceda mañana y que la cuestión sea digna de una consideración más detallada.

- *La formación en el trabajo*, que presenta diversas ventajas. El aprendizaje se imparte *in situ* y el alumno puede adquirir las competencias que necesita. *Investors in People*, en Inglaterra, reconoce la formación en el trabajo para responder a las necesidades de las empresas. No obstante, este tipo de aprendizaje suele llevarse a cabo de un modo totalmente informal y casi nunca es reconocido por la empresa como un medio para obtener el tipo de conocimiento adicional que podría merecer una recompensa especial en forma de promoción, subida salarial o mayor responsabilidad. Además, algunas formas de formación en el trabajo sólo pretenden aumentar el rendimiento (desarrollando reflejos de trabajo que reduzcan el tiempo de realización de una tarea) y no tienen en cuenta al individuo ni el beneficio personal que éste puede obtener de la formación. Si el tiempo pasado en dicha formación es considerado como un tiempo de formación genuina, la situación es preocupante, ya que el individuo podría ser privado de otro tipo de formación.
- *Los métodos cognitivos*. Los individuos deben estar motivados para aprender y la formación debe permitirles alcanzar un objetivo preciso y no debe ser demasiado larga. Si los métodos cognitivos permiten aprender a aprender, es preferible ofrecerlos a aquellas personas que hayan decidido invertir un período de tiempo relativamente largo en su formación. Estos métodos generan muy pocas competencias prácticas, lo que puede dar lugar a una cierta lasitud por parte del alumno, quien no se inclinará por continuar.
- *Los métodos que usan pedagogías basadas en proyectos*, que deberían aplicarse más puntualmente a los individuos que hayan escogido su formación como parte de un programa de reinserción laboral. La introspección y el análisis preliminar de la carrera personal podría desalentar, desorientar y desestabilizar a las personas que ya están desmoralizadas debido a varios fracasos y que no tienen energía suficiente para embarcarse en un nuevo proyecto.
- *Los métodos que priorizan las relaciones de grupo* (role-play, etc.) deben orientarse más a las personas que tienen una visión positiva de la formación (y no a aquellas que la viven con ansiedad debido a un fracaso anterior en la escuela, por ejemplo).

### La formación de los profesores

La formación de los profesores de adultos es, sin duda alguna, el elemento peor tratado en la estructura global. Podría parecer que se niega el carácter específico de la formación de adultos o que no se da la suficiente importancia a la planificación de la formación de profesores. En cualquier caso, rara vez se encuentran cursos de formación para los responsables de educar a personas adultas. En la mayoría de casos, la formación de los adultos ni siquiera se identifica como tal. En Suiza, la FSEA (*Fédération suisse pour l'éducation des adultes* - Federación suiza para la educación de los adultos) se ha visto obligada a adqui-

**La formación de los profesores es el aspecto más descuidado del aprendizaje adulto...**

rir responsabilidad en la certificación de los formadores de adultos y ha adoptado un enfoque muy interesante (casilla 6.1). En Inglaterra, a partir de septiembre de 2001, se prevé que todos los profesores nuevos adquieran una cualificación que incluye la enseñanza de la lectura, la escritura y la aritmética entre sus elementos clave, con el fin de concienciarles y permitirles ayudar a las personas que, en sus cursos, tengan problemas de alfabetismo y cálculo. En España, muchos profesores de adultos tienen un diploma especial de enseñanza. Este diploma se adquiere gracias a las redes de formación instituidas por la administración de educación o en las universidades mediante cursos de alcance y duración variables. La más importante es la formación de postgrado en formación de adultos, desarrollada por la *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED) desde hace más de una década.

#### Casilla 6.1. **Los itinerarios de formación de los profesores de adultos en Suiza**

Hay cuatro niveles de formación de profesorado para la formación de adultos: la formación FSEA que ofrece dos certificados (nivel 1 y nivel 2); cursos universitarios de profesores de adultos, con certificación universitaria; y un curso de nivel en la educación de los adultos (LMEA). Todas estas formaciones se basan en una estrategia común: completar la formación de los profesores mediante la adquisición de competencias en pedagogía o gestión de la educación. Así, los profesores reclutados por su especialidad en un ámbito determinado pueden completar su experiencia mediante la adquisición de cualificaciones más próximas a la educación.

La formación por la que se obtienen los certificados FSEA cubre:

- Las competencias necesarias para estructurar, analizar y evaluar la enseñanza.
- Capacidades de gestión de grupos.
- Diferentes formas de aprendizaje.
- Competencias de elaboración de un proyecto de formación.

El certificado de nivel 1 comprende un curso de 130 horas, además de una experiencia práctica de un año como profesor de adultos y la presentación de un proyecto personal relacionado con la práctica profesional. Los profesores también pueden participar en un curso más largo para obtener el nivel 2. Desde 1995, 6.000 personas han aprobado el nivel 1 y 1.200, el nivel 2. Además, 44 instituciones de formación para profesores han sido acreditadas.

Desde 1998, un grupo de trabajo intenta modularizar el certificado del nivel 2 como parte de un movimiento global hacia la modularización de la formación profesional. El objetivo final es conceder un certificado de formación en educación de adultos que requiera una formación de 1.200 horas. Tras la iniciativa de la FSEA, se intenta crear un sistema que reconozca y valide las formaciones anteriores, lo que conllevaría la obtención de un certificado de nivel 1.

La Universidad de Ginebra propone un certificado de formación continua para profesores de adultos que tiene los siguientes objetivos:

- Mejorar las competencias propias de la profesión de profesor de adultos: enseñanza, organización / gestión y análisis del contexto.
- Desarrollar la capacidad para analizar las prácticas actuales de la formación continua y, en particular, de la autoevaluación.
- Aumentar la capacidad de investigación y desarrollo de proyectos.
- Reforzar la unidad, la versatilidad y el código ético de la profesión de profesor.

La Universidad de Ginebra también ofrece una formación de segundo ciclo para la educación de adultos (LMEA), que abarca los tres grupos de competencias requeridas para trabajar en la formación de adultos: la enseñanza (relaciones profesor / estudiante), la organización (ingeniería de la educación) y la gestión, *es decir*, la aplicación de las políticas.

Fuente: OCDE (2001b).

El problema proviene claramente de un fallo a la hora de apreciar los temas relacionados con la educación para adultos. Sin embargo, el hecho de que esta cuestión no ocupe uno de los primeros puestos en la lista de prioridades públicas no es el único motivo del fallo. El problema se complica todavía más debido a los costes extras que debería asumir el sistema de formación. Sería necesario establecer nuevos ciclos de formación que se dirigieran específicamente a aquellas personas que deseen participar en la formación de adultos y crear las cualificaciones correspondientes. Actualmente, estos ciclos implicarían a un número muy reducido de candidatos en comparación con la gran cantidad de personas que entran en el sector de la educación infantil.

Además de los elementos ya discutidos acerca del respeto del alumno y la formación adaptada a sus necesidades, deben aplicarse algunos principios y directrices si se desea establecer un sistema eficaz de formación de profesores de adultos.

El profesor debe estar en contacto con la realidad del mercado laboral y poder aconsejar al alumno. Asimismo, debería sugerir modificaciones del programa de formación en función de las expectativas y necesidades del alumno, lo que también presupone un método pedagógico modular y adaptable.

*Un trabajo mejor definido y reconocido, una revisión regular de las prácticas y los conocimientos.*

Los profesores tienen que estar suficientemente formados para hacer frente a la diversidad de métodos de aprendizaje adulto y a las dificultades de los asistentes, y así poder escoger el método andragógico más apropiado en función de los alumnos. Para ello, no cabe duda de que se debe tener presente no sólo la formación de los profesores *per se*, sino también la revisión regular de la formación de los profesores y su reconocimiento, al menos en el ámbito nacional y, preferiblemente, en el internacional.

En el momento presente, la formación de los profesores es muy diversa y va desde el mínimo admisible hasta cursos muy especializados. Algunos programas de formación de profesores de adultos otorgan una importancia especial a la enseñanza y otros, a los aspectos teóricos de los métodos que deben usarse. Por ejemplo, en Canadá existe un tipo de formación que combina teoría y práctica; y en Suiza, el proceso de formación es muy práctico y conduce a la obtención de un certificado federal para la enseñanza.

Si la sociedad evoluciona, también lo hacen los trabajos. Dada la complejidad creciente de los sistemas y las relaciones sociales, el interés por el conocimiento y la evolución de los criterios de evaluación de las competencias, también es necesario reevaluar los trabajos y aptitudes del profesor, definir con claridad las (nuevas) responsabilidades y redefinir las prioridades en términos de acción, enfoques y competencias necesarias para desarrollar al máximo las experiencias de aprendizaje adulto.

La naturaleza y el contenido de los cursos de formación de profesores ilustran claramente las tendencias de los últimos años; se hace un énfasis mucho mayor sobre el aprendizaje en grupo, pero ofreciendo un apoyo individual basado en la identificación y el desarrollo de los proyectos, deseos, necesidades y expectativas de los individuos. Las perspectivas son muy prometedoras.

**... en parte debido a los costes.**

**Algunas orientaciones podrían contribuir a resolver el problema.**

**Los profesores deben estar en contacto con las realidades del mercado laboral.**

**Deben ser conscientes y capaces de escoger entre la diversidad de métodos de enseñanza.**

**Sus competencias y responsabilidades también deberían estar sujetas a una evaluación continua.**

**El RAAPFA de Canadá ofrece una descripción concisa de lo que debería ser la enseñanza de adultos.**

No cabe duda de que el RAAPFA de Canadá (*Regroupement des associations d'andragogues et de professionnels de la formation des adultes*) es quien mejor formaliza las tareas y las competencias de los profesores. Asimismo, ofrece una descripción y una definición de andragogía y de lo que comprende el trabajo del andragogo:

"El andragogo es una persona especializada en la formación continuada cuyo principal papel es fomentar el desarrollo de las competencias de los adultos. Su actividad consiste en ofrecer ayuda al aprendizaje, que es la base de la andragogía. La educación continuada confiere un activo adicional que puede tener fines personales y organizativos. El andragogo trabaja en las empresas, en establecimientos de enseñanza, en instituciones públicas y semipúblicas y en la comunidad. Entre sus funciones se incluyen la planificación de los cursos, el análisis de las necesidades, la elaboración de programas de formación, el desarrollo de material didáctico, la prestación de la formación, la evaluación y la gestión o el control de la enseñanza. También puede trabajar como consejero y participar en la investigación y el desarrollo en el ámbito de la andragogía". (www.raapfa.qc.ca)

Además, el Consejo de Ministros europeos de Educación y Juventud, que se reunió en Bruselas en febrero de 2001, se fijó como objetivo estratégico prioritario "mejorar la educación y la formación de profesores y formadores, desarrollar y definir las competencias necesarias en la sociedad cognitiva" (CEDEFOP, 2001).

## **6.2. Mecanismos de transmisión de conocimientos adaptados al alumno.**

En los países de la revisión temática, y esto no es necesariamente sorprendente, la idea de situar al alumno en el centro del proceso de aprendizaje se suele concretar únicamente en una oferta de formación fuera de las horas de trabajo (por las tardes entre semana y los sábados por la mañana) y en la toma en consideración de las necesidades prácticas más inmediatas: cuidar a los niños, comer en las instalaciones, transporte, etc.

Esto es bastante positivo en un sentido, ya que significa que la mayoría de organismos de formación y actores son conscientes de los problemas prácticos asociados a la organización de la formación. Pero, desde una perspectiva más negativa, también significa que los problemas específicos de pedagogía todavía no forman parte íntegra de la forma de pensar, de ahí la importancia de la sección anterior.

También debe decirse que todavía quedan organismos de formación que se muestran reticentes ante la idea de ofrecer servicios adaptados a los adultos que vayan más allá de lo estrictamente educativo. Esta sección incluye buenas prácticas en esta área.

Los horarios de la formación, la ubicación de los centros de formación (en las afueras, cerca de estaciones, etc.), el acceso y la naturaleza de los edificios y las clases, por mencionar sólo los más básicos, atraen la mayor atención. Pero también se tiene en cuenta los servicios que se pueden ofrecer a los alumnos, como ya se ha mencionado. Esta sección vuela a examinar el contexto en el que el aprendizaje puede y debe producirse, el cual está directamente relacionado con el ámbito local.

**Responder a las necesidades del alumno a menudo sólo significa adaptar el horario y responder a necesidades prácticas.**

**Además del entorno, el acceso y los servicios, se plantea la cuestión del contexto.**

**El marco general.**

*Más cerca de las realidades sociales y las demandas.*

Los organizadores y planificadores deben estar bien informados de las realidades sociales, además de ser innovadores y conscientes de las necesidades y expectativas de todas las partes (autoridades públicas, empresas, individuos). La formación ofrecida debe ser aceptada por el mayor número posible de personas con el fin de obtener el valor añadido esperado. Por lo tanto, se recomienda que se tenga en cuenta el entorno y el contexto socioeconómico y se obtenga el máximo beneficio del vecindario. Lo que debería implicar cada vez más el abandono de los cursos "ya hechos" en favor de una formación más individualizada, teniendo presentes las circunstancias y la rutina de la empresa cliente o de los individuos que soliciten la formación.

**Los organizadores deben estar en contacto con las realidades sociales y las necesidades de todas las partes implicadas.**

*Crear las condiciones propicias al aprendizaje.*

Esta idea es bastante general y se aplica en todas las áreas. Se trata de esforzarse para ofrecer al alumno el contexto que mejor se adapte a él y el tipo de formación que desee. Este punto afecta a todo lo relacionado con el curso, independientemente del tipo de proceso de aprendizaje, tanto si se lleva a cabo en la empresa, en otro centro o en casa. También significa reducir al máximo los límites que podrían relacionarse con el proceso de aprendizaje (en términos de tiempo libre) de modo que el individuo esté muy motivado para iniciar una formación y seguirla hasta el final.

**Todo lo relacionado con la formación debe adaptarse al alumno y minimizar sus limitaciones.**

A modo de ejemplo, el estudio canadiense dirigido por Dessaint y Boisvert (1991) considera qué es lo que motiva a las personas de 55 años o más a seguir un curso a distancia, más que cualquier otro tipo de formación. Podría parecer que las restricciones físicas, los problemas de transporte y las consideraciones financieras hacen que el aprendizaje a distancia sea la propuesta más práctica a esta edad; además, no les obliga a seguir ningún horario ni ritmo.

**Por ejemplo, el aprendizaje a distancia puede convenir más a los alumnos de mayor edad.**

*Organizar la formación de forma que minimice los obstáculos que podrían llevar al alumno a abandonar.*

Se trata de juntar todos los elementos necesarios para crear un contexto que fomente una formación de calidad. Tanto si el aprendizaje se realiza en el trabajo (en el caso de cursos celebrados en las instalaciones de la empresa u organizados por ésta) o en un centro determinado, es necesario considerar todos los obstáculos asociados al período invertido en la formación. Se deben tener presentes el coste, tanto en términos financieros como de tiempo (impacto sobre el tiempo invertido en el trabajo, el ocio y la familia). Esto afecta tanto al medio de transporte utilizado para llegar al centro de formación (si el curso no se celebra en el lugar de trabajo), como al horario y la duración de las sesiones de formación.

Querer limitar los impedimentos también conlleva tener en cuenta la estructuración de la formación en sí y las relaciones entre los miembros del grupo. Debería prestarse atención a las dimensiones del lugar en el que se llevará a cabo la formación, la atmósfera y cualquier otra característica que pueda hacer más agradable el lugar (calefacción, iluminación). Finalmente, se tiene que encontrar el modo de disuadir a las personas de que abandonen el curso antes

**Los elementos positivos ayudarán a disuadir a los trabajadores de que abandonen la formación antes de que finalice.**

de que finalice, ofreciendo, por ejemplo, compensaciones financieras o una plusvalía real que lleven al alumno a apreciar las ventajas de acabar el curso.

#### *Cursos adaptados al nivel de los alumnos.*

**Los participantes que se inscriban en un curso deben tener más o menos el mismo nivel.**

Además de la discusión sobre la homogeneidad del grupo (para crear o evitar una cierta competencia entre los alumnos), es especialmente importante tener presente el contenido de los cursos en función del nivel de los participantes. Parece más aconsejable crear un programa de formación para individuos con un nivel comparable. Si los participantes que tienen un nivel inferior consideran que la formación es demasiado difícil, es probable que se inquieten y decidan abandonar el curso antes del fin. Los cursos de formación deben incitar al alumno a esforzarse, pero las dificultades no deberían parecer insuperables; la formación prevista debe partir del nivel actual de los participantes.

**La iniciativa de la ANEFA en Portugal es un ejemplo interesante de programa personalizado.**

A este respecto, la iniciativa de la ANEFA (Agencia Nacional de Educación y Formación de Adultos) en Portugal ofrece una perspectiva interesante. Las personas que siguen estos cursos pueden estudiar para obtener un diploma profesional y, al mismo tiempo, obtener la equivalencia al primer, segundo y tercer ciclo de la educación inicial. Las clases son muy informales y flexibles; se dirigen especialmente a adultos no cualificados y consisten en programas individualizados que tienen en cuenta no sólo la experiencia personal y profesional de cada persona, sino también su contexto socioeconómico.

**España ofrece programas y talleres que mejoran el nivel de educación básica.**

En España, los participantes en las Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficio (casilla 6.2) que no hayan terminado la Educación Secundaria Obligatoria tienen la posibilidad de seguir planes de estudios específicos para mejorar su nivel de educación básica. Esto luego les permitirá entrar en el mercado laboral o realizar estudios en los diferentes programas de educación secundaria de segundo ciclo.

#### **Casilla 6.2. Los programas de las Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficio en España**

Las *Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficio* integran formación, experiencia e información, con técnicas para el empleo y el autoempleo para personas sin trabajo. En los dos primeros, los estudiantes reciben una formación práctica y aprenden gracias a trabajos públicos (rehabilitación de monumentos públicos, del entorno, parques, etc.) o a servicios a la comunidad de utilidad pública o social (personas mayores, guarderías, etc.). Cuando completan los programas, los trabajadores-estudiantes que no hayan encontrado trabajo durante el programa ya han adquirido cualificaciones, experiencia profesional y competencias para buscar un empleo o trabajar como autónomos. Los estudiantes también siguen cursos de formación profesional y clases teóricas.

La metodología y los principios fundamentales de los programas de las *Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficio* también se han aplicado a los adultos con dificultades laborales y de reintegración en el trabajo similares a través del *Programa de Taller de Empleo*, que se centra especialmente en las características específicas de los adultos.

Para los participantes que no hayan finalizado la Educación Secundaria Obligatoria, existen programas específicos complementarios que tienen como objetivo ofrecerles un aprendizaje de base y una formación profesional que les permita integrarse en la vida activa o seguir estudios en los diferentes programas de la educación secundaria.

Fuente: OCDE (2002a).

*El cumplimiento de las normas de calidad y más allá.*

No se debe descuidar el cumplimiento de las normas de calidad. Ante todo, la calidad de la enseñanza debe ser reconocida por el alumno (y/o el instigador de la formación, *es decir*, la empresa) y debe ser experimentada en la práctica como un factor que aumenta el bienestar personal y profesional. Deberían mejorarse los estándares de calidad siempre que sea posible proponiendo innovaciones y nuevos criterios relacionados, por ejemplo, con los requisitos de formación de la empresa.

La creación de agrupaciones de profesores o creadores de cursos, u otras asociaciones acreditadas por el Instituto para la Innovación en la Formación Profesional (INOFOR) de Portugal, debe ser fomentada. A modo de ejemplo, cabe destacar en este país la existencia de la asociación Talentus (Asociación Nacional de Profesores y Técnicos de la Formación). Una de sus principales funciones consiste en incitar a los organismos de formación a crear grupos para mejorar la calidad y promover una cultura de la calidad. Estos grupos animan a los profesores, los creadores de cursos y los organizadores a la reflexión y a efectuar un trabajo práctico sobre proyectos de concepción, de experimentación metodológica y de buenas prácticas de formación.

**El reconocimiento de lo ya aprendido y la certificación de lo que se aprende**

El reconocimiento de los aprendizajes previos (de cualquier tipo, tanto si se han adquirido a través de la experiencia o en una situación de aprendizaje formal, dentro de la empresa o en otro lugar) y la certificación están al principio y fin, respectivamente, del mismo proceso de aprendizaje. Reconocer los conocimientos de una persona equivale a otorgarle el derecho a acceder a una formación en un nivel superior al que podría aspirar sobre la base de los diplomas formales.

La certificación de una formación concluida con éxito marca el final del ciclo de aprendizaje. Mira hacia el futuro, a diferencia del reconocimiento del aprendizaje anterior, aunque el principio es el mismo en ambos casos: la certificación de los conocimientos / competencias adquiridos que pueden utilizarse en el futuro. Pero en este caso en concreto, la certificación cumple un doble propósito. Por un lado, el individuo podría desear capitalizar sus nuevas competencias en el mercado laboral, y por lo tanto debe demostrar que las tiene. Y por el otro, el individuo podrá utilizar sus conocimientos, formalmente reconocidos por un certificado, siempre que desee volver a estudiar.

*El principio.*

Los creadores de los cursos deben tener presente el nivel de los alumnos, saber si sus conocimientos y competencias se adquirieron en el sistema educativo o por otros medios. Un alumno con un nivel CINE 2, por ejemplo, y veinte años de experiencia profesional podría, y en algunos casos debería, ser considerado como poseedor de un nivel general superior al nivel CINE 2. La experiencia obtenida en el trabajo suele ir más allá de los parámetros profesionales y da al individuo un nivel de madurez que le permite situarse en un nivel superior al que supondría su nivel escolar.

**La calidad de la formación debe ser reconocida por los alumnos así como por el organismo de formación.**

**Las agrupaciones de profesores o creadores de cursos pueden ejercer una influencia positiva.**

**El reconocimiento de los conocimientos previos permite situar al participante en un nivel más apropiado.**

**La certificación de la formación abre el camino hacia el mercado laboral y una formación futura.**

**El nivel de los nuevos participantes debería basarse en su experiencia profesional y educación.**

***Incluso las competencias que no están relacionadas con la actividad normal del trabajador deben tenerse en cuenta.***

Cuando la formación se introduce con un propósito preciso (mejorar el rendimiento en el trabajo, por ejemplo), los creadores deben tener en cuenta las competencias que los trabajadores ya han adquirido, *incluso si no son esenciales para su actividad normal*. Esto permite evitar empezar una formación con muchas lecciones sobre puntos ya asimilados, lo que podría llevar al individuo a abandonar porque se aburre y considera que la formación es inútil.

Al principio, el individuo que desee seguir un curso debe asegurarse de que se corresponde con su nivel y que tendrá presente su experiencia previa. Los conocimientos profesionales y los diplomas no son las únicas cosas que deben considerarse. También debería ser posible tener en cuenta la experiencia personal y la situación social y económica del individuo que se inscriba en una formación. Este es el punto en el que surgen los problemas y, para estructurar la discusión, deberíamos considerar que existen tres formas de conocimientos previos: los conocimientos formales, reconocidos por un diploma o certificado; los conocimientos derivados del trabajo; y los conocimientos derivados de la experiencia.

*Los conocimientos formales casi siempre se tienen presentes para inscribirse en un curso.*

***Los conocimientos formales están en papel y son generalmente reconocidos.***

En primer lugar, están las credenciales formales en forma de diploma o certificado obtenido en el pasado. El valor de estas cualificaciones está completamente reconocido y se tiene muy en cuenta en los países que participan en la revisión temática, salvo en el caso de un gran número de trabajadores extranjeros. En su caso, el problema consiste en identificar el contenido real, en términos de competencias, de su certificado o diploma.

***El problema de establecer equivalencias puede desanimar a los trabajadores extranjeros de seguir aprendiendo.***

Esta dificultad de establecer equivalencias es claramente perjudicial para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, ya que se acepta que la perspectiva de empezar un curso en el nivel real del alumno es en sí mismo un fuerte incentivo para aprender. En cambio, la necesidad de empezar de nuevo desde cero lleva al alumno al fracaso en casi todos los casos. Para insistir todavía más en este punto, cabe observar que incluso la Unión Europea, aunque se esfuerza por mejorar su sistema de equivalencias y fomentar la circulación de estudiantes y la asimilación de diferentes idiomas de la UE, ha hecho pocos progresos en el campo de las equivalencias de las cualificaciones formales. Está claro que queda un largo camino para conseguir el reconocimiento de la educación informal y los conocimientos derivados del trabajo y la experiencia personal.

*La experiencia profesional se tiene muy en cuenta y existen numerosos programas.*

***Es mucho más difícil traducir la experiencia profesional en términos de conocimientos...***

La segunda forma de conocimientos previos es mucho más difícil de cuantificar, aunque la idea ha sido reconocida durante muchos años; el problema reside en la acreditación de lo que los individuos han aprendido y/o ganado en el marco laboral. En Finlandia, por ejemplo, el sistema de cualificaciones basado en competencias (Näyttötutkintojärjestelmä) facilita la acreditación de los conocimientos previos y el reconocimiento de la formación informal. Esta práctica es ejemplar porque está estrechamente relacionada con el sistema de cualificaciones basado en las competencias, y este sistema está bien arraigado en los conocimientos prácticos. El sistema atribuye un valor real a las cualificaciones profesionales, tanto al nivel de la educación secundaria como a niveles superiores. En otras palabras, la experiencia finlandesa demuestra que un sistema de certifica-



ción de los conocimientos previos que esté completamente integrado en un sistema de cualificaciones nacionales, como sucede en el Reino Unido, tiene más posibilidades de convencer a individuos y trabajadores. La Reforma de la competencia (*Kompetansereformen*) en Noruega también permite explícitamente la toma en consideración de los conocimientos previos. Con un leve retraso en comparación con otros países de la revisión temática en este aspecto, Suecia acaba de empezar a trabajar en el desarrollo de un sistema general. Pero hay iniciativas locales, como el programa SWIT (*Swedish Information Technology*), que permite evaluar los conocimientos de 80.000 personas. El punto interesante es que, en Suecia, la noción de reconocimiento de los conocimientos está muy ligada a la prestación de asesoramiento e información. Los experimentos llevados a cabo demuestran que el ejercicio no es sencillo, pero atestiguan el interés de la evaluación de los conocimientos: sigue siendo una fuente de información muy útil cuando se trata de definir un futuro plan de formación.

Esta iniciativa se contempla en Dinamarca, donde la reforma de la educación y de la formación de los adultos (reforma VEU) contiene una cláusula especial que da a los adultos con trabajo las mismas oportunidades que a los jóvenes para completar su educación. Además, esta iniciativa debe estar en relación con la idea de que la educación de los adultos debería ser una continuación de la educación inicial, ya que la iniciativa une la formación continuada y los programas de continuación de los estudios en un sistema de aprendizaje para adultos coherente y más transparente. Sin duda alguna, uno de los principales objetivos de la reforma danesa es crear un sistema coherente de validación de las formaciones en el mercado laboral. Los intentos para alcanzar este objetivo aparecen en el marco de la reforma VEU, pero parece que aquí, como en otras áreas, los trabajos tropiezan con el problema de validar el tiempo pasado en la empresa: ¿se debe deducir del hecho de que alguien haya trabajado para una empresa que ha adquirido unas competencias específicas? También en Suiza, uno de los principales objetivos de la FSEA es desarrollar un nuevo sistema de formación continua coordinado y validar los conocimientos individuales que resulten de la actividad profesional o de la experiencia. El reconocimiento de la experiencia obtenida fuera de las instituciones educativas también es una de las sugerencias de la CIRFA para la educación de los adultos. Más en concreto, la idea es que los cantones deberían colaborar con la confederación en la creación de un sistema para la validación y acreditación de los conocimientos fruto de la experiencia extraescolar, tanto profesional como personal.

Portugal primero introdujo dispositivos como parte de los Planes de Acción Nacional de 2000 y 2001. El objetivo es identificar el conocimiento y las competencias de los miembros de la población activa cuyo nivel escolar es el más bajo. Para los trabajadores de más de 35 años, el sistema de acreditación nacional pretende reconocer formalmente las competencias adquiridas mediante la experiencia profesional; también pretende facilitar a la organización un programa de formación, fijando una referencia para las competencias necesarias en determinados tipos de trabajo en un sector en concreto. Para los jóvenes de entre 16 y 18 años sin cualificación, el acuerdo entre los agentes sociales en Portugal estipula que el 40% del horario laboral debe invertirse en educación (casilla 6.3).

***... aunque los países escandinavos y Suiza, por ejemplo, cuentan con programas o iniciativas para evaluar y acreditar los conocimientos.***

***Portugal dispone de dispositivos para identificar el conocimiento y las competencias de los trabajadores con un nivel escolar muy bajo.***

### Casilla 6.3. **Un sistema nacional de acreditación, ratificación y certificación de competencias en Portugal**

Además de ofrecer a los adultos un incentivo para hacer cursos, el sistema portugués prevé evaluar la formación que queda por hacer para satisfacer el estándar de referencia del conocimiento necesario para futuros trabajos. El sistema se dirige a adultos de 18 años o más, que no finalizaron la escuela, que no tienen cualificaciones profesionales y que suelen estar desempleados. Está organizado en el ámbito local por la ANEFA en colaboración con los Centros para el Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias (CRVCC). Estos centros se sitúan en instituciones locales, públicas y privadas acreditadas por la ANEFA, como asociaciones municipales y culturales, asociaciones de desarrollo local, asociaciones empresariales, municipalidades, sindicatos, escuelas y centros de formación profesional. El sistema nacional definido por la ANEFA cubre tres áreas centrales:

- un sistema de referencias de competencias clave, con las directrices sobre el proceso de reconocimiento y validación de cuatro competencias (lenguaje y comunicación; TICs; matemáticas de la vida diaria; empleabilidad y ciudadanía);
- una metodología de evaluación de las competencias;
- una cartera de competencias personales.

Se crearon seis CRVCC pilotos en diciembre de 2000; y debería haber 84 en 2006 que cubran todo Portugal. El centro de Seixal es actualmente el único CRVCC público. El equipo técnico está formado por tres personas: un psicólogo, un especialista en formación del Ministerio de Trabajo y Solidaridad y un especialista en educación del Ministerio de Educación. El centro está abierto a cualquier persona que desee validar sus competencias. En cambio, el centro de la asociación industrial de Minho, en Braga, se dirige principalmente a las necesidades de las empresas. Tres personas trabajan allí: un director, que está en contacto con las empresas, y dos psicólogos que entrevistan a los trabajadores, ya sea en el lugar de trabajo o en las instalaciones de la asociación. La idea es animar a los directores de las empresas a participar en el programa y a que impliquen a todo su personal.

El esfuerzo más destacable, promovido por Portugal, supone dos medidas complementarias. En primer lugar, el nivel de los conocimientos escolares y profesionales se certifica simultáneamente en el contexto de una formación profesional continua bajo los auspicios del *Instituto do Emprego e Formação Profissional* - IEF (Instituto de Formación Profesional Acelerada). En segundo lugar, la certificación de los distintos niveles de formación básica se puede ahora obtener en los centros de evaluación creados bajo la responsabilidad de la ANEFA. En cuanto a la primera medida, basada en un sistema de créditos, las instituciones de formación profesional no certifican únicamente las competencias técnicas -su principal preocupación- sino también los niveles educativos correspondientes. Los países occidentales buscan establecer lazos más estrechos entre formación general y profesional, y en Portugal se puede observar un progreso real en este sentido. En cuanto a la segunda medida, se ha creado un sistema de reconocimiento y validación de los conocimientos. El sistema se basa en una referencia original de las competencias, concebido en Portugal e implantado en los centros de evaluación. Esta referencia identifica varios grupos de competencias, denominadas "competencias clave", que son esenciales desde el punto de vista de la responsabilidad cívica y que permiten al individuo alcanzar el umbral de empleabilidad deseado. Las competencias adquiridas de diferentes formas se validan en términos de equivalencias con los niveles escolares correspondientes. Este audaz sistema de equivalencias representa un paso adelante decisivo para permitir a los adultos con un nivel de instrucción bajo retomar una formación profesional. También sirve para revelar las competencias escondidas para las que no existe ninguna certificación y así reducir la falta de competencias observada en Portugal entre las personas de más de 35 años.

Fuente: OCDE (2001a).

### **España prevé la creación de un sistema nacional de cualificaciones profesionales.**

En España, la nueva Ley Orgánica de Cualificaciones y Formación Profesional pretende crear un sistema nacional de cualificaciones profesionales, tomando los criterios de la UE como punto de referencia para facilitar la movilidad de trabajadores. Ésta incluirá el reconocimiento de varios medios para adquirir cualificaciones profesionales, incluida la experiencia laboral y el aprendizaje informal.

*El reconocimiento de los conocimientos adquiridos por la experiencia sigue en fase de experimentación.*

### **Los conocimientos de la experiencia son valiosos pero generalmente ignorados.**

La tercera forma de conocimiento previo procede de la experiencia, es decir, del simple hecho de haber estado implicado en un sector de actividad en el pasado. La posibilidad de tener en cuenta dichos conocimientos de la experiencia se discute en muchos de los países de la revisión temática, pero los avances

creíbles son excepcionales. Vale la pena mencionar ahora esta idea aunque se pueda escribir poco sobre el tema, ya que los conocimientos de la experiencia son un complemento valioso para los conocimientos profesionales. Teniendo en cuenta que estos últimos son un complemento indispensable para los conocimientos formales, en la educación inicial por ejemplo, empezamos a medir la importancia del reconocimiento de todo lo que se ha adquirido durante todo el aprendizaje, no sólo en la escuela y/o en un marco formal. Hoy día, los conocimientos de la experiencia se ignoran con bastante frecuencia, ya que son difíciles de identificar e incluso más difíciles de cuantificar; o bien se mezclan con los conocimientos profesionales siguiendo un enfoque que intenta identificar qué es lo que el individuo ya sabe (cartera de competencias).

Se debe reconocer que es difícil evaluar los resultados directos de la consideración que se da a los conocimientos profesionales y de la experiencia en términos de número de participantes. Los resultados apreciados desde el punto de vista del crecimiento de la participación en el aprendizaje se derivan principalmente del hecho de que los adultos no parten de cero cuando empiezan una formación. Pueden debutar con un nivel superior al que consta en su certificado escolar formal. Este sistema es obviamente más atractivo y puede resultar menos caro.

*Las dificultades son considerables.*

Aunque ya no sea necesario demostrar el valor de tomar en consideración los conocimientos previos, la dificultad de la tarea sigue siendo considerable. Es probable que, mucho antes de ser formalmente anunciada por los teóricos del aprendizaje adulto, la idea de que las competencias reales de los individuos eran más valiosas que el último certificado o diploma obtenido estaba sin duda en las mentes de profesores y empresarios. Sin embargo, y durante mucho tiempo, la economía ha funcionado sobre un mercado de diplomas y no sobre un mercado de competencias, porque los primeros son fáciles de constatar y no las segundas, o al menos no tan fácilmente -y aunque lo fueran, seguirían sin poder ser medidas. La puesta en práctica del reconocimiento de los conocimientos profesionales y de la experiencia implica pues un enorme trabajo de establecimiento de referencias. Si no existe un marco de referencia a partir del cual evaluar la experiencia individual de cada persona, no se podrá avanzar hacia la generalización de este tipo de práctica. No cabe duda de que el problema reside en el hecho de que esta referencia se desarrolla de un modo muy gradual, a partir de la observación de las experiencias y competencias de los individuos que se presentan.

Una segunda gran dificultad consiste en decidir quién debe validar los conocimientos profesionales y/o de la experiencia. Muchas autoridades están implicadas en esta cuestión: los diferentes ministerios, los organismos de formación, los sectores profesionales, etc. Es obvio que el organismo que va a certificar un determinado conocimiento o proceso de formación en curso debe tener autoridad suficiente para que las cualificaciones obtenidas tengan un valor efectivo. Esto es importante, como ya se ha visto, si el individuo desea realizar un curso en el futuro o capitalizar sus conocimientos en el mercado laboral (promoción o movilidad profesional). Por lo tanto, las nociones clave parecen ser el parternariado y la definición de objetivos comunes, para evitar que los sectores profesionales necesiten aplicar su propio sistema de certificación y así paliar la

***Los resultados del reconocimiento de conocimientos son difíciles de evaluar en términos de número de participantes.***

***Siguen prefiriéndose los diplomas; las referencias de la experiencia personal se aplican lentamente.***

***¿Quién debería validar? Probablemente los parternariados.***

ausencia de certificados con valor reconocido. Tampoco sería pertinente establecer cualquier tipo de competencia entre, por ejemplo, los Ministerios de Educación y de Trabajo. Más allá de este problema de prerrogativas, está claro que la concertación es necesaria porque las competencias que los especialistas en formación podrían tender a reconocer no tendrían por qué ser reconocidas por los actores en el mercado laboral, y *viceversa*. Aquí, como en otros ámbitos, la mayoría de países que participan en la revisión temática generalmente han adoptado soluciones que implican a todos los agentes sociales.

*Al final del proceso de aprendizaje, las nuevas competencias deberían ser certificadas, reconocidas y valorizadas.*

***El nivel alcanzado debería ser validado...***

En general, siempre que se siga un curso hasta el final, debería ser posible validar los conocimientos adquiridos. El reconocimiento de lo que se ha aprendido podría adquirir la forma de un certificado, un diploma o una promoción laboral.

***... y las competencias adicionales reconocidas en el lugar de trabajo...***

Tanto si la formación se imparte por solicitud de la empresa o del individuo, tanto si se dirige estrictamente a fines profesionales o su alcance es mucho más amplio, las competencias extra adquiridas deben ser reconocidas en el trabajo. Además, en la medida de lo posible, debería haber un reajuste del puesto de trabajo, la función, la categoría o el salario del trabajador. Incluso si la formación no está inicialmente asociada a un proyecto determinado, los individuos deberían poder sacar provecho de sus conocimientos en una fase posterior, si así lo desean.

***... por ejemplo mediante un aumento de salario.***

Una solución costosa pero muy motivadora podría consistir en aumentar el salario a aquellas personas que realizaran cursos directamente relacionados con los diversos puestos de trabajo de la empresa. La elección de utilizar mejor al trabajador recién formado correspondería a la empresa, pero la subida salarial se concedería siempre, con la condición de que la formación fuese relevante para la actividad de la empresa. En otras palabras, si la formación se ha impartido, el salario ya no dependerá del puesto sino del trabajador. Evidentemente, esto crea a la empresa un fuerte incentivo para hacer un mejor uso de sus trabajadores y asignarles puestos adaptados a sus nuevas competencias. Y también incentiva a los individuos, ya que el aumento de salario está garantizado. Una experiencia similar se ha expuesto en el capítulo 5, casilla 5.5, acerca de un programa de incentivos salariales en Noruega. No obstante, este argumento debe ser matizado por dos razones. En primer lugar, sabemos que el argumento financiero no siempre es decisivo para animar a los individuos a aprender, sobre todo a aquellos que no están convencidos del valor del aprendizaje. La segunda razón guarda relación con las consecuencias para la política salarial de la empresa: son bien conocidas las dificultades que existen para asociar el salario a las cualificaciones y no a la función del empleado. En resumen, sólo se trata de una posible vía de investigación.

***Una certificación más precisa resolvería el problema del reconocimiento del aprendizaje previos.***

Para concluir esta sección, cabe destacar que si todos los aprendizajes fuesen certificados y descritos en un documento suficientemente detallado y reconocido en una determinada zona geográfica, el problema del reconocimiento del aprendizaje anterior podría reducirse al reconocimiento de la experiencia.

En cuanto al reconocimiento de los conocimientos previos, es importante que haya un consenso entre los actores para que la formación certificada tenga luego un valor real, cuando el empleado quiera volver a estudiar o capitalizar su formación en el mercado laboral. Las competencias adquiridas deben ser validadas por los diferentes actores en el mundo educativo y laboral. En Finlandia, el sistema de cualificaciones basado en las competencias es un ejemplo de acuerdo en el que las competencias son definidas por los empresarios y profesionales en colaboración los educadores. Para los finlandeses, constituye una garantía de que el certificado en cuestión será reconocido en el mercado laboral. Además, dado que las competencias se certifican sobre la base de criterios definidos de forma centralizada, el certificado tiene un valor nacional.

***Pero la certificación debe ser fruto de un consenso.***

### ***La formación a distancia y la formación virtual.***

La formación a distancia y las TICs se merecen una sección aparte ya que los ordenadores y las redes de comunicación, como Internet o Intranet, suelen presentarse como una panacea para los problemas de acceso a los programas de aprendizaje, tanto en términos de tiempo como de distancia.

*El dominio de las TIs se ha convertido en una competencia básica como leer o escribir.*

En efecto, las TIs constituyen un elemento más importante en determinados países (Finlandia) que en otros. Sin embargo, el dominio de las nuevas tecnologías de la información y comunicación es una cuestión clave en este informe comparativo sobre el aprendizaje adulto. Esta etapa a menudo está más relacionada con las competencias básicas de aprendizaje del mismo modo que la lectura, escritura y aritmética, al menos en los nueve países visitados. No tiene por qué venir después del aprendizaje de estos conocimientos de base. Supone un trabajo paralelo a la educación básica, aunque tan sólo sea porque hoy día una de las formas de resolver la escasez de medios de formación en partes remotas del mundo donde la formación no se adapta al ritmo de la vida moderna es recurrir al aprendizaje electrónico. Es interesante remarcar que las TIs han hecho que escribir vuelva a estar de moda (Pont y Werquin, 2000) porque es necesario saber escribir para usar el correo electrónico o Internet.

***Las competencias en TIs son básicas y deberían enseñarse durante la educación básica.***

Las TIs son una puerta a la economía y la sociedad de la información y no dominarlas puede poner en peligro el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales del ciudadano. Esto subraya la importancia de una amplia difusión de una formación de adultos en el ámbito de las TIs, aunque obviamente la urgencia y los problemas no son los mismos que para las tres competencias básicas (leer, escribir y aritmética).

A menudo presentadas como una panacea, las TIs y la formación virtual<sup>6</sup> deben situarse en un marco más amplio que trate las ventajas y los inconvenientes. Entre los nueve países visitados, muchos son muy grandes y/o países con una densidad de población muy reducida. Una proporción muy importante de canadienses vive en una pequeña fracción del territorio del país a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Se observa una situación similar en Finlandia, donde casi toda la población se concentra en la costa sur. Suecia y Noruega también son países con densidades reducidas cuya población tiende a concentrarse

***La formación a distancia y la formación virtual son útiles cuando escasean las instalaciones de formación...***

6. Autoformación o formación a distancia a través de herramientas electrónicas como ordenadores, Internet y/o correo electrónico.

en el sur. El factor climático también se suma a las dificultades de implantación de centros de formación para adultos a una distancia razonable de los alumnos de estos países. La formación a distancia en general, y la formación virtual en particular, son pues las herramientas más útiles para compensar los déficit de la oferta local de formación. Los empresarios cuya empresa se sitúa en zonas alejadas por motivos fiscales, económicos u otros específicos de su tipo de producción (zonas mineras y explotaciones forestales, por ejemplo) se muestran a menudo reacios a apoyar la oferta local de formación general. Sin embargo, es necesario considerar los inconvenientes de la informática cuando se usa con fines educativos generales.

*La formación virtual sigue siendo muy cara para el individuo.*

**... pero hay inconvenientes...**

El primer inconveniente es el coste y puede examinarse desde dos puntos de vista. En primer lugar, contrariamente a muchas opiniones, la infraestructura todavía no está completada y es bastante costosa de desarrollar. En segundo lugar, en la formación virtual el coste marginal de un estudiante adicional es bastante próximo al coste medio. El primer argumento debe tratarse con precaución debido a las flagrantes disparidades entre los países estudiados. Aunque entendemos bien que las TIs pueden ser una solución adecuada para las formaciones de alto nivel o las formaciones profesionales específicas, es difícil concebir que ésta pueda funcionar, al menos en un futuro próximo, para la educación básica o para una formación de carácter general. Incluso en los países con el mayor porcentaje de hogares equipados con ordenadores, no sólo una parte importante de la población no tiene acceso a un ordenador, sino que aquellos que sí lo tienen no tienen necesariamente conexión a Internet (figura 6.2).<sup>7</sup>

**... como el coste...**

Según el segundo argumento -que nunca es abordado por los defensores de la formación basada en el ordenador- en la enseñanza tradicional o la formación basada en la idea de que un grupo de personas se beneficia de los conocimientos de un profesor o instructor, añadir un alumno adicional suele ser muy poco costoso.<sup>8</sup> Es cierto que cuando la formación es muy avanzada o requiere herramientas muy caras, la necesidad de fondos crece a medida que aumenta el número de alumnos.<sup>9</sup> La formación virtual requiere tantos ordenadores y/u horas de conexión como usuarios. El problema es pues una cuestión de número de instructores. Tras haber visitado numerosos puntos de formación virtual, está claro que el contacto entre alumno y profesor sigue siendo considerado necesario, aunque sólo sea una vez por semana o mes en lugar de cada día. Aumentar el número de alumnos plantea de inmediato el problema del número de ordenadores y profesores, por sólo mencionar los aspectos materiales más obvios. El coste puede descalificar la formación virtual como una panacea para el aprendizaje adulto.<sup>10</sup>

7. El coste de la conexión, que suele ser proporcional al tiempo de conexión, también debe tenerse en cuenta, e incluso más cuando el usuario se encuentra en una zona alejada. Esto puede reducir el ahorro que permite la formación virtual.
8. En los debates sobre este tema, las nociones de coste medio y coste marginal a menudo se confunden.
9. En este caso, es típico que el coste medio se aproxime al coste marginal.
10. Será interesante hacer un seguimiento del programa de las *Wired up Communities* en el Reino Unido, para comprender mejor la magnitud de las dificultades de la población desfavorecida: 14.000 hogares en siete áreas piloto recibirán la tecnología que les permita acceder a Internet.

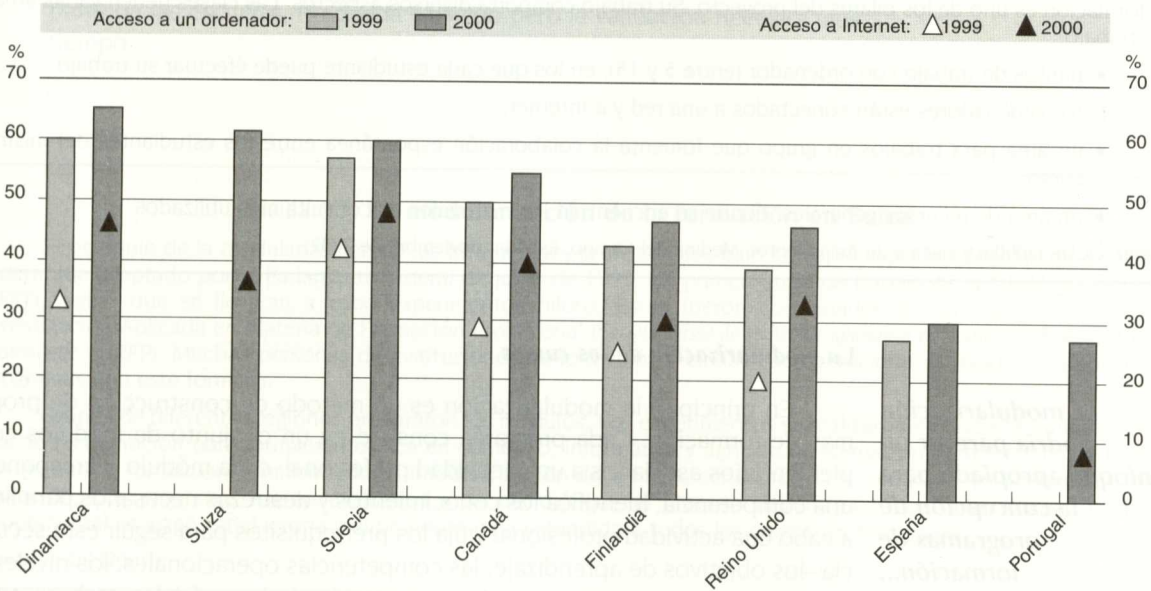
Primero se debe dominar el ordenador, a la vez herramienta de aprendizaje y objeto de aprendizaje.

Existen más impedimentos culturales para el uso de la formación virtual para la educación general. En primer lugar, los alumnos sienten cierta aprensión por usar el ordenador -cuanto menor sea el nivel de educación, mayores serán estas barreras. Dicho de otro modo, la formación virtual requiere una cantidad mínima de formación informática.

**... y la formación paralela necesaria para aprender a utilizar el ordenador...**

**Figura 6.2. Hogares con acceso a un ordenador e Internet en casa**

Porcentaje de hogares, 1999 y 2000



Nota: Los países se clasifican en orden descendente de acceso a un ordenador en casa en 2000.

Fuente: OCDE (2001c, 2002b) y base de datos ICT.

En caso contrario, uno puede entrar en un círculo vicioso: no es posible educar a determinados adultos, o hacerlo suficientemente bien, porque no pueden usar un ordenador, y no es posible enseñarles a usar el ordenador porque les falta formación de base. Esto se aplica al hardware.

Pero también es necesario enseñarles a usar el software e Internet. No cabe duda de que el hipertexto es una herramienta intuitiva y que Internet tiene un carácter muy sociable, pero siguen siendo obstáculos para una parte importante de la población -aquella con el nivel más bajo de educación-. Otro problema, y no de menor importancia, es la cantidad de tiempo que un individuo puede invertir en formación. Si los estudiantes deben aprender a usar el ordenador -software y hardware- al mismo tiempo que seguir la formación, uno puede estar casi seguro de que los estudiantes menos motivados se desanimarán con bastante rapidez, lo que es contrario al objetivo perseguido.<sup>11</sup> Un programa de aprendizaje interesante para que los adultos aprendan a usar el ordenador lo encontramos en las Aulas Mentor en España (casilla 6.4).

**... el software e Internet.**

11. También se debe recordar que la velocidad del ordenador suele superar a la del proceso de aprendizaje. Se requiere un nivel mínimo de dominio de las TIs para sacarle el máximo partido al ordenador.

#### Casilla 6.4. Aula Mentor en España

Aula Mentor es un sistema de formación abierto y gratuito a través de Internet. Pretende ofrecer una formación de alta calidad gracias a una comunicación por ordenador, y así llegar a zonas en las que, debido a su distancia de las ciudades principales, no existen cursos especializados. El principal objetivo es que todos los ciudadanos, independientemente de su formación anterior, nivel económico o conocimientos informáticos, tengan acceso a estos cursos de formación. Una red de clases que permiten un acceso abierto a Internet pone a disposición de estudiantes adultos un ordenador conectado a Internet, así como un monitor que aconseja y ayuda a los participantes. Otras clases pueden dirigirse a personas discapacitadas u otros grupos. Existen cursos de formación sobre el manejo del ordenador, la informática avanzada, el perfeccionamiento profesional y el desarrollo personal básico y avanzado.

Como cuentan con la ventaja de una gran flexibilidad, los estudiantes son responsables de su propia formación y asisten a la clase a la hora acordada con el monitor según su disponibilidad. El papel del monitor como animador de la formación es uno de los pilares del proyecto. Su trabajo comporta diversos aspectos. Las clases tienen varias áreas de trabajo:

- puntos de trabajo con ordenador (entre 5 y 15), en los que cada estudiante puede efectuar su trabajo.

Estos ordenadores están conectados a una red y a Internet;

- un área para trabajos en grupo que fomenta la colaboración espontánea entre los estudiantes del mismo curso;
- un área de recursos generales, donde se encuentran los materiales de consulta más utilizados.

Fuente: OCDE (2000a) y visita a un Aula Mentor, Medina del Campo, España, noviembre de 2002.

#### La modularización de los cursos

**La modularización podría parecer un enfoque apropiado para la concepción de programas de formación...**

En principio, la modularización es un método de construcción de programas de formación. Cada programa consiste en un conjunto de módulos complementarios asociados a una actividad profesional; cada módulo corresponde a una competencia. Identifica los conocimientos y destrezas necesarios para llevar a cabo una actividad profesional y fija los prerrequisitos para seguir esta secuencia -los objetivos de aprendizaje, las competencias operacionales, los niveles de competencia, etc. Por lo tanto, la construcción de los módulos se basa en un análisis de las funciones de trabajo, continúa según unas normas y requiere una validación del mundo profesional.

**...con diversas ventajas en términos de objetivos educativos y organizativos.**

Pero la modularización de los cursos no debería considerarse simplemente como una reforma técnica. También deberían perseguirse varios objetivos educativos y organizativos. El primero consiste en hacer más transparente el mercado de la formación continua, al menos en un sector importante: la formación profesional. Los participantes podrían identificar la calidad de la formación refiriéndose al marco general (los módulos asociados a los diferentes programas). Además, sería más fácil para los participantes que se reconocieran sus competencias y trazar caminos educativos para completar su formación. La modularización busca explícitamente garantizar que la gestión de los programas de formación, y de los caminos de aprendizaje individuales, sea flexible. Esta flexibilidad está unida a las siguientes ventajas:

- La modularización permite normalizar los contenidos de formación.
- Facilita el paso de una especialidad a otra, gracias a una comparación de los módulos y las competencias necesarias requeridas para las ocupaciones individuales; por lo que será más fácil identificar las competencias compartidas.



- También debería facilitar las reconversiones profesionales sin alargar innecesariamente los cursos.
- Debería reforzar la colaboración entre los implicados.
- Facilitará el establecimiento de pasarelas entre las formaciones generales y las profesionales.

La evaluación llevada a cabo en Suiza (casilla 6.5) ha destacado varios puntos que vale la pena mencionar:

***El caso de Suiza puso en evidencia diversos puntos importantes.***

- El enfoque centralizado (los módulos son desarrollados por las asociaciones profesionales y suministrados a las escuelas) garantiza una validación inmediata de los contenidos de formación; el enfoque inverso, que parte de las escuelas, no queda excluido pero la validación necesita más tiempo.

#### Casilla 6.5. **La modularización de la formación en Suiza**

El principio de la modularización de las formaciones profesionales bajo la responsabilidad de la administración federal fue aceptado por el Parlamento federal en junio de 1993. Un primer grupo de trabajo de la OFIAMT (ahora la OFFT) sugirió que se llevaran a cabo experimentos piloto. Estos fueron coordinados por la Sociedad Suiza de Investigación Aplicada en Materia de Formación Profesional (*Société suisse de recherche appliquée en matière de formation professionnelle* - SRFP). Muchas personas de instituciones de formación y círculos socioeconómicos ayudaron a construir programas con este formato.

Grupos de diferentes regiones prepararon los módulos. Los experimentos se realizaron en diversos ámbitos: cursos de recuperación para formación básica en comercio, informática y agricultura; formación de directores de recursos humanos; formación para formadores (modularización de la FSEA, certificado I); y formación en hostelería y restauración. Los proyectos fueron evaluados y se decidió que el proceso debería continuar y ampliarse. La fase experimental se juzgó satisfactoria y el proceso se ha extendido a todos los cursos profesionales.

Fuente: OCDE (2001b).

- El trabajo colectivo de diversas instituciones de formación se desarrolla en un clima de colaboración, aunque luego tengan que competir en el mercado de la formación. Otros experimentos han mostrado que existen dificultades para la colaboración, debido a las grandes diferencias entre las culturas de las distintas instituciones. También se ha constatado que resultó útil organizar eventos públicos para difundir información sobre los módulos, lo que es una condición clave para el éxito del sistema.
- Un mayor número de personas, en cantidad y nivel (nuevas categorías), ha asistido a los cursos; también ha aumentado el número de mujeres que han seguido cursos modulares.
- En términos de calidad, los experimentos arrojaron resultados diferentes: en algunos casos, los resultados aún no están claros, mientras que en otros, la calidad mejoró.
- La modularización aumenta la carga de trabajo administrativo, por ejemplo, para la gestión de los exámenes.
- La flexibilidad de la fórmula ha sido apreciada por los participantes, quienes han visto un elemento de motivación en la posibilidad de obtener una cualificación parcial con los módulos.

- La modularización se convierte en un elemento permanente de cambio y evolución de la enseñanza, que necesita cambiar sus prácticas de organización.
- La evaluación también hace aparecer "el aspecto interdisciplinario de los módulos y su reconocimiento recíproco sigue en la fase experimental" (Gindros et al., 1999).
- Los resultados de la experimentación conducen a pensar que se obtienen varias de las ventajas esperadas. Se trató directamente la cuestión de las normas de calidad: algunos experimentos han mostrado un progreso de la calidad, otros parecen haber destacado los pasos necesarios para garantizarla. El dispositivo implica también una mayor coordinación. Las agencias de formación rivales trabajan juntas para formalizar los módulos y otros organismos han establecido vínculos más estrechos con asociaciones económicas para validar los módulos (lo que implica un acercamiento entre el mundo de la educación y el de la economía). Finalmente, desde el punto de vista de los participantes, la creación de los módulos facilitará el reconocimiento del aprendizaje y la elaboración de proyectos individuales de formación.

**La modularización está ganando terreno...**

En general, la modularización está ganando terreno. Tiene sus ventajas e inconvenientes (casilla 6.6) y parece haber convencido a las instituciones y otros actores de países como Noruega, Portugal, España y Suiza, por ejemplo. En España, el sistema de Formación Profesional Reglada para los Parados adopta un formato modular. El principal objetivo no es la preparación para estudios de nivel superior, sino la adquisición de cualificaciones adecuadas para la integración en el mercado laboral. Se ha establecido la validación de los módulos profesionales del nivel intermedio, así como el acceso a un primer ciclo de formación universitaria, tras haber completado una formación profesional técnica superior.

**Casilla 6.6. Ventajas e inconvenientes de la modularización de la formación para adultos**

**Inconvenientes:**

- Elevada inversión para vencer los problemas conceptuales.
- Coste de gestión y de coordinación de los módulos.
- Presupone la cooperación entre los actores del mercado laboral y los de la formación.
- El módulo no ofrece necesariamente una competencia reconocida en el mercado.

**Ventajas:**

- Posibles aumento de extensión y variedad.
- Ajuste más rápido a las evoluciones del mercado laboral y a las necesidades de los adultos.
- Mejor inserción en el mercado laboral, si existe un acuerdo entre los agentes sociales.
- Flexibilidad de la gestión del tiempo de los programas de formación y mayor atractivo para los alumnos adultos, reacios a cursos largos y continuos.

Fuente: Chioussé (2001).

**... pero no solucionará la mala integración del sistema.**

Sin embargo, parece haber un riesgo importante, en estos países y en los que han hecho menos progresos hacia los cursos modulares, de que la modularización se convierta en una mera justificación *a posteriori* de una relativa complejidad de la oferta de formación para adultos. Si el sistema existente es com-

plejo y está poco integrado, el hecho de presentarlo como un conjunto de módulos no ayuda a resolver el problema de la complejidad y la falta de integración. En otras palabras, y este es uno de los mayores inconvenientes de la implantación de un sistema modular (casilla 6.6), los módulos deben planificarse como parte de un todo. De hecho, toda la idea de la modularización consiste en planificar la complejidad desde el principio.

### 6.3. Perspectivas de la enseñanza

Como ya se ha comentado, convencer a los adultos del valor del aprendizaje es esencial para animarles a formarse. No obstante, para cualquier sector de la población, tanto si está convencido como si no de los méritos del aprendizaje, es posible identificar factores que facilitarán su acceso a una formación y la vuelta al aprendizaje. En el capítulo 6 hemos visto que estos factores conciernen a la pedagogía y a la oferta de formación. Debemos destacar que todos estos elementos tienen la misma importancia. Los horarios, las condiciones prácticas (edificios, equipos, etc.), los servicios como el cuidado de los niños y/o de familiares inválidos, el contenido andragógico y la flexibilidad de los cursos a medida, todos estos elementos ayudan a aumentar el atractivo del aprendizaje para los adultos.

Algunas de las ideas mencionadas en este capítulo se repitieron durante la revisión: la información y el asesoramiento, la calidad, la evaluación, la transparencia y la consistencia. La implementación de algunas ideas ya ha llegado a una fase avanzada (reconocimiento de conocimientos, etc.). Otras ideas son más nuevas pero muy innovadoras: adaptar la oferta a la demanda o introducir el aprendizaje en el medio social o en las actividades preferidas del alumno. Sin embargo, vale la pena repetir algunas recomendaciones básicas en el contexto general de las políticas de aprendizaje de adultos. En primer lugar, una educación inicial debe aportar a los individuos las competencias que necesitan para acceder a una formación posterior. El papel de la escuela no consiste sólo en transmitir conocimientos, sino también en ayudar a los alumnos a continuar adquiriendo nuevos conocimientos a lo largo de la vida. Retomar el aprendizaje nunca debería ser visto el último recurso, y la educación inicial no debería ser vista como un fin en sí misma. La segunda cuestión central tiene que ver con la difusión adecuada de la información y la anticipación de las necesidades futuras. Deberían utilizarse todos los medios para difundir la información disponible: escuela, lugar de trabajo, agencias temporales, ayuntamientos, servicios sociales, medios de comunicación, organismos públicos y privados, etc.<sup>12</sup> La Semana del Aprendizaje Adulto, lanzada en el Reino Unido en 1992 y que hoy en día es un evento anual en una treintena de países, pretende ofrecer la máxima información posible sobre los diferentes cursos disponibles. La tercera forma de mejorar el sistema es nombrar consejeros individuales para orientar a los adultos y ayudarles a embarcarse en el aprendizaje. La cuarta recomendación consiste en crear parternariados. Finalmente, es esencial organizar evaluaciones regulares de las medidas aplicadas.

Todas estas ideas tienen en cuenta el carácter específico del aprendizaje adulto y mantienen una relación directa con la motivación y con los incentivos (capítulo 5). Este vínculo sería incluso más fuerte si los alumnos fuesen controlados tras haber finalizado los cursos. Una vez reunidas todas estas condiciones, y abordadas y resueltas todas las cuestiones prácticas (horarios, financiación y acceso), además de reconocido el carácter específico de la pedagogía, podremos conseguir que cada individuo controle su propio aprendizaje y así, en un nivel superior, su propia vida.

12. El CRC (Centro de Recursos de Conocimientos) creado por el INOFOR en Portugal administra y responde a esta necesidad de información trabajando con los organismos y los profesionales del sector de la formación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERBAUM, J. (1996),  
"Apprendre à... apprendre", *Sciences humaines*, edición especial, nº 12, febrero-marzo.
- CEDEFOP (2000),  
CEDEFOP Info, [www.trainingvillage.gr/etv](http://www.trainingvillage.gr/etv)
- CEDEFOP (2001),  
CEDEFOP Info, [www.trainingvillage.gr/etv](http://www.trainingvillage.gr/etv)
- CHIOUSSE, S. (2001),  
*Pédagogie et apprentissage des adultes*, An 2001. *État des lieux et recommandations*, documento preparado para la revisión temática sobre la Educación de Adultos ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (2001),  
*Jeunesse, le devoir d'avenir*, informe supervisado por D. Charvet, La Documentation française.
- COURTNEY, S. (1992),  
*Why Adults Learn - Toward a Theory of Participation in Adult Education*, Routledge, Londres y Nueva York.
- DESSAINT, M-P. and D. BOISVERT (1991),  
"Motivations des personnes âgées de 55 ans et plus à suivre des cours à distance", CADE, *Journal of Distance Education*, vol. 6.2.
- GINDROS, J.-P., R. JOST, E. KEMM, R. MARTY y J. WIDMER (1999),  
*Formation professionnelle continue selon le système modulaire*, informe final, Sociedad suiza para la investigación aplicada en materia de formación profesional (SGAB-SRFP) y Oficina federal de la formación profesional y la tecnología (OFFT), Berna.
- HOUSSAYE, J. (1994),  
*Quinze pédagogues, leur influence aujourd'hui*, Armand Colin, Paris.
- ILLERIS, K. (2000),  
*The Three Dimensions of Learning - Contemporary Learning Theory in the Tension Field Between Piaget, Freud and Marx*, Roskilde University Press, Dinamarca.
- National Action Plan (2000),  
"Portugal: National Implementation Report", abril ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social](http://europa.eu.int/comm/employment_social)).
- National Action Plan (2001),  
"Portugal, National Action Plan for Employment", abril.
- OECD (2001a),  
"Thematic Review on Adult Learning: Portugal Country Note", París ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OECD (2001b),  
"Thematic Review on Adult Learning: Switzerland Country Note", París ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OCDE (2001c),  
marcador STI, julio, París.
- OECD (2002a),  
"Thematic Review on Adult Learning: Spain Background Report", París ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).
- OECD (2002b),  
*Measuring the Information Economy*, París.
- OCDE y el Departamento de Educación de los Estados Unidos (1999),  
"How Adults Learn", actas de la conferencia celebrada del 6 al 8 de abril de 1998, Georgetown University, Washington DC.

PARMENTIER, C. y F. ARFAOUI (2001),

*Tout savoir pour e-former - De la loi de 71 au e-learning*, Éditions d'organisation, París.

PERRET-CLERMONT, A-N. y T. ZITTOUN (2002),

"Esquisse d'une psychologie de la transition", *Éducation permanente*, 36, 2002/1, págs. 12-15.

PONT, B. y P. WERQUIN (2000),

"Literacy in a Thousand Words", *OECD Observer*, págs. 49-50, octubre, París.

REGROUPEMENT DES ASSOCIATIONS D'ANDRAGOGUES ET DE PROFESSIONNELS DE LA FORMATION DES ADULTES (RAAPFA), [www.raapfa.qc.ca](http://www.raapfa.qc.ca)

VIAU, R. (1996),

"La motivation, condition essentielle de la réussite", *Sciences humaines*, edición especial nº 12, febrero-marzo.

VIMONT, C. (2001),

*Le nouveau troisième âge - Une société active en devenir*, Économica, París.



Capítulo 7

## FAVORECER LA INTEGRACIÓN DE LA OFERTA Y LA DEMANDA

Este capítulo analiza las políticas diseñadas para resolver el problema planteado por la extrema fragmentación de la oferta de formación de adultos y por la falta de infraestructuras de apoyo. Muchas mejoras serían posibles para tener más presentes las necesidades de los alumnos y para permitir a un mayor número de alumnos potenciales participar en los programas de formación. Los responsables de las políticas públicas y los suministradores de formación deben responder mejor a las expectativas de los alumnos adultos actuales y potenciales.



### 7.1. La diversidad de instituciones que intervienen en el aprendizaje adulto

**El aprendizaje adulto es impartido por un complejo abanico de instituciones.**

**No existe una clasificación estándar y los métodos para medir la participación son diferentes.**

**La empresa es el lugar de aprendizaje más utilizado.**

En el capítulo 3 se ha mostrado que los países del examen disponen de una gran diversidad de instituciones dedicadas especialmente a la educación y formación de personas adultas. En cada país estudiado, el observador externo tiene la impresión inicial de que existe un conjunto complejo de instituciones que evolucionan continuamente para satisfacer las necesidades específicas del momento y para intentar solucionar los problemas que surgen en la aplicación de decisiones y reformas anteriores. Esta impresión también se registra en los análisis de los observadores nacionales. Por ejemplo, los directores cantonales de educación pública en Suiza hablan de un "cajón de sastre" de instituciones de formación para adultos [Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), 1999]. Ante esta situación, no debe sorprender que haya dificultades para coordinar las diversas instituciones.

Si se examinan las estadísticas administrativas nacionales en este ámbito, la situación parece ser incluso más confusa. La lista de los diversos organismos de formación de adultos es diferente en cada país y no existe ninguna clasificación estandarizada. Los métodos utilizados para medir la participación por instituciones y dentro de cada país pueden diferir. Se puede contabilizar el número de participantes o bien el número de cursos, con el riesgo de contar por duplicado ya que un individuo puede participar en más de un curso. También puede consistir sólo en medir el volumen de formación por horas, semanas o meses. El método de financiación también puede influir en la forma de medir la participación. Por ejemplo, en Dinamarca la unidad de medición es el participante equivalente a tiempo completo, ya que la financiación se basa en el principio del "taxímetro".<sup>1</sup>

Las empresas participan muy activamente en la formación de los adultos. Basan sus iniciativas de formación en políticas de recursos humanos que a menudo no son transparentes y se diferencian según el sector, el tamaño de la empresa y el sector de actividad. En Portugal, el equipo de expertos observó las siguientes estrategias entre los diversos tipos de empresas:

- Las multinacionales son muy selectivas en cuanto a la contratación y luego ofrecen a sus empleados formaciones muy intensivas, y negocian caso por caso los programas específicos de formación y las subvenciones.
- Algunas empresas grandes desarrollan estrategias de interiorización de los beneficios directos e indirectos de la formación. Por ejemplo, una gran empresa de ensamblaje de automóviles, Salvador Caetano, ha desarrollado programas para formar a los más jóvenes y recualificar a los más mayores, según modalidades y objetivos propios, sin estar siempre condicionados por el sistema público de subvenciones (casilla 7.1).
- Las PYMEs, que constituyen el puntal productivo de Portugal y suponen cerca del 80% del empleo total, tienen dificultades para definir y aplicar una estrategia de formación.

Este tipo de diferenciación se encuentra más o menos en muchos otros países, siempre con el mismo problema de formación en las PYMEs.

1. Véase el capítulo 4. El gobierno danés financia las instituciones de formación sobre la base de índices específicos y el número de estudiantes equivalentes a tiempo completo.



### Casilla 7.1. **Un ejemplo de interiorización de la educación y la formación: la empresa Salvador Caetano en Portugal**

La visita a esta firma enriqueció el análisis de las estrategias dirigidas a aumentar el nivel de competencias en la economía portuguesa. La empresa fue fundada en 1945 por Salvador Caetano, quien no había finalizado su educación inicial, pero poco a poco fue completando la escuela secundaria, se licenció en Ingeniería y finalmente se convirtió en el director de lo que hoy en día es una gran empresa. Este grupo, que consta de unas 50 empresas, enfatiza la formación de los empleados jóvenes, incluidos aquellos con un bajo nivel de cualificación y unos conocimientos académicos insuficientes.

Por un lado, el modelo de gestión de la empresa sigue el esquema típico de un *Keiretsu* japonés (una red de empresas que pertenecen a un único grupo), posible fuente de inspiración de la empresa Salvador Caetano, que colabora con Toyota en el sector automovilístico.

La formación se centra en una amplia variedad de competencias: técnicas (dominio de determinadas técnicas), cognitivas (capacidad de análisis y organización) y sociales (capacidad de escuchar, cooperar y comunicar).

Para ser rentable, el esfuerzo intensivo de formación supone una cierta estabilidad del empleo, que se obtiene gracias a unos salarios más elevados que la competencia, a aumentos regulares y varias ventajas sociales.

Los límites impuestos para la financiación pública de formación son a veces considerados perjudiciales para adaptar el programa de formación a las necesidades específicas de la empresa, por ejemplo cuando se requiere un número mínimo de horas para cada sesión de formación.

Por otro lado, no obstante, la estrategia de formación está marcada por las características de la economía portuguesa, que se han adaptado a un proceso que podría describirse como hibridación.

El proceso de certificación, que beneficia a los individuos y la sociedad como un todo, puede en cierto sentido desestabilizar este tipo de organización de la formación, ya que significa que las competencias adquiridas en la empresa pasan a ser mayoritariamente, si no completamente, transferibles. En este contexto, las ventajas en términos de diferencial de salarios y cobertura social son un complemento indispensable para la estrategia de formación.

Como la adquisición de competencias profesionales tropieza, en algunos casos, con un dominio insuficiente de la lectura o la aritmética elemental, la empresa ha desarrollado programas especiales, por ejemplo para 150 empleados de la fábrica de Gaia. Como la empresa ofrece en este caso una tarea de formación y de recualificación de los conocimientos de base, puede beneficiarse de una financiación pública.

Finalmente, la empresa abre sus centros de formación a firmas externas que son parte del grupo o bien operan como subcontratistas. En estos casos, la empresa opera en colaboración con la Asociación de Empresas Portuguesas (AEP). Este es otro ejemplo de empresa que interioriza un segmento de formación en el conjunto del sector de actividad de la empresa.

Fuente: Visita a la empresa Salvador Caetano y reuniones con los directivos (marzo 2001).

Aunque una parte importante de la formación esté asegurada directamente en el lugar de trabajo por los empresarios privados y públicos, las modalidades, contenidos y métodos de formación pueden diferir considerablemente. La existencia de organismos de formación independientes de los empresarios, pero que colaboran con éstos, constituye un complemento indispensable para el buen funcionamiento del conjunto del sistema. Estos organismos están mejor posicionados que los empresarios, para quienes la formación no es la principal actividad, para acumular el saber pedagógico comparando las experiencias en los diferentes sectores y tipos de empresas en los que intervienen y así responder mejor a las expectativas.

Para apoyar la formación de los empleados, es necesaria una mayor cooperación entre los organismos de formación y las empresas: los primeros ofrecen una formación general y el seguimiento pedagógico, y las segundas, cursos prácticos de formación. Este tipo de cooperación existe en la mayoría de países

***Una mayor cooperación entre empresas e instituciones de formación es esencial.***

visitados. Por ejemplo, una de las ideas básicas del sistema de "oferta integrada de formación profesional continua" desarrollado en Dinamarca (casilla 5.11), es que la formación es más eficaz si existe un mejor contacto entre las empresas y los organizadores antes, durante y después de la formación. Los centros de recursos para la competencia en Noruega (casilla 5.12) y los centros locales de formación en Suecia (casilla 7.2) también usan este sistema.

#### Casilla 7.2. El centro local de formación en Suecia

*Masugnen* (el Alto Horno) es un centro de formación creado en el municipio de Lindesberg para responder a las necesidades locales y regionales de educación, formación y aprendizaje. El municipio, con una población de 23.000 personas, ha dependido siempre de la minería y la metalurgia. Estas industrias han sido gradualmente sustituidas por una amplia variedad de pequeñas y medianas industrias y empresas de servicios, así como una cantidad importante de instituciones del sector público. Esta nueva situación ha creado la necesidad de una oferta flexible y variada de cursos de formación para adultos, que a menudo deben responder a necesidades de la economía local. El centro se ha diseñado según el objetivo del aprendizaje flexible: los individuos y empresas deberían poder combinar los servicios del centro con sus actividades diarias. Un empleado que desee estudiar una determinada disciplina debe poder hacerlo sin tener que dejar el trabajo. Del mismo modo, la empresa debe poder actualizar los conocimientos de su plantilla u ofrecerle formación sin que ello provoque trastornos en la actividad diaria. El centro subraya la importancia del aprendizaje basado en el uso de las TIs para conseguir una mayor flexibilidad. Otro objetivo importante del centro es movilizar los recursos locales en conocimientos y en competencias. Además de ahorrar costes, el uso de los recursos locales también es un modo de establecer y reforzar las redes locales de aprendizaje. De momento, *Masugnen* es uno de los pocos centros de este tipo creado en Suecia. El modelo es interesante ya que ilustra el potencial de los centros locales de formación, así como los problemas a los que deben hacer frente.

Fuente: Entrevista con los directivos, Lindesberg, mayo 2000.

En Québec, las empresas e instituciones de formación cooperan en el marco de la formación personalizada introducida en 1986. En este programa, la formación para empresas es impartida por escuelas. Doray (2000) ha estudiado la implementación de dos formaciones largas y personalizadas que se dirigen a los empleados de dos empresas. En ambos casos, la edad media de los participantes era de 47 años. El primer programa se creó para permitir a los empleados de oficina progresar en la jerarquía laboral, y el segundo se diseñó para el desarrollo profesional de los supervisores. En los dos casos, la formación personalizada permitió a los empleados con una formación anterior bastante reducida progresar en sus carreras. Doray explica que el éxito de este programa se debe a la combinación de dos factores: el primero, las políticas empresariales destinadas a la reorganización del trabajo y la profesionalización de determinadas categorías; y el segundo, la oferta flexible de formación, que ha permitido adaptar bien el contenido de la formación al del empleo.

**Las universidades deberían establecer vínculos más estrechos con los socios externos.**

Las universidades también desempeñan un papel, como se defiende en el Libro verde de Noruega, sobre la educación superior emitido en mayo de 2000. Se recomienda que se desarrollen vínculos más estrechos entre las universidades y los socios externos, sobre todo las empresas privadas. El reconocimiento de las competencias no formales es un medio para permitir que las personas que no dispongan de diplomas formales sean admitidas en las universidades.

La educación pública y las instituciones de formación no desempeñan un papel tan central en el aprendizaje adulto como en la educación inicial, aunque en este sentido el papel varía en función del país. En los países nórdicos, las actividades privadas no subvencionadas en este ámbito son insignificantes y casi todas los cursos de formación pueden dar lugar a subvenciones públicas totales o parciales. Por ejemplo, en Dinamarca, incluso los institutos populares, que son representativos de la educación privada, dependen de la financiación estatal según las normas legislativas. En Portugal, el estado también es el principal actor en la oferta de formación; el Estado toma la iniciativa en la organización de la mayoría de sistemas de educación y formación de adultos, aunque sólo sea porque la financiación pública procedente del presupuesto nacional y de los fondos de la UE (ESF) desempeña un papel clave en el funcionamiento y desarrollo del sistema. En Suiza la situación es muy diferente, ya que los institutos de educación y formación de adultos son en gran parte privados, y las subvenciones sólo se otorgan a determinados programas de formación profesional destinados sobre todo a personas desempleadas. Las instituciones que organizan cursos de ocio y generales no reciben subvenciones. Sin embargo, existen iniciativas privadas ejemplares como la de la cadena de supermercados Migros, que gestiona una amplia red de centros polivalentes de formación (casilla 7.3).

**Las instituciones públicas deben desempeñar un papel principal...**

### Casilla 7.3. Las escuelas-clubes Migros en Suiza: una iniciativa privada ejemplar

Las escuelas-club Migros (écoles-clubs) forman una amplia red de centros polivalentes de formación integrados en una cadena de supermercados. Gottlieb Duttweiler, el fundador de la cadena alimentaria minorista Migros, tuvo una visión humanitaria heredada del movimiento social protestante de los años 20 y 30. En 1944, creó cursos de idiomas para adultos y en los años 50 amplió la oferta de las escuelas-club a los sectores artesanales, artísticos y deportivos. Desde entonces, las escuelas-club han seguido ampliando sus actividades añadiendo cursos de naturaleza más profesional. Por ejemplo, se introdujeron cursos de informática y se otorgaban certificados de formación en Microsoft. Los cursos de idiomas representan el 40% de la oferta, los cursos de ocio y tiempo libre, el 34%, y los cursos empresariales y relacionados con el trabajo, el 20%. Están abiertos tanto a individuos como a empresas. Los cursos son financiados por una parte por los participantes y por otra por una contribución cultural corporativa de Migros del 1%, que subsana la diferencia entre los ingresos procedentes de los cursos y los costes operativos de los centros, lo que corresponde a 150 millones anuales de francos suizos.

La red tiene 48 centros de formación y emplea a 8.000 formadores y a otros 1.500 empleados (responsables de la planificación, publicidad, gestión de los centros y preparación de los materiales educativos). Cada centro es responsable de su propio programa, pero hace unos pocos años que un organismo central, la Oficina de coordinación, se responsabiliza de la publicidad, la producción de material educativo y la entrega de certificados en el caso de los cursos reconocidos oficialmente.

La escuela -club Migros, de Saint-Gall, es un ejemplo excelente de uno de los centros. Abrió sus puertas en 1999 en el centro de la ciudad, en una antigua estación de tren completamente renovada, y ofrece una variedad de actividades. Esta lista no está completa, pero muestra cuán amplia es la oferta:

- cursos de música, artes visuales, baile y artesanía para aficionados;
- cursos de informática con fines profesionales dirigidos a empresas e individuos;
- cursos de idiomas;
- cursos de fabricación de joyas para aficionados y semiprofesionales;
- cursos de música (jazz) para músicos profesionales;
- clases de gimnasia.

Fuente: Entrevistas con los directivos, Saint-Gall, diciembre 1999.

**... de otro modo los poderes públicos pueden perder su capacidad de dar respuesta a las preocupaciones de la colectividad.**

La adquisición de competencias se ha convertido en una necesidad pública y en un problema fundamental para los gobiernos. Dado que este ámbito está siendo progresivamente privatizado y que los gobiernos se inclinan por las prioridades del sector privado, éstos corren el riesgo de perder su capacidad para responder a las preocupaciones públicas (Crouch, Finegold y Sako, 2001). Las instituciones privadas de formación se encargarán de formar a los candidatos más aventajados y el papel del gobierno consistirá en proveer un último recurso para los participantes desfavorecidos. Si la acción del gobierno se limita a este grupo, sus capacidades de desempeñar un papel motor en una política de mejora de las cualificaciones se verán reducidas.

**Nuevos proveedores surgieron en los años 90.**

En muchos países (sobre todo en países nórdicos), la mayoría de los organismos de formación de adultos cuentan con un historial de más de cincuenta años. Los años 90 estuvieron marcados por una abertura relativa del mercado de la educación y la formación de los adultos con la aparición de nuevos proveedores. Los *Polytechnics* (AMK) de Finlandia son un buen ejemplo de este nuevo tipo de proveedores que ofrecen a los adultos diplomados una formación profesional, en el límite entre la formación inicial y la educación de los adultos. Son gestionados según una base comercial, pero reciben subvenciones públicas a la vez que compiten en el mercado. Sus principales competidores son las universidades, que acogieron con reticencias, a principios de los 90, a estos nuevos proveedores dotados de generosas subvenciones, sobre todo durante la fase inicial. El caso del *Häme Polytechnic* ilustra con claridad el dinamismo de este tipo de instituciones (casilla 7.4).

#### Casilla 7.4. **El Häme Polytechnic en Finlandia**

El *Häme Polytechnic*, situado en Hämeenlinna, contribuye al desarrollo regional. La mayoría de los servicios que ofrece son educativos, pero también participa en otras actividades, *por ejemplo* el control de la calidad o la mejora de las líneas de producción en empresas locales. La región no tiene una universidad con la que competir, aunque la Universidad de Tampere en la región vecina está geográficamente cerca.

El *Häme Polytechnic* cuenta con muchos proyectos. Los clientes buscan principalmente mejorar sus competencias y el desarrollo de investigaciones y productos. Las principales áreas de competencia son las TIs, las biociencias, el medio ambiente y la salud y el bienestar. Los proyectos realizados con contrato versan sobre las tecnologías de la información y la comunicación, la formación en empresa y los proyectos medioambientales como la ruta de Santa realizada con la Red nacional de turismo.

De los 6.000 estudiantes de Häme, 2.633 tienen menos de 25 años. El estudiante medio del grupo de mayores de 25 años tiene unos ocho años de experiencia laboral. La mayoría de los estudiantes se preparan para obtener un primer diploma además de trabajar, y asisten a clases nocturnas, de fin de semana y cursos de verano. Los grupos de adultos tienen menos horas de clase y más tutorías individuales que los estudiantes más jóvenes, y algunas de las clases son mixtas. La experiencia de los estudiantes adultos y las posibilidades que ofrece su puesto de trabajo se utilizan para el trabajo en clase y los proyectos. El nivel exigido es el mismo para todos los estudiantes, quienes hacen los mismos exámenes. Los otros adultos, los que no se preparan para un primer examen, siguen formaciones continuas de perfeccionamiento profesional. El objetivo en este caso es mejorar el nivel de formación de los adultos que han pasado dos o tres años en los antiguos institutos de enseñanza postsecundaria, con el fin de prepararles para un primer diploma. Sin embargo, cuando este nivel es alcanzado, el perfil de los estudiantes cambia y el instituto politécnico debe competir con las universidades. El objetivo de los estudiantes es en realidad alcanzar el nivel de técnico en las empresas (teniendo en cuenta que hay tres tipos de empleados: los trabajadores, los técnicos y los jefes). Muchas personas utilizan las TIs en su actividad profesional y hay escasez de estas competencias en el área. Algunos estudiantes vienen para hacer cursos específicos de TIs durante un año. El instituto politécnico también trata de anticipar las necesidades y ofrecen cursos de hardware y TIs para el sector del grafismo para artistas y personas con talento artístico.

Los estudiantes adultos que siguen un curso de formación están motivados ya que quieren tener un diploma por si deciden cambiar de trabajo. Las cualificaciones formales se están convirtiendo en un requisito en muchos trabajos dado que representan una garantía. Además, los adultos se encuentran que tienen que competir con personas jóvenes muy instruidas, lo que supone otro incentivo para mejorar sus cualificaciones.

Fuente: Entrevista con los directivos, Häme, febrero 2001.

Se debe constatar la casi inexistencia de organizaciones privadas con fines de lucro que ofrezcan formación a personas adultas con un bajo nivel de educación. Es posible que, debido a la baja demanda de formación privada por parte de estos grupos, la oferta privada no sea rentable en este segmento y, en consecuencia, los proveedores privados se centran en las formaciones más lucrativas dirigidas a grupos más instruidos. En muchos países, las asociaciones locales, organizaciones no gubernamentales y otros grupos sin ánimos de lucro desempeñan un papel importante en la formación de los adultos poco cualificados, dado que su misión de servicio a la comunidad les hace entrar en contacto con estos grupos. De hecho, estas organizaciones forman una red que puede atraer a las personas excluidas o al margen del mercado laboral, como las que reciben prestaciones de la seguridad social, las personas jubiladas, las madres, las minorías y la población inmigrante. Aunque su objetivo principal sea hacer que estos grupos puedan leer, escribir y contar, la adquisición de estas competencias básicas es una condición necesaria para el desarrollo de la formación profesional. En Noruega, este es precisamente el papel asignado a las iniciativas de los sindicatos, como el taller de lectura y escritura de la Asociación para la Educación de los Trabajadores (AOF) de la Confederación noruega de sindicatos (LO) (casilla 7.5).

**Las organizaciones con fines de lucro no ofrecen cursos de formación para personas poco instruidas.**

## 7.2. El funcionamiento del mercado de educación y formación de adultos.

En esta sección se hablará del funcionamiento del mercado de la educación y formación de los adultos en los diversos países participantes. Se examinarán algunos mecanismos del funcionamiento de este mercado, como el nivel de integración o fragmentación, el papel de la oferta y de la demanda y el nivel de transparencia.

### Casilla 7.5. El taller de lectura y escritura de la AOF en Noruega

En la calle principal de Sarpsborg, una pequeña tienda acoge en un entorno agradable y cómodo a adultos con graves dificultades de lectura. La edad media de estos alumnos, mayoritariamente noruegos, es de 33 años, y el número de hombres es tres veces superior al de mujeres. Cerca de una tercera parte no tiene trabajo. El tercio que sí trabaja gana alrededor de un 80% del salario medio. Algunos van a una escuela de día financiada por los servicios sociales. Las clases son reducidas (de cinco a siete personas) y se basan en cinco módulos de unas 102 horas cada uno. Se realizan un mínimo de tres evaluaciones en cada módulo con una variedad de métodos de instrucción, que incluyen el aumento de la motivación y la autoestima de los estudiantes. El personal del taller de lectura y escritura conoce bien los estudios consagrados a las necesidades del mercado laboral y el aprendizaje adulto. Calculan que aproximadamente un 15% de la población total tiene dificultades de aprendizaje pero creen que en el norte de Noruega el porcentaje se acerca al 25%. Este personal cree que su programa responde expresamente a las necesidades de este grupo de población.

Los cursos se han concebido de forma que se adaptan a los adultos y se inspiran en diversas fuentes, como materiales pedagógicos usados en la escuela primaria. Actualmente, el taller de lectura y escritura ha desarrollado un compendio de materiales, que incluyen instrucciones para empezar un programa, y prevé venderlos a otros organismos.

El personal cree que el porcentaje de abandono del programa es bajo; según ellos, sería casi cero porque el acento se pone sobre la creación de una sólida red social entre los individuos y las necesidades personales de cada uno obtienen una gran atención. Este taller tiene dos objetivos: el primero es ayudar a las personas a afrontar sus problemas de lectura y el segundo, ayudarles a resolverlos. El éxito de este programa se refleja, por ejemplo, en el hecho de que alrededor de 150 de los "graduados" siguen el camino de convertirse en aprendices -al principio del programa, cerca de una tercera parte del grupo no tenía el nivel de lectura requerido en el sexto curso de primaria.

La AOF de Sarpsborg lanzó este proyecto con la ayuda del Ministerio de Educación (KUF). Desde 2000, este taller se autofinancia y ya no recibe subvenciones del Ministerio. En cambio, sí que recibe una ayuda de los servicios sociales, los participantes asumen parte de los costes y el sindicato y algunos empleados también aportan una contribución. Un programa similar lanzado en Dinamarca sirvió de modelo. La AOF planea ampliar el proyecto en al menos otras seis comunidades en un futuro cercano.

Fuente: Entrevista con los directivos, Sarpsborg, marzo 2000.

**De hecho, existe un "mercado" de educación y formación de adultos.**

La existencia de un "mercado" es una de las características del sistema de educación y formación de adultos. Con relación a la oferta, la formación es llevada a cabo por las propias empresas, asociaciones comerciales, el sistema público de educación y las instituciones privadas (con o sin ánimo de lucro). En cuanto a la demanda, buscan formación las empresas para sus empleados, los propios empleados, las personas que buscan trabajo y los individuos particulares. Las relaciones entre los principales actores son de naturaleza contractual. Si bien es cierto que la oferta de formación debe ser variada para responder a la diversa demanda de los adultos, algunos tipos de organización del mercado en parternariados son más favorables para conseguir un enfoque integrado. El desafío es cómo equilibrar la instauración de parternariados entre los diferentes proveedores y una cierta competencia, al menos en términos de calidad. El papel del Estado es central en este aspecto. Debería intervenir directamente en calidad de proveedor de primer plano, pero también indirectamente mediante la definición de normas y condiciones de acceso y de organización de la formación.

**La estructura actual del mercado no es suficientemente transparente.**

En la mayoría de países, el mercado de la formación de adultos está fragmentado y muy segmentado, y a menudo dominado por unos pocos grandes organismos públicos. Los precios en el mercado dependen sobre todo de las posibilidades de financiación, que suelen estar ligadas a un tipo de grupo determinado, como las personas que buscan trabajo, asalariadas o particulares. Los precios de la formación pública son bajos, mientras que los precios del sector privado son muy variables, pero parten de un nivel mínimo más elevado. Estas diferencias importantes han llevado a muchas instituciones a combinar sus fuentes de financiación (empresarios y fondos públicos) para poder proponer formaciones a un precio moderado pero suficiente para garantizar la calidad. Se está intentando desarrollar enfoques del tipo ISO que concedan etiquetas reconocidas de servicios de calidad. Por ejemplo, en Suiza, la nueva legislación federal sobre formación profesional requiere que los organismos de formación usen sistemas de gestión de la calidad (Spichiger-Carlsson y Martinovits Wiesendanger, 2001). Dentro de diez años, casi todas las instituciones de formación contarán con un sistema de gestión de la calidad, no porque sea exigido por la Confederación sino debido a la presión creciente por introducir sistemas de calidad cada vez más integrados. Las instituciones que no sigan este ejemplo estarán comprometiendo su futuro.

**La competencia puede ser una fuente de resentimiento.**

Un cierto nivel de competencia existe entre los diversos proveedores. Esta competencia es en algunas ocasiones una fuente de resentimiento, ya que los organismos privados financiados por los poderes públicos pueden en principio hacer competencia desleal a los organismos privados que no reciben ninguna subvención. En la mayoría de países, teniendo en cuenta la descentralización y privatización de las últimas tres décadas, un mayor número de organismos de formación tiende a competir a nivel local para ofrecer el mismo tipo de cursos. Las diferencias de costes por los mismos servicios en diferentes establecimientos educativos y la falta de transparencia para los participantes son motivo de preocupación.

**Se necesita una fijación de precios más coherente y una medida de transparencia.**

Unos precios más coherentes y una medida de transparencia son condiciones indispensables para que mejore la organización del mercado de formación, de modo que la calidad y el precio de los servicios prestados por los proveedores puedan ser evaluados. Sería deseable un modo de regulación del mercado diferente del actual, en el que la gestión sea cada vez más administrada y en el que la oferta y los proveedores de financiación, en lugar de la deman-

da, desempeñen el papel principal. Los mecanismos implementados podrían basarse en procedimientos de selección para la formación de las personas que buscan trabajo, que incluirían exigencias de inserción profesional tras la formación, énfasis en las pedagogías específicas en el caso de las personas con dificultades e incentivos para responder mejor a las expectativas de los alumnos más marginados.

Es importante destacar que en la mayoría de los países revisados el mercado de la formación de los adultos ha estado tradicionalmente dominado por la oferta. Hoy en día, puede observarse un cambio hacia un mercado más dominado por la demanda, coincidiendo con la aparición de las estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Sin embargo, suele haber largas listas de espera para los cursos de formación, lo que demuestra que la oferta no responde correctamente a la demanda. Este es el caso de los adultos sin educación básica en Canadá o de los adultos desempleados de larga duración en Finlandia.

Este reenfoque de la financiación pública hacia la demanda y las necesidades de los alumnos suele recomendarse para ampliar la participación de los adultos en la educación y la formación, ya que es posible que las instituciones de formación existentes no puedan cubrir todas las necesidades. Una política de la oferta por parte del Estado, gracias a la normalización de los procedimientos, puede tener un mayor impacto, al implicar a un gran número de adultos en las acciones de formación, pero difícilmente tiene en cuenta la heterogeneidad y la diferenciación de las demandas de formación. Además, cuando la tasa de desempleo aumenta rápidamente, las autoridades del mercado laboral tienden a lanzar programas de formación a gran escala. Estas estrategias se aplicaron con urgencia en Suiza a principios de los años 90. La principal dificultad es aumentar con rapidez el tamaño de los programas de formación cuando no se ha creado la infraestructura adecuada. En Dinamarca, la financiación pública ha creado un incentivo para los organismos de formación con el fin de que amplíen la oferta de cursos de formación y así satisfacer las necesidades de la demanda. No obstante, los problemas estructurales (infraestructuras inadecuadas) han llevado a una diversificación excesiva de la oferta. La reforma de la educación y formación de los adultos (VEU-Reform) introducida en enero de 2001 buscaba restablecer la coherencia y una distribución más eficaz de los recursos en el marco del sistema del taxímetro.

Este predominio de las estrategias de la oferta puede explicar por qué algunos grupos de alumnos, en particular adultos con bajas cualificaciones, no tienen oportunidades de formación, ya que la demanda no llega al mercado y, por lo tanto, no se puede tener en cuenta. En esta situación, el problema es cómo encontrar la forma de permitir a este grupo expresar sus necesidades y estimular una oferta adecuada de formación. Esto implica encontrar mecanismos que permitan comprender mejor la oferta y la demanda de formación. Una posibilidad consiste en tratar de conseguir una mayor descentralización en lo referente a las opciones de los co-inversores formados por las empresas y los empleados, dando por ejemplo más libertad a estos últimos en el uso de sus derechos de formación -bajo la forma de "cheques" o "cuentas" de formación- y pidiendo a las instituciones de formación no sólo que ofrezcan un catálogo de las clases sino que también personalicen los cursos. Para que las prestaciones propuestas por los organismos de formación respondan mejor a las necesidades de las PYMEs, es importante que estén menos estandarizadas y que se integren en los proyectos de las PYMEs (Guiraudie y Terrenoire, 2000).

***El mercado está determinado por la oferta, pero se está orientando hacia la demanda...***

***... que bien podría ampliar la participación de los adultos en la educación y la formación.***

Las mejores prácticas para los grupos más difíciles de alcanzar deben ser identificadas y difundidas. Por ejemplo, durante mucho tiempo las asociaciones de desarrollo local han desempeñado un papel clave al proponer formas originales de atraer y formar a los adultos más desfavorecidos. Una mayor atención debe prestarse a las experiencias, a veces ejemplares, de las asociaciones no gubernamentales que usan un enfoque basado en la comunidad para promover el acceso a la formación. Existe la necesidad de garantizar una interacción más equilibrada entre un enfoque centralizado de la formación -en el que el gobierno defina los procedimientos de organización y financiación- y un enfoque descentralizado que permitiría a los actores locales ofrecer información de los problemas a los que deben hacer frente y las soluciones innovadoras que han encontrado para solucionarlos.

### 7.3. Nuevas directrices para los servicios de orientación, asesoramiento y apoyo.

***La orientación, el asesoramiento y los servicios de apoyo son necesarios si se quiere ampliar el acceso al aprendizaje adulto.***

Los servicios de orientación, asesoramiento y apoyo son necesarios para ampliar el acceso de los adultos a la formación. Están diseñados para ayudarles a tomar decisiones educativas y profesionales y para permitirles hacerlas realidad, gracias a la experiencia de los consejeros. También deben tratarse los problemas del cuidado de los niños y los desplazamientos para asistir a la formación durante un horario apretado. A menos que estos servicios se pongan a disposición de todos, el derecho a la educación y la formación seguirán siendo el privilegio de unos pocos.

Los sistemas de educación y formación de adultos suelen estar lejos de ser simples y en contadas ocasiones se basan en cursos estandarizados, como la alfabetización, el nivel primario o el secundario. Los adultos deben hacer frente a sistemas complejos que ofrecen un amplio abanico de cursos y opciones. Si en el caso de sistemas simples son necesarios unos servicios de orientación bien desarrollados, cuando se trata de sistemas complejos los servicios de información, orientación y asesoramiento son incluso más esenciales para ayudar a los adultos a encontrar su camino entre todas las opciones posibles. La solución ideal sería que los puntos de orientación y asesoramiento se extendieran por todo el territorio. Por ejemplo, la provincia de Saskatchewan tiene una red extensiva con 20 centros de orientación sobre las carreras y el empleo (casilla 7.6).

***Estos servicios están generalmente infradesarrollados en relación con las necesidades.***

La revisión temática del aprendizaje adulto ha permitido constatar que los servicios de información, orientación y asesoramiento para adultos suelen estar infradesarrollados en relación con las necesidades. Los adultos que más necesitan estos servicios pueden mostrarse renuentes a utilizarlos, salvo si los necesitan para mantener su subsidio de desempleo o prestaciones sociales. De hecho, no existe mercado o casi-mercado para los servicios de orientación de adultos. En un estudio comparativo en Alemania, Francia y el Reino Unido, Rees, Bartlett y Watts (1999) llegan a la conclusión de que hay pocos signos de un mercado genuino en el que los individuos paguen el precio de mercado por los servicios que buscan. La asesoría externa, donde los empresarios pagan un elevado precio para promover la movilidad externa de sus empleados de alto nivel. En muchos países, el gobierno es el principal productor de información que puede servir para la orientación y el asesoramiento en educación y empleo, y algunos servicios siguen siendo gratuitos, como el acceso a la información propiamente dicha y las sesiones de toma de contacto. No obstante, se observa la tendencia, sobre todo en el Reino Unido, a hacer pagar una parte de los costes en caso de



servicios de asesoramiento personalizados o extensivos, mientras que se está experimentando la gratuidad de una orientación exhaustiva para los grupos más difíciles de ayudar. Estos costes pueden ser objeto de una cofinanciación entre los participantes, los individuos, los empresarios y el gobierno.

Uno de los efectos de la ampliación de la participación de los adultos en la educación y la formación es que los servicios de orientación y asesoramiento se enfrentan a un público cada vez más heterogéneo. Los consejeros deben proponer itinerarios personalizados teniendo en cuenta las necesidades y los objetivos específicos de cada adulto. Las evaluaciones de competencias y los planes de acción individual son herramientas cada vez más utilizadas. Pese a estar organizados, los servicios de información, orientación y asesoramiento suelen prestarse en contextos muy diferentes y por una amplia variedad de actores: comunidades, servicios públicos y privados para el empleo, servicios sociales, educación terciaria, escuelas, consejeros privados y servicios en línea.

**Los grupos que necesitan asesoramiento son muy diversos.**

#### Casilla 7.6. Los centros de orientación profesional de Saskatchewan en Canadá

Veinte centros en toda Saskatchewan proporcionan diversos tipos de información relacionada con la búsqueda y el cambio de empleo. Las personas que quieren asesoramiento laboral deben en primer lugar consultar por vía electrónica las fuentes de información sobre los planes de carrera, la elaboración de un curriculum y las técnicas de entrevista; los centros tienen información sobre los cursos y programas que ofrecen las diferentes universidades, institutos técnicos y escuelas regionales de enseñanza superior de la provincia. Organizan una serie de talleres, con una duración de 3 a 6 horas, sobre temas como los métodos de búsqueda de empleo, las técnicas de entrevistas, la búsqueda electrónica de empleo y el estudio de las posibilidades de carrera. Aseguran muchas sesiones de asesoramiento cara a cara y las personas también pueden hablar con los consejeros laborales; existen opciones especiales para los beneficiarios de un programa de ayuda. En estos servicios, la filosofía de los Centros es "ofrecer asesoramiento y orientación", dejando al cliente la responsabilidad de tomar las iniciativas necesarias. Además, los centros crean parternariados con las organizaciones de interés local, sobre todo con aquellas que representan a discapacitados, inmigrantes, poblaciones aborígenes y la comunidad francófona; y los Centros, a través de la agencia pública de empleo Saskatchewan Jobs, anuncian las ofertas de empleo de los empresarios -aunque estas ofertas sean poco numerosas y conciernen a trabajos poco cualificados.

Los Centros combinan financiación provincial y federal, y esta última puede alcanzar el 25%. Los fondos federales son el resultado de la descentralización en 1996 de la financiación operada por las instancias federales en favor de las provincias y los territorios, en virtud de los Acuerdos sobre el Desarrollo del Mercado Laboral. Sin embargo, en este caso la provincia quería implantar centros de orientación profesional en las instituciones regionales de enseñanza superior (*colleges*), que ya ofrecían algunos servicios de asesoramiento e información. Como la oferta federal de transferir la financiación de los programas y de la administración a las provincias y territorios incluía el compromiso de que el personal ex federal se convirtiera en personal provincial, los *colleges* no fueron escogidos como emplazamientos.

Fuente: Entrevista con los responsables, Regina, enero 2001.

Las instituciones difieren mucho en la forma de funcionar y en la naturaleza y la calidad de los servicios que ofrecen. Por ejemplo, se ha constatado que hay alguna dificultad para obtener información actualizada y una actualización regular de los programas de formación por parte de las instituciones de formación. Además, los servicios suelen estar demasiado compartimentados, lo que impide la continuidad cuando la categoría del adulto cambia de la de empleado a desempleado o alumno de formación profesional. Interconectar los diferentes servicios de alta calidad ayudaría mucho a los alumnos.

**Interconectar los diferentes servicios de alta calidad garantizaría la continuidad de los alumnos.**

**Las "ventanillas únicas" son una respuesta...**

La creación de una "ventanilla única" en la que los adultos encuentren información y asesoramiento sobre muy diversas cuestiones relacionadas con la educación, el empleo y los aspectos sociales es una posibilidad. Esta ventanilla única se suele crear en línea, pero debería mantenerse la posibilidad de contactos personales y directos. Las entrevistas cara a cara no deberían ser descartadas, sobre todo para los grupos que no sepan usar ordenadores, a veces porque no saben leer.

**... y otros sistemas de orientación en línea se han desarrollado rápidamente.**

Los sistemas en línea de información y orientación se han desarrollado con rapidez en los últimos años. Muchos sitios facilitan ahora "sistemas de búsqueda de empleo" que ofrecen información sobre las profesiones y los empleos y ayudan a tomar decisiones profesionales, y a veces permiten acceder a consejeros y expertos, servicios de autoevaluación y enlaces con bases de datos sobre cursos de formación. El servicio *University for Industry/learnirect* (Aprender en directo) del Reino Unido es un ejemplo de un uso estratégico de este tipo de método. *Learnirect* ofrece información, asesoramiento y orientación básica sobre las formaciones y las carreras, así como temas relacionados como el cuidado de los niños y la financiación. La información se proporciona a través de una línea telefónica gratuita y una página web. Las personas que necesitan una orientación más exhaustiva cara a cara son enviadas a su proveedor local de estos servicios. La página web de *Learnirect* también ofrece acceso a un conjunto de datos sobre las carreras y sobre el diagnóstico de futuro (*Learnirect Futures*).

**Es más un problema de organización que de financiación.**

Según los expertos y profesionales de la educación y la formación de los adultos, la falta de participación de éstos en el aprendizaje se debe principalmente a los problemas de organización de la formación. Ante la fragmentación y la diversidad de formaciones para adultos, ha aparecido la necesidad de servicios que puedan actuar como intermediarios que ayuden a los individuos a encontrar su camino en un sistema cada vez más complejo. El objetivo es situar al solicitante de formación en el centro de un sistema local. Y sólo mediante la construcción de esta base local, en colaboración con todos los socios locales la formación profesional podría ser menos compleja y más accesible a todo el mundo, y cada individuo podría determinar su propia formación.

**Los parternariados son especialmente necesarios en este caso.**

Los parternariados a nivel local para servicios de información, asesoramiento y orientación son especialmente necesarios para ofrecer servicios adaptados a los adultos que más necesitan completar su formación, para animarles a sacar partido de las posibilidades de formación y así mejorar los niveles locales de competencias. Inglaterra ha optado por este enfoque de parternariados de información, asesoramiento y orientación (IAG) a nivel local (casilla 7.7).

**No es fácil llegar a todo el público potencial.**

Incluso cuando la oferta de formación intenta responder a la demanda de los alumnos, estas políticas sólo pueden satisfacer algunas demandas específicas y no llegan al alumno potencial, que es invisible porque no se presenta ni está motivado. No basta con distribuir folletos ya que, según los proveedores de servicios, la información circula de boca en boca y muchos adultos que realmente necesitan una formación no se presentan. Esto supone un problema sobre todo para los adultos más desfavorecidos. En consecuencia, no se llega a todo el público potencial, lo que supone un problema. Incluso en los países nórdicos, que tienen una larga tradición de educación de adultos, se reconoce que algunos adultos están al margen del proceso de aprendizaje y se trata de encontrar nuevas formas de motivarles. Este grupo también puede incluir a adultos que viven en zonas rurales alejadas y a las personas más mayores. A menudo, esto

requiere utilizar herramientas que no están directamente relacionadas con el proceso de aprendizaje y que implican a actores distintos de los que trabajan en la educación. Se trata de animar a los adultos poco motivados y permitirles participar en el proceso de mejora de sus competencias mediante un enfoque integrado que tenga en cuenta todos los factores económicos y materiales que condicionan el acceso a la formación (transporte, horarios escolares, cuidado de los niños, becas, y sobre todo el reconocimiento de que una mejor cualificación puede implicar salarios más elevados).

#### Casilla 7.7. **Los servicios de asesoramiento y orientación para los alumnos adultos en el Reino Unido (Inglaterra)**

Los parternariados de información, asesoramiento y orientación (Information, Advice and Guidance - IAG) se crean específicamente para los adultos en el ámbito local bajo la coordinación y supervisión de los Consejos de Aprendizaje y competencias (Learning and Skills Councils - LSC). Las instituciones en parternariado incluyen el servicio de empleo, agencias públicas y privadas para el empleo y la gestión de carrera, instituciones de formación complementaria, sindicatos, empresarios, asociaciones, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y servicios de gestión de carreras de enseñanza superior. Este parternariado permitirá, en el futuro, dirigirse hacia un enfoque sistémico para asesorar y orientar a los adultos.

Por ejemplo, el parternariado Kent and Medway IAG reúne a un número importante de asociaciones y ONGs que han adquirido experiencia en materia de ayuda y asesoramiento a los adultos más desfavorecidos (beneficiarios de ayudas sociales, minorías étnicas, refugiados, gitanos, etc.). Estos adultos son especialmente difíciles de alcanzar y no vienen por sí solos. El trabajo de sensibilización y de apoyo lo llevan a cabo consejeros locales que trabajan en diversos frentes: estableciendo contactos personales; ayudando a superar varios obstáculos a la participación en el aprendizaje (problemas de transporte y cuidado de los niños, costes, falta de confianza); contactando con otras asociaciones locales para dar una respuesta local a las necesidades; actuando como intermediarios entre los alumnos y las instituciones de formación; estableciendo tutorías; asesorando y animando a los individuos durante el período de formación y ayudándoles a progresar en cada fase del sistema (primeros pasos y cursos en asociaciones locales, seguidos de inscripciones en programas de formación más generales).

Los servicios de información y asesoramiento se prestan gratuitamente, aunque los servicios de orientación exhaustiva pueden ser objeto de una cuota. El *Department for Education and Skills* (DfES) financia proyectos piloto para evaluar la eficacia del servicio de orientación exhaustiva prestado de forma gratuita a los grupos desfavorecidos. El DfES también ha creado una Comisión Nacional de Información, Asesoramiento y Orientación (*National Information Advice and Guidance Board*) para supervisar la coordinación de los servicios de asesoramiento y orientación entre los diferentes departamentos.

Aunque existen instituciones distintas para los adultos y los jóvenes, establecer una coherencia entre los parternariados IAG y los parternariados Connexions para los jóvenes de 13 a 19 años cada vez recibe una mayor atención por parte de los LSC.

Trabajar en parternariado supone cumplir unas determinadas normas de calidad (Normas para los servicios de información, asesoramiento y orientación) que han sido elaboradas por el DfES y acreditadas por la Comisión de Acreditación para los Servicios de Orientación (Guidance Accreditation Board).

El *Department for Work and Pensions* gestiona las agencias Jobcentre Plus que ofrecen una variedad creciente de servicios de apoyo y asesoramiento con el fin de ayudar a los desempleados y a los adultos que buscan trabajo a encontrarlo, en particular a través del programa Worktrain y del banco de datos nacional ICT. Los principales problemas que se plantean en los servicios prestados a los adultos son:

- reclutar, seleccionar y retener al personal competente y cualificado para la orientación;
- coordinar los servicios para adultos y personas jóvenes;
- encontrar recursos para el desarrollo de servicios individualizados, como el diagnóstico y la evaluación de las competencias, para así identificar mejor las competencias de los clientes;
- prestar unos servicios para adultos más viables a largo plazo y menos dependientes de las financiaciones a corto plazo.

Fuente: NICEC/CRAC (2001); NICEC Briefing (2000, 2001).

**Las organizaciones locales están bien situadas para llegar a estos grupos fuera de alcance.**

Quizás sea necesario un trabajo más efectivo en el terreno, incluido un esfuerzo más activo para llegar a los adultos en el lugar de trabajo, asociaciones, iglesias, sindicatos y otras instituciones públicas o locales, y ofrecerles un contacto más personal al repasar con ellos las diferentes soluciones y los itinerarios posibles de formación. Las organizaciones locales han adquirido experiencia en la sensibilización de estos grupos al asegurar servicios de información y orientación y proponer programas de transición (por ejemplo, cursos de lectura y escritura) y apoyo (como tutorías). El taller de lectura y ortografía gestionado por la Asociación de Formación de los Trabajadores (AOF) en Noruega es un buen ejemplo al respecto (casilla 7.5). Asimismo, debería mencionarse la amplia red de centros de apoyo, orientación e información que se ha creado en Portugal [Saber Mas ], que se sitúan en centros e instituciones culturales y educativos. Como es bien sabido, la dificultad de formar a los adultos que hayan fracasado en el colegio y que están convencidos de su propia incompetencia, no sólo es fruto del problema de seleccionar un programa de formación adecuado, sino también del hecho de que es necesario convencerles de que pueden participar con éxito en este tipo de programas. Como consecuencia, los centros *Saber Mas* podrán actuar como intermediarios que informen y animen a estos adultos y les envíen a centros de evaluación, que les ayudarán a situarse en el sistema de educación y formación.

La implementación de una estrategia propicia para el aprendizaje adulto también requiere que los proveedores actuales ofrezcan paralelamente servicios de ayuda para reducir las barreras a la participación, como el transporte y el cuidado de los niños. En general, los adultos con responsabilidades familiares encuentran menos dificultades para participar en cursos de formación en los países donde el Estado, a través de medidas públicas, y la empresa, a través de disposiciones favorables a la familia, potencian una mayor participación de los padres (OCDE, 2001). La falta de servicios de ayuda figura a menudo como barrera a la participación en el aprendizaje en Suiza y Portugal. Las responsabilidades familiares agudizan las diferencias entre hombres y mujeres, pero también entre mujeres en función de su nivel de cualificación; las mujeres que trabajan en oficinas y las que realizan un trabajo manual, a diferencia de las mujeres directivas o profesionales intermedias, encuentran más dificultades para organizar su vida personal de forma que puedan seguir cursos de formación. Una carrera profesional supone hoy en día que los empleados de entre 25 y 40 años estén disponibles para continuar formándose y mejorar su cualificación. La polarización de la formación continua durante una época de la vida en la que las responsabilidades familiares son especialmente duras penaliza a las mujeres con menores cualificaciones. Para reducir las desigualdades de acceso, la formación continua debe ser vista desde la perspectiva de los compromisos de todos los períodos de tiempo, *es decir*, tiempo de trabajo efectivo, tiempo de transporte, tiempo doméstico y tiempo libre.

#### **7.4. Aspectos clave para favorecer una mejor integración**

- Las empresas están muy implicadas en la formación de los adultos y los organismos de formación desempeñan un papel importante en la acumulación de experiencia pedagógica al comparar experiencias en los diversos sectores y tipos de empresas en las que trabajan para así responder mejor a las expectativas.

- Las instituciones públicas deben ser algo más que proveedores de último recurso para los adultos más desfavorecidos y deben desempeñar un papel motor en una política de mejora de las competencias.
- Sería deseable un modo de regulación del mercado diferente del actual, en el que la gestión sea cada vez más administrada y en el que la oferta y los proveedores de financiación, en lugar de la demanda, desempeñen el papel principal.
- Un reenfoque de la financiación pública hacia la demanda y las necesidades de los alumnos suele recomendarse para ampliar la participación de los adultos en la educación y la formación, ya que es posible que las instituciones de formación existentes no puedan cubrir todas las necesidades.
- Las mejores prácticas para los grupos más difíciles de alcanzar deben ser identificadas y difundidas -en particular, las de las asociaciones de desarrollo local, que durante mucho tiempo han desempeñado un papel clave al proponer formas originales de atraer y formar a los adultos más desfavorecidos.
- Existe la necesidad de garantizar una interacción más equilibrada entre un enfoque centralizado de la formación -en el que el gobierno define los procedimientos de organización y financiación- y un enfoque descentralizado que permitiría a los actores locales en el terreno ofrecer información acerca de los problemas a los que deben hacer frente y de las soluciones innovadoras que han aplicado para solucionarlos.
- Los sistemas de educación y formación de los adultos son complejos, y los servicios de información, orientación y asesoramiento son necesarios. Interconectar estos servicios garantizaría la continuidad de los alumnos. La creación de "ventanillas únicas" en las que los adultos encuentren información y asesoramiento sobre muy diversas cuestiones relacionadas con la educación, el empleo y los aspectos sociales, es un paso en la dirección correcta.
- A menos que el acceso a servicios de ayuda, información y orientación estén garantizados para todos, el derecho a la educación y la formación seguirán siendo el privilegio de unos pocos.
- Debe haber una política sólida para aplicar una organización transparente y eficaz de los servicios de información y orientación a escala nacional, regional y local.
- Uno de los efectos de la ampliación de la participación de los adultos en la educación y la formación es que los servicios de orientación y asesoramiento deben hacer frente a una diversidad creciente de participantes, por lo que los consejeros deben proponer caminos personalizados que tengan en cuenta las necesidades y los objetivos específicos de cada adulto.
- Es necesario situar a las personas que buscan formación en el centro de un sistema local. Y sólo construyendo esta base local, en colaboración con todos los socios locales, la formación profesional puede ser menos compleja y más accesible a todo el mundo, y cada individuo determinar su propia formación.
- Los partenariados en el ámbito local entre servicios de información, asesoramiento y orientación son especialmente necesarios para ofrecer ser-

Las organizaciones locales están bien situadas para llegar a estos grupos fuera de aula.

vicios adaptados a los adultos que más necesitan una formación complementaria, para incitarles a mejorar así el nivel de sus cualificaciones a escala local.

- La polarización de la formación continua durante una época de la vida en la que las responsabilidades familiares son especialmente duras penaliza a las mujeres con menores cualificaciones. Para reducir las desigualdades de acceso, la formación continua debe ser vista desde la perspectiva de los compromisos de todos los períodos de tiempo, *es decir*, tiempo de trabajo efectivo, tiempo de transporte, tiempo doméstico y tiempo libre.
- Los servicios de orientación y asesoramiento son necesarios para alcanzar a las personas poco motivadas para aprender. Esto con frecuencia requiere el uso de herramientas que no están directamente relacionadas con el proceso de aprendizaje y que implican a actores distintos de los que trabajan en la educación. Se trata de animar a los adultos poco motivados y permitirles participar en el proceso de mejora de sus competencias mediante un enfoque integrado que tenga en cuenta todos los factores económicos y materiales que condicionan el acceso a la formación (transporte, horarios escolares, cuidado de los niños, becas, y sobre todo el reconocimiento de que una mejor cualificación puede implicar salarios más elevados).

## BIBLIOGRAFÍA

- CONFÉRENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE (CDIP) (1999),  
"La formation des adultes dans les cantons", Dossier 56b, Berna.
- CROUCH, C., D. FINEGOLD y M. SAKO (2001),  
*Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, primera publicación en 1999, Oxford University Press.
- DORAY, P. (2000),  
"Enjeux de la professionalisation de la formation continue au Québec : le cas de la formation sur mesure", en V. Vandenberghe (ed.), *La formation professionnelle continue. Transformations, contraintes et enjeux*, Bruylant-Academia, Louvain-la-Neuve.
- GUIRAUDIE, I. y J. TERRENOIRE (2000),  
"L'avenir des emplois peu qualifiés : que peut la formation ?", *Cahiers du Groupe Bernard Bruhnes*, n° 5, junio.
- NICEC/CRAC (NATIONAL INSTITUTE FOR CAREERS EDUCATION AND COUNSELLING/CARRIERS RESEARCH AND ADVISORY CENTRE) (2001),  
"Home Internationals 2: Lifelong Guidance for Economic and Social Success: Report on a policy consultation", 12-13 junio, Belfast.
- NICEC (2000),  
"Growing Guidance in the Community", NICEC Briefing, septiembre, Cambridge.
- NICEC (2001),  
"Guidance for Adults: Harnessing Partnership Potential", NICEC Briefing, junio, Cambridge.
- OCDE (2001),  
*Perspectivas del empleo*, París.
- REES, T., W. BARTLETT y A.G. WATTS (1999),  
"The Marketisation of Guidance Services in Germany, France and Britain", *Journal of Education and Work*, vol. 12, No. 1, pp. 5-21.
- SPICHIGER-CARLSSON, P. y A. MARTINOVITS WIESENDANGER (2001),  
"La certification ISO des instituts de formation : évaluation des processus de certification liés aux systèmes de gestion de la qualité", *La Vie économique*, n° 11, pp. 65-70.





## CARACTERÍSTICAS DESEABLES PARA LOS SISTEMAS DE APRENDIZAJE ADULTO

### 8.1. La importancia creciente del aprendizaje adulto para las políticas públicas

Durante la última década, la cuestión del aprendizaje adulto ha suscitado un gran interés entre los responsables de las políticas públicas y la sociedad en general. Por supuesto, el tema no es nuevo. Muchos países de la OCDE tienen una larga tradición de estructuras formales para el aprendizaje adulto. Por ejemplo, en los países escandinavos las escuelas populares son una institución reconocida desde hace 150 años. En el Reino Unido, las asociaciones de educación de los trabajadores se desarrollaron en el siglo XIX. En Canadá, los programas de extensión agrícola se crearon a finales del siglo XIX. En Suiza, las "escuelas-club" Migros surgieron de la corriente del idealismo social de los años 20. En algunos casos, el Estado ha asumido la responsabilidad de la organización y financiación de estos servicios. En otros casos, han sido organizados por asociaciones no gubernamentales y los individuos financiaban al menos una parte de los costes de su formación. Estos servicios a favor del aprendizaje adulto se presentan a menudo por dos motivos: ofrecer un medio para la mejora individual, cultural y social; y tratar las desigualdades de acceso a la formación inicial.

Estos argumentos continúan usándose para hacer que el aprendizaje adulto se convierta en un foco de política pública, y han ayudado a hacer vivir la cultura y las tradiciones del movimiento a favor del aprendizaje adulto en muchos países de la OCDE. La Iniciativa a Favor de la Educación de Adultos en Suecia es un buen ejemplo de contribución del sector público a la difusión de una enseñanza secundaria de segundo ciclo en beneficio de los adultos que no habían recibido la formación de base. Junto a estas tradiciones, la intervención pública en el aprendizaje adulto también se ha presentado sobre la base de una necesidad de tratar los problemas del mercado laboral. Ante la necesidad de adaptar las cualificaciones y competencias de los trabajadores a la evolución de las necesidades del mercado y de solucionar ciertas carencias de cualificaciones, los programas de formación para adultos se han convertido en un componente importante de las políticas de empleo en muchos países de la OCDE. La formación profesional de los adultos (AMU) en Dinamarca también es un buen ejemplo de un proveedor público que ha sabido hacer frente a estos desafíos. En algunos países, las políticas públicas han intentado hacer progresar las formaciones proporcionadas por y dentro de las empresas porque la empresa es el lugar de aprendizaje más común. Además, los programas de formación se han centrado en desarrollar las cualificaciones de los desempleados y su empleabilidad de larga duración, en el marco de las políticas activas de empleo. Los programas

*El desarrollo personal y cultural y la equidad suelen utilizarse para que los poderes públicos intervengan a favor del aprendizaje adulto.*

*Cambiar los requisitos del mercado laboral y la necesidad de responder al desempleo y a los retos de la sociedad basada en el conocimiento son las principales nuevas justificaciones.*

de formación profesional organizados por el Instituto Nacional para el Empleo (INEM) en España son un ejemplo de estas políticas.

***Diversas fuerzas están reconsiderando las políticas de aprendizaje adulto.***

Según estudios recientes, existe un estrecho vínculo entre la inversión en capital humano (del que el aprendizaje adulto forma parte) y el crecimiento económico. La situación del aprendizaje adulto en las políticas públicas está siendo reconsiderada, como bien muestra esa revisión temática, por diversos motivos:

- Existen cada vez más argumentos a favor del papel que el nivel general de educación de la población de un país juega en el crecimiento económico (OCDE, 2000; OCDE, 2001<sup>a</sup>; OCDE, 2001b).
- Muchos gobiernos de la OCDE han tomado conciencia de que deben encontrar formas para mantener el dinamismo y la flexibilidad del mercado laboral con el fin de hacer frente al envejecimiento de la población, y de que uno de los principales desafíos consiste en preocuparse del nivel de formación de base de los adultos. De hecho, la formación a lo largo de toda la vida laboral puede ayudar a los trabajadores a permanecer más tiempo en el mercado de trabajo.
- A medida que las economías de la OCDE se convierten cada vez más en economías del saber, la aptitud de los individuos para renovar sus conocimientos y mejorar sus cualificaciones de forma continua, con el fin de hacer frente a las innovaciones técnicas y a los cambios estructurales, es esencial para el crecimiento económico y la competitividad.
- Los dirigentes de los países de la OCDE parecen recordar ahora que la falta de conocimientos básicos revelado por la Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de los Adultos (OCDE y Statistics Canadá, 2000) puede tener consecuencias negativas para el bienestar de la población y para las cuestiones relacionadas con la ciudadanía y la democracia. Esta opinión se ha expresado claramente durante las consultas nacionales llevadas a cabo con motivo de la revisión temática.

## **8.2. Los retos futuros: mejorar la equidad y la eficacia de la formación.**

***Sin embargo, la participación sigue siendo desigual...***

Aunque la importancia de la cuestión es cada vez más reconocida, el hecho es que la participación en el aprendizaje adulto sigue siendo muy desigual entre los distintos grupos. Los adultos que ya tienen un buen nivel de formación inicial son quienes más se benefician de las formaciones complementarias. Es más probable que los que trabajan en una gran empresa o en el sector de los servicios y que tienen un empleo muy cualificado se embarquen en actividades de formación. Los adultos más jóvenes y los que viven en una zona urbana tiene más posibilidades de entrar en programas de formación.

***... la oferta de formación está muy fragmentada e implica a muchos actores.***

En la mayoría de los países que han participado en la revisión temática, la oferta de aprendizaje para adultos emana de organismos muy diferentes. Además, la adopción de políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida ha tenido como resultado la aparición de nuevos proveedores, cambiando hacia un mercado más dirigido por la demanda. Los organismos privados de formación tienden a ocuparse de la formación de los adultos altamente cualificados, mientras que las organizaciones locales se encargan de la formación recreativa y de ocio, dejando al sector público la responsabilidad de la formación de base de los adultos y la de los grupos sociales más desfavorecidos. Pero hay excepciones. En Suecia, por ejemplo, la educación de los adultos es gratuita para aquellos individuos que quieran seguir algún tipo de actividad de aprendizaje, desde la educación básica hasta formaciones avanzadas.

Esta gran segmentación tiene como resultado una pobre visibilidad para los alumnos, los empresarios y otros clientes. En relación con la pobre visibilidad, la oferta de aprendizaje adulto también destaca por la ausencia de unos servicios de apoyo apropiados, como el cuidado de los niños, el asesoramiento y la orientación. Un problema relacionado es que el conocimiento de los sistemas de aprendizaje adulto no siempre es suficiente para ofrecer apoyo al desarrollo de políticas y a la aplicación de programas. Los datos son inadecuados sobre puntos esenciales como la participación de los adultos en el aprendizaje, su financiación y sus resultados. De forma más general, hay pocas evaluaciones sobre las políticas de formación de los adultos y sobre lo que funciona y lo que no. La mayoría de las evaluaciones son dogmáticas, en lugar de tratar los resultados. Las evaluaciones deberían basarse en un análisis más profundo de los objetivos iniciales de los programas, del proceso de formación en sí y de los resultados obtenidos. Finalmente, la evaluación debería realizarse durante un período de tiempo más largo, para poder valorar el impacto económico y social global de los cursos de formación, y debería asimismo ser parte integrante de la concepción de las políticas.

En resumen, los gobiernos se enfrentan a tres retos:

- Mejorar las posibilidades de aprendizaje para todos los adultos, remediando las deficiencias de la enseñanza pasada y aprovechando al máximo las capacidades de los adultos.
- Elevar el nivel de la calidad y la eficacia de la educación para adultos, pública y privada, incluyendo los mecanismos de financiación apropiados.
- Garantizar una mayor coherencia de los mecanismos que permiten la renovación de los conocimientos y una mayor eficacia de la oferta de aprendizaje.

### 8.3. Responder a los retos: características clave de un enfoque integrado de las políticas de aprendizaje adulto.

Ante estos retos, esta revisión ofrece una estrategia global que tiene en cuenta muchas cuestiones: las políticas públicas y los enfoques sobre el aprendizaje adulto; los incentivos de los individuos para embarcarse en el aprendizaje; las medidas financieras o de otro tipo que pueden animar a las empresas a invertir en el capital humano de sus trabajadores; las cuestiones pedagógicas y los problemas de control de la calidad de las formaciones, así como una evaluación real de los resultados.

#### **Hacer que el aprendizaje sea más atractivo para los adultos, incluidos los menos cualificados.**

Una de las conclusiones más interesantes de esta revisión es que la mayoría de los individuos poco cualificados no está motivada para inscribirse en programas de aprendizaje. Como se ha mostrado en el capítulo 5, casi la mitad de las personas poco cualificadas (nivel 1 de alfabetización) cree que sus competencias son buenas o excelentes, y una porción similar (niveles 1 y 2 de alfabetización) no considera que sus competencias supongan una barrera para su trabajo. Si los adultos tienen que volver a aprender, es importante que el aprendizaje les resulte valioso y atractivo.

**Como resultado, la visibilidad de los programas es reducida y hay pocos estudios que permitan evaluar los resultados de las políticas públicas.**

**Es necesaria una estrategia coherente de aprendizaje adulto.**

**En primer lugar, deben abordarse las cuestiones de la motivación.**

***Esto significa que el aprendizaje debería ser más accesible, por ejemplo mediante cursos modulares, ...***

Un análisis de buenas prácticas llevado a cabo en el marco de la revisión temática muestra que la forma de organizar los cursos de formación puede contribuir a mejorar la motivación de los adultos:

- Se deben proponer cursos que respondan al amplio abanico de necesidades de los adultos: educación básica y de reciclaje; cualificaciones de segundo ciclo de secundaria o equivalente; formación profesional específica; cursos de carácter recreativo; y cursos que lleven o no a cualificaciones reconocidas.
- Uno de los elementos clave de un sistema de aprendizaje adulto atractivo es el uso de una pedagogía que se adapte a los adultos en lugar de a los jóvenes. Esto puede hacerse por ejemplo situando el aprendizaje en un contexto que le dé un sentido en relación con la experiencia de los adultos y trabajando en proyectos. Las Escuelas Taller, Talleres de Empleo y Casas de Oficios de España son un buen ejemplo de integración de la formación, la experiencia y la información junto con técnicas de búsqueda de empleo remunerado o autoempleo para personas desempleadas.
- Otra forma de hacer que el aprendizaje sea más atractivo consiste en permitir que los adultos aprendan a su ritmo. Como se ha visto en el capítulo 6, uno de los enfoques más prometedores es la creación de un sistema modular (como se ha hecho en países como Dinamarca y Suiza, y como ha empezado a hacer Portugal). Un sistema modular es una vía interesante para aportar flexibilidad y transparencia al aprendizaje adulto, dado que los módulos constituyen elementos de un sistema coherente y no son vistos como una mera justificación de un sistema fragmentado.
- Las TICs y la enseñanza a distancia pueden formar parte de políticas nacionales que garanticen un mayor acceso. Sin embargo, no deberían ser consideradas soluciones universales, por diversos motivos: muchos adultos no tienen las cualificaciones necesarias para manejar el software y hardware necesarios; el acceso a las TICs puede ser difícil y son caras; y el acceso a Internet también es costoso. Cuando el aprendizaje a distancia forma parte de las políticas de acceso, suele ser importante mantener un contacto directo con el formador.
- Una información, una orientación y un asesoramiento de buena calidad, adaptados a las necesidades individuales de los adultos, figuran entre los factores clave de una buena accesibilidad al aprendizaje. Las políticas nacionales pueden mejorar la información y el asesoramiento ofrecidos a los adultos financiando centros nacionales de información sobre educación; financiando grupos locales que desarrollen servicios de orientación; financiando instituciones educativas de desarrollo de servicios de información y asesoramiento; produciendo documentos de información profesional de calidad, accesibles en papel y electrónicamente; y garantizando que el personal de los servicios de empleo esté formado y cualificado para aconsejar a los adultos en materia de educación y formación para el desarrollo profesional.
- Las políticas públicas que permiten llegar al público general pueden ayudar a mejorar el acceso. Una de las maneras de atraer a los adultos que de otro modo no hubiesen considerado la opción de seguir una formación formal consiste en dar a conocer mejor, a través de campañas en los

medios de comunicación, las posibilidades de formación y los beneficios que se pueden obtener -como hizo el Reino Unido en 1992 con la Semana del Aprendizaje adulto, cuyo ejemplo ha sido seguido en casi todos los países estudiados-. El Learnfestival de Suiza es otro ejemplo para promover el acceso y la participación de los adultos en el aprendizaje. Este tipo de acciones también son importantes para llegar a aquellas personas poco motivadas para aprender. Las buenas prácticas en este ámbito se pueden ofrecer a través de las páginas web de los servicios sociales o utilizar las escuelas para llegar a los padres.

El reconocimiento de los conocimientos previos es primordial si se quiere que el aprendizaje resulte atractivo para los adultos, y es una de las iniciativas clave que deberían tomar los gobiernos como parte de una estrategia integrada. Los empleados poco cualificados suelen desanimarse ante los métodos tradicionales de enseñanza teórica. El reconocimiento de las competencias puede crear un proceso que facilitará el posterior acceso a certificados evitando el efecto desalentador de una "escala" de niveles demasiado elevados. Portugal está a punto de abrir 84 Centros de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias (CRVCC), que cubrirán todo el país. En la Columbia Británica, en Canadá, hay directrices sobre el reconocimiento tanto de los conocimientos adquiridos durante los doce años de escolaridad como la educación de adultos y el *Centre for Curriculum Transfer and Technology* lleva a cabo módulos de formación, proyectos de mejora de las competencias, difusión de publicaciones y conferencias sobre las mejores prácticas, además de otras actividades destinadas a favorecer el reconocimiento de los aprendizajes previos. Evaluar y validar los conocimientos y las competencias adquiridos en el trabajo, en casa o en un marco local es uno de los mejores medios para atraer a los adultos y hacerles comprender que no perderán el tiempo si vuelven a aprender lo que ya sabían.

La certificación de las cualificaciones y de las competencias adquiridas durante el aprendizaje es otra forma de hacerlo atractivo. Esto puede hacerse bajo la forma de un documento oficial reconocido otorgado a todos los alumnos que hayan cumplido los requisitos de un curso. En general, la certificación tendrá más valor si cuenta con el reconocimiento del mercado laboral.

El diseño físico de las instituciones también importa. Esto significa que, para ser eficaces, los programas deben tener en cuenta las instalaciones para la acogida de los hijos, el aparcamiento, un comedor que sirva comidas después del horario laboral y ayuda para encontrar alojamiento en caso de que sea necesario. En la mayoría de los países que participan en la revisión temática, la distancia del centro destinado al aprendizaje de adultos es un problema. Repartir las instituciones de aprendizaje de forma equitativa entre las diferentes regiones parece una buena forma de resolver algunos problemas de acceso. Ofrecer un servicio de transporte público adecuado también es una preocupación en algunas regiones.

Finalmente, programar el aprendizaje de forma que se adapte a las circunstancias de los adultos es un problema clave en todos los países que participan en la revisión temática. Las políticas que pretenden ampliar el acceso de los adultos al aprendizaje deben garantizar que las instituciones y los centros de formación están abiertos cuando los adultos pueden participar -no sólo durante el horario de trabajo, sino también por la tarde noche, los fines de semana y durante las vacaciones de verano, por ejemplo- y permitir tomar las medidas necesarias con los profesores.

***... que debería crearse un sistema de reconocimiento y certificación del aprendizaje que funcione bien...***

***... y deben crearse las instalaciones de formación apropiadas.***

**Reforzar los incentivos financieros para invertir en el capital humano de los adultos.**

**En segundo lugar, es importante compartir la financiación.**

La financiación de los sistemas de aprendizaje adulto es una cuestión clave pero compleja. Como muestra el capítulo 4, el aprendizaje adulto es financiado por fuentes públicas y privadas en todos los países de la revisión. Y parece haber un acuerdo según el cual la responsabilidad de la financiación debería ser compartida por todos los participantes. Los gobiernos pueden ofrecer los incentivos adecuados para crear un entorno favorable a la participación de los adultos. Las empresas también deberían participar ofreciendo actividades de formación en el trabajo y otras y, según el contexto, con mecanismos de financiación en cooperación. En algunos casos, conseguir que los individuos participen en la financiación, si pueden permitírselo, puede aplicarse como un rendimiento de los beneficios que reciben de la participación. La posición de Suecia al respecto es diferente, ya que este país considera que el aprendizaje adulto, igual que la educación obligatoria, es un bien público que debería ser facilitado por el Estado, por lo que se debería apoyar la formación de quienes la necesiten.

**Las disposiciones financieras deberían tener en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables...**

También existe la necesidad de que los gobiernos ofrezcan un acceso equitativo a las oportunidades de aprendizaje y respondan a las necesidades de los más desfavorecidos. De hecho, al considerar los sistemas de financiación y las estructuras de los incentivos, es esencial tener presente un reto mayor: las limitadas posibilidades de formación ofrecidas a los trabajadores sin cualificaciones y a otros grupos de riesgo. Por ejemplo, algunos países consideran la posibilidad de ofrecer una ayuda estatal mayor a estos grupos y reducir paralelamente la ayuda a los trabajadores cualificados.

**...de modo que tanto los individuos como las empresas tengan un incentivo para invertir en capital humano.**

En general, se acepta que los acuerdos financieros deberían mejorar los incentivos para participar en programas de aprendizaje (en concreto para trabajadores poco cualificados) y, al mismo tiempo, ser asequibles. Pueden seguirse diversos caminos para obtener este resultado: otorgar un derecho a la formación durante el horario de trabajo; el permiso de formación (creado recientemente en Noruega); o una financiación de los estudios mediante préstamos, becas o deducciones fiscales. El permiso de alternancia en Finlandia persigue un doble objetivo: los empleados pueden dejar el trabajo y los desempleados pueden adquirir experiencia profesional. Los nuevos mecanismos de financiación, como los créditos de formación, los derechos de escolaridad subvencionados, las cuentas individuales de formación y los préstamos a bajo interés, son iniciativas que hacen que la formación sea más asequible.

Pero las modalidades de financiación deben ser coherentes con las del conjunto de instituciones preocupadas por la formación y el empleo. En particular, el tiempo de trabajo debe estar organizado de modo que deje tiempo para el aprendizaje. Los mecanismos de determinación de los salarios deben concebirse de forma que el aprendizaje sea objeto de una certificación y ésta, de un aumento de salario. Esta es también una de las razones por las que el papel de los agentes sociales es tan importante cuando se discuten las políticas de aprendizaje adulto.

Los incentivos financieros también pueden reforzarse si se permite que la formación sea tratada, desde un punto de vista fiscal, como una inversión y no como un gasto (como en Noruega, donde la formación financiada por el empresario es objeto de unos beneficios fiscales); creando gravámenes en las empresas para formación (como en la provincia canadiense de Québec, el cantón suizo

de Ginebra o España); o bien creando un fondo de financiación de la formación, en el ámbito nacional o sectorial.

### **Mejorar la calidad de los programas de aprendizaje.**

Este volumen subraya la importancia de los mecanismos que mejoran la calidad de los programas de aprendizaje. Las mejoras pueden conseguirse, por ejemplo, a través de un seguimiento y evaluación más adecuados, a través de la mejora de los sistemas estadísticos; a través de la mejora de los sistemas de acreditación; a través de la mejora de la evaluación de la actuación institucional; y a través de la mejora del seguimiento de los resultados obtenidos por los estudiantes y de los destinos de los graduados. Los programas *EduQua* en Suiza y *QUALFOR* en Portugal son ejemplos interesantes de cómo un seguimiento más próximo puede ser un elemento de un sistema de garantía de calidad. Muchos países también han creado institutos que se ocupan de evaluar la calidad de la educación y la formación, dirigidos exclusivamente al aprendizaje adulto (como *VOX* en Noruega) o, más generalmente, a todo tipo de aprendizaje (como el Consejo Nacional de Educación en Finlandia y *EVA* en Dinamarca).

La fijación de normas estándar para la formación y la certificación del cumplimiento de las mismas en el marco de un dispositivo público, representan otro enfoque hacia la mejora de la calidad que puede formar parte de una política integrada. El programa *Investors in People* (IiP), en el Reino Unido, es un ejemplo.

El aprendizaje puede ser atractivo para los adultos si se garantiza que el currículum es importante y útil para sus necesidades. Esto podría conseguirse, por ejemplo, haciendo un seguimiento regular de las opiniones de los estudiantes sobre su formación y actualizando el programa en consecuencia. Este tipo de evaluación no sólo debería realizarse después de un curso sino a lo largo de toda la actividad de aprendizaje, de forma que la información pueda llegar a los creadores de la formación.

### **Adoptar un enfoque global del aprendizaje adulto.**

Las políticas anteriores constituyen una base para una política integrada de aprendizaje adulto. Esta base sitúa a las políticas de aprendizaje adulto en el centro de políticas nacionales del mercado laboral, y no sólo como parte de las medidas destinadas a luchar contra el desempleo o contra la escasez y limitación de cualificaciones a corto plazo. Incluye un importante elemento de prevención, mejorando la empleabilidad de los trabajadores y reduciendo así el riesgo de desempleo de larga duración -lo que a menudo implica intervenciones más caras que el enfoque preventivo-. Una política integrada implica que el aprendizaje adulto, como la formación inicial, es un medio para conseguir los objetivos nacionales en materia de desarrollo económico y cohesión social. Así se explica el énfasis reciente sobre las políticas nacionales de aprendizaje adulto que se ha observado en los países que participan en la revisión temática.<sup>1</sup> De hecho, los países buscan la forma de elaborar los marcos para una política global e integrada de aprendizaje adulto.

***En tercer lugar, pueden tomarse una serie de medidas para mejorar el control de la calidad.***

***En cuarto lugar, se necesita un marco para una política integrada.***

1. Los ejemplos incluyen: el Plan de Acción en Materia de Competencias y Aprendizaje de Canadá; la Reforma de la Educación de los Adultos en Dinamarca; el Informe sobre el Placer de Aprender en Finlandia; la Reforma de la Competencia en Noruega; la Estrategia para el Desarrollo de la Educación de Adultos y el Acuerdo entre el Gobierno y los Agentes Sociales en Portugal sobre el Empleo, el Trabajo y la Formación; el Programa Nacional de Formación Profesional en España; la Iniciativa a Favor de la Educación de Adultos en Suecia; la Ley Federal sobre la Formación Profesional en Suiza; y la Ley sobre las Nuevas Competencias y el Aprendizaje en el Reino Unido.

***Esto significa una mejor coordinación en el seno de la administración y entre los agentes sociales...***

A diferencia del enfoque fragmentado que puede observarse en muchos países, un enfoque global -que integre el aprendizaje formal e informal así como la educación general, la profesional y la empresarial- requiere coordinación:

- Debe instaurarse en el seno de la administración, así como entre los poderes públicos y una gran diversidad de actores no gubernamentales, como los empresarios, los sindicatos, las instituciones educativas privadas y públicas, y los grupos locales. La ANEFA en Portugal y el Learning and Skills Council (Consejo de Educación y Competencias) en el Reino Unido constituyen ejemplos de instituciones específicas encargadas de coordinar las políticas educativas.
- Un enfoque coordinado conlleva la necesidad de garantizar una interacción equilibrada entre un enfoque centralizado -en el que el gobierno defina las estructuras y los procedimientos de financiación- y un enfoque descentralizado que permita a los actores locales ofrecer información sobre los problemas a los que se enfrentan y las soluciones innovadoras que han encontrado para resolverlos. La realización de un seguimiento del proceso de implementación de reformas también es esencial.
- Un enfoque global también puede ser considerado a través de un enfoque exhaustivo de los sistemas nacionales de cualificaciones, como en Finlandia y el Reino Unido; España también está trabajando en esta dirección.
- Los partenariados también pueden contribuir al enfoque global, y han aparecido en diversos países como un medio de cooperación y coordinación. Es el caso, por ejemplo, de Canadá y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en España. Los partenariados permiten llegar a los alumnos potenciales y usar sinergias regionales en términos de financiación, espacio físico y optimización de los recursos públicos y privados.
- Los procesos de las políticas que coordinan de forma adecuada los sectores y los actores participantes, que incorporan mecanismos de provisión de fondos racionales y que integran el seguimiento y la evaluación en el desarrollo de políticas tienen como resultado un aumento de la eficacia de los sistemas. Estos son los objetivos de la reciente Reforma de la Educación y de la Formación de Adultos (VEU-Reform) en Dinamarca.
- Ante las actuales lagunas en los conocimientos de base, la elección de las orientaciones políticas debería basarse en la investigación y los análisis.

***... así como una mayor coherencia entre los incentivos de los individuos y de las empresas para invertir en capital humano...***

Dichos marcos de políticas integradas también han de girar en torno a los individuos y a las empresas al decidir los mecanismos a implementar para incentivar la participación; al diseñar los mecanismos de financiación; al crear los programas de educación para adultos; y al determinar los resultados. Es necesario que expliciten las responsabilidades relativas de los individuos, de las empresas y de los gobiernos en un marco global. Como en el caso de la educación básica, es necesario que equilibren los objetivos de consecución de desarrollo económico con los objetivos de igualdad y de desarrollo personal y social. Es necesario que reconozcan que muchos de los adultos de los países de la OCDE han cursado estudios de nivel secundario como máximo: a menudo sus niveles de competencias básicas son bajos; y muchos se han mantenido alejados del aprendizaje formal durante algunos años.



La eficacia de los sistemas de aprendizaje adulto se mejorará reforzando los indicadores del mercado que permiten una coherencia entre la oferta y la demanda, *por ejemplo*: mediante una descentralización en el ámbito local o regional del poder de decisión sobre la distribución de los recursos para la formación; financiando a los individuos más que a las instituciones; mejorando los sistemas de información sobre las profesiones y la formación; fomentando la participación de las empresas en la dirección de las instituciones de formación; y estimulando los parternariados locales para que inicien programas y participen en su gestión.

Finalmente, deben hacerse esfuerzos para encontrar un equilibrio razonable entre eficacia y equidad. Las instituciones públicas no deben ser las únicas proveedoras de formación de último recurso para los adultos desfavorecidos; deben desempeñar un papel esencial en una política de desarrollo de las cualificaciones. Reorientar la financiación pública hacia la demanda y las necesidades de los alumnos es necesario para aumentar la participación de los adultos en el aprendizaje, ya que las instituciones de formación existentes no tienen por qué ser capaces de responder a todas las necesidades.

#### 8.4. Conclusión.

La revisión temática ha revelado tanto la existencia de un mercado activo para el aprendizaje adultos en muchos países como la diversidad de intervenciones posibles por parte de los gobiernos para estimular este mercado, hacerlo más eficaz y solucionar sus debilidades.

La maquinaria para el reconocimiento del aprendizaje adulto suele estar en manos del gobierno y éstos pueden hacer mucho para mejorar las políticas de formación de los adultos: desarrollar mejores sistemas de certificación, alentar el reconocimiento de los conocimientos previos e introducir mecanismos de transferencia de créditos. La participación de los agentes sociales es crucial en este proceso. Los gobiernos deben participar en algunas de las decisiones clave relacionadas con la garantía de la calidad, instaurando sistemas de acreditación de los organismos, públicos y privados, de formación.

Otro papel clave para el gobierno se basa en su capacidad para influir en el sistema de incentivos para todos los actores implicados en el aprendizaje adulto: alumnos, empresarios e instituciones de formación en particular. Esto puede realizarse a través de incentivos fiscales o de un sistema adecuado de préstamos y becas. El gobierno también puede estimular la demanda de actividades de formación fomentando la creación o extensión de un derecho a un permiso de estudios. Una mayor flexibilidad en el trabajo ayuda a reconciliar el aprendizaje con otras obligaciones de las personas adultas.

Los gobiernos tienen que tomar la iniciativa de paliar los fallos del mercado. Se trata de remediar las lagunas en competencias básicas de los adultos, sobre todo entre las personas que viven en zonas desfavorecidas o que corren riesgo de exclusión social, y evitar que las empresas no inviertan demasiado poco o con demasiada irregularidad en formación, especialmente entre los trabajadores poco cualificados, los más mayores y los que trabajan en las PYMEs. Cuando se tratan tales deficiencias, se demuestra claramente que son las políticas de apoyo al aprendizaje adulto bien introducidas en la comunidad local las que son eficaces, así como los aprendizajes menos formales adquiridos en el tra-

***... y una mejor complementariedad entre los signos del mercado y el servicio público.***

***Es necesario encontrar un equilibrio entre eficacia y equidad.***

***Los gobiernos disponen de muchas herramientas para estimular los mercados de aprendizaje adulto y hacerlos más eficaces.***

***Los sistemas de reconocimiento y las políticas de incentivos son algunas.***

***Los gobiernos deberían intervenir para remediar los fallos del mercado.***

bajo. Los gobiernos pueden desempeñar un papel mediante la difusión de la información, la redistribución de los recursos, la ayuda a la creación de un entorno favorable para mantener estas iniciativas y la mejora del reconocimiento y la validación de los aprendizajes menos formales. Las mejores prácticas de formación para los grupos más desfavorecidos deben ser identificadas y difundidas; entre estas mejores prácticas se incluirían las de las asociaciones locales de desarrollo, que durante mucho tiempo han tenido un papel esencial al proponer enfoques innovadores para los grupos en cuestión. La influencia de los gobiernos en la legislación nacional y en las políticas públicas de financiación representa quizás el medio más convincente de apoyar las políticas globales a favor del aprendizaje adulto.

### 8.4. Conclusión

La revisión realizada ha revelado tanto la existencia de un mercado activo para el aprendizaje de adultos como la diversidad de actores involucrados. Los actores involucrados en el aprendizaje de adultos son numerosos y variados, desde el sector público hasta el sector privado y el sector comunitario. El aprendizaje de adultos es un fenómeno global que se encuentra en todas las culturas y sociedades. Sin embargo, el aprendizaje de adultos no es un fenómeno homogéneo y puede variar significativamente entre diferentes contextos culturales y sociales. El aprendizaje de adultos puede ser una herramienta poderosa para mejorar las habilidades y el conocimiento de las personas adultas, pero también puede ser un desafío para los gobiernos y las instituciones educativas. El aprendizaje de adultos puede ser una herramienta poderosa para mejorar las habilidades y el conocimiento de las personas adultas, pero también puede ser un desafío para los gobiernos y las instituciones educativas. El aprendizaje de adultos puede ser una herramienta poderosa para mejorar las habilidades y el conocimiento de las personas adultas, pero también puede ser un desafío para los gobiernos y las instituciones educativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- OCDE (2000),  
*Perspectivas económicas de la OCDE*, nº 68, París.
- OECD (2001a),  
*The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, París.
- OECD (2001b),  
*The New Economy: Beyond the Hype*, París.
- OCDE y STATISTICS CANADA (2000),  
*Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey*, París y Ottawa.



## FUENTES DE DATOS COMPARABLES SOBRE EL APRENDIZAJE ADULTO

Existe una gran diversidad de fuentes de información sobre el aprendizaje y la formación de las personas adultas. Es cierto que hay límites a la comparabilidad de los datos entre países -y a la posibilidad, pues, de ofrecer una imagen homogénea de sus respectivas situaciones. No obstante, los datos usados en esta publicación ofrecen una base para comparar, contrastar y expresar las diferentes realidades de los países de la OCDE participantes. Este anexo ofrece una perspectiva general de las fuentes disponibles y explica las principales áreas de dificultad desde el punto de vista de la comparabilidad de los datos.

Es importante destacar que se han hecho muchos esfuerzos para armonizar las estadísticas acerca de la educación y la formación. En la OCDE, el grupo de trabajo de estadísticas del empleo y el paro ya ha ofrecido una perspectiva general de las variaciones de los datos y ha establecido un marco para la armonización de las estadísticas de formación (OCDE, 1998). La red INES lanzó en abril de 2001 un proyecto para desarrollar un Módulo Internacional de Actividades de Formación Continua (OECD-Module) y para intentar conseguir unos datos comparables sobre estadísticas de aprendizaje y formación en los países de la OCDE.

### 1. Las fuentes disponibles

- TRAL: datos solicitados para la revisión temática sobre el aprendizaje adulto. Datos solicitados específicamente a los países participantes en esta actividad. Los países respondieron a un cuestionario común, pero las fuentes varían según el país y no son homogéneas. Los resultados se presentan cuando las comparaciones son posibles.
- IALS: la Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de los Adultos, coordinada por la OCDE y Statistics Canadá, recoge datos sobre la base de un cuestionario común para 20 países o regiones participantes de todo el mundo en diferentes períodos entre 1994 y 1998. Estos países son Australia, Bélgica, Canadá, Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Suecia, Suiza (zona de habla alemana), Reino Unido y Estados Unidos durante el primer ciclo, y Chile, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Noruega, Portugal y Eslovenia durante el segundo. La encuesta medía los niveles de alfabetismo de las personas adultas en términos de alfabetización, documentación y competencias cuantitativas. Tenía un módulo especial sobre la educación y formación de los adultos. La pregunta que se planteaba era: "Durante los 12 últimos meses, *es decir en 19xx*, ¿ha seguido algún tipo de formación o educación en forma de cursos, talleres, formación en el trabajo, formación de aprendizaje, artes, artesanía, cursos sobre actividades de ocio o cualquier otro tipo de formación o educación?". Los adultos en procesos iniciales de educación formal no se tuvieron en cuenta. Los resultados de la IALS se pueden encontrar en la OCDE y Statistics Canadá (2000).
- ELFS: la Encuesta Europea de Población Activa (EUROSTAT), es una encuesta doméstica basada en encuestas nacionales de población activa. EUROSTAT ha presentado los datos de esta encuesta siguiendo una estructura común, pero hay diferencias en la forma de plantear las preguntas. Éstas hacen referencia a toda la educación y formación, tanto si es relevante para el empleo actual o posible del encuestado como si no lo es. Se incluyen preguntas acerca de la educación inicial, la formación continua o la formación en empresa, y también la formación de interés general. Los datos de la ELFS se refieren a la participación en educación y formación durante las cuatro semanas previas a la encues-

ta, salvo en el caso de Suiza, que tiene en cuenta un período de formación de un año (EUROSTAT, 2000). Los datos de Portugal y Suecia hacen referencia a la participación actual en actividades de educación y formación.

- **ESWC:** la Tercera Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín), basada en la población activa total, se llevó a cabo simultáneamente en cada uno de los 15 países de la Unión Europea en marzo de 2000. Contiene información sobre la organización del trabajo y las condiciones laborales. En cuanto a la educación y formación de los adultos, esta encuesta contiene información sobre la formación promovida por los empresarios (autofinanciada si el trabajador es autónomo) realizada durante los 12 meses anteriores a la encuesta. La pregunta que se planteó a las personas de 15 años o más fue: "Durante los 12 últimos meses, ¿ha seguido algún curso de formación pagado o proporcionado por su empresa o por usted mismo, si es usted autónomo, para mejorar sus competencias? En caso afirmativo, ¿durante cuántos días?".
- **CVTS:** la Encuesta sobre la Formación Profesional Continua, sobre este tipo de formación en las empresas, se lleva a cabo de forma coordinada en los países de la UE (cuestionarios, definiciones comunes, recomendaciones comunes sobre el trabajo de campo). Lanzada por la Comisión Europea en 1994 (12 estados miembros) y en 2000/2001 (todos los estados miembros de la UE y los nueve países candidatos), se trata de una encuesta para las empresas de más de 10 empleados. El período de referencia es de 12 meses.

## 2. Perspectiva general de las diferencias

Las diferencias entre las encuestas dificultan la comparación de los datos. Una comparación de las estadísticas existentes sobre aprendizaje adulto y de los cuestionarios nacionales confirma que, pese a la existencia de esfuerzos de armonización y el progreso en la recopilación de datos y trabajos conceptuales y analíticos, persisten importantes discrepancias entre los países. Las principales áreas donde hay dificultades para la comparación son: *a)* el período de referencia, *b)* la población implicada, y *c)* los tipos de formación considerados.

Las diferencias aparecen no sólo desde el punto de vista político y administrativo -según el concepto de aprendizaje adulto adoptado- sino también estadísticamente, en función de las preguntas planteadas en las encuestas, que pueden variar considerablemente según la concepción de cada país. Hay dos retos principales: *i)* el concepto de aprendizaje adulto podría incluir aprendizaje formal, aprendizaje informal o aprendizaje relacionado con el empleo, y *ii)* el período de referencia de la formación puede ir de una semana a cuatro o seis semanas, seis meses, un año, etc.:

- **Período de referencia.** Algunas encuestas se refieren a un período de referencia de 12 meses (IALS, Encuesta sobre la Educación y la Formación de Adultos en Canadá, Encuesta sobre la Educación y la Formación de Adultos en Finlandia, Encuesta Complementaria sobre la Educación y la Formación en Suiza), mientras que otras, como la ELFS y las encuestas nacionales de población activa, se basan en períodos de referencia de cuatro semanas.
- **Población implicada.** Una cuestión particular sobre la población implicada es si las encuestas incluyen o no a los adultos que están en la fase inicial de la formación. Esto puede cambiar los resultados, sobre todo para las personas de entre 25 y 30 años que están en el sistema de educación inicial pero que pueden ser incluidas en encuestas de formación como alumnos adultos. El cuestionario TRAL buscaba información sobre las personas que estaban fuera del sistema de educación inicial y habían vuelto a la educación posteriormente, de forma que se tuvieran bien en cuenta a los alumnos adultos. Además, algunas encuestas pueden cubrir sólo la formación basada en la empresa, mientras que otras cubren a los individuos.
- **Tipos de formación considerados.** Diferentes tipos de formación pueden ser objeto de una encuesta, por ejemplo la formación en el trabajo, la formación relacionada con el empleo, la que responde a intereses personales o las actividades de aprendizaje informales o formales. Además, la distinción entre motivos personales y profesionales para iniciar una formación puede ser una fuente de dificultades. Por ejemplo, las personas podrían inscribirse en cursos de idiomas por motivos de ocio pero utilizarlos profesionalmente en un momento diferente de sus carreras.

## BIBLIOGRAFÍA

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2000),  
*Third European Survey on Working Conditions*, Dublín.

EUROSTAT (2000),  
European Labour Force Survey, Bruselas.

EUROSTAT (2001),  
New Chronos Database, CVTS2, Bruselas.

OCDE (1998),  
"Harmonisation of training statistics" ([www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning)).

OCDE y STATISTICS CANADA (2000),  
*Literacy in the Information Age*, Paris and Ottawa.





Evolución de la alfabetización en los países seleccionados (1994-98)

Porcentaje de población entre los 25 y los 65 años en cada uno de los niveles de alfabetización, 1994-98

Anexo 2

**DATOS DE LOS GRÁFICOS**

Datos de la figura 2.1. Niveles de alfabetización en los países seleccionados

Porcentaje de población entre los 25 y los 65 años en cada uno de los niveles de alfabetización, 1994-98

	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4/5
Canadá	17,8	26,0	33,1	23,1
Dinamarca	10,6	36,7	46,8	5,9
Finlandia	12,1	28,9	39,6	19,4
Noruega	9,4	26,4	48,6	15,6
Portugal	55,1	26,5	15,6	2,8
Suecia	8,5	21,5	39,6	30,5
Suiza	21,0	35,4	35,4	8,2
Reino Unido	22,6	30,4	31,1	15,9

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

Datos de la figura 2.2. Envejecimiento de la población

Evolución la población con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años frente al número de población total.1950-2020

	Canadá	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Portugal	España	Suecia	Suiza	Reino Unido
1950	17.9	21.6	18.9	22.0	17.5	18.7	23.2	23.2	23.5
1951	17.8	21.9	19.2	22.2	17.5	19.0	23.4	23.6	23.8
1952	17.6	22.1	19.4	22.3	17.6	19.2	23.6	23.9	24.0
1953	17.5	22.3	19.7	22.5	17.8	19.3	23.9	24.0	24.3
1954	17.4	22.5	19.9	22.7	18.0	19.5	24.1	24.1	24.5
1955	17.3	22.7	20.1	22.9	18.2	19.6	24.4	24.1	24.7
1956	17.3	22.9	20.4	23.1	18.5	19.8	24.7	24.1	25.0
1957	17.3	23.1	20.6	23.3	18.8	19.9	24.9	24.0	25.2
1958	17.3	23.3	20.8	23.5	19.1	20.0	25.2	23.9	25.3
1959	17.3	23.5	21.0	23.6	19.3	20.1	25.4	23.7	25.4
1960	17.4	23.6	21.1	23.8	19.5	20.1	25.5	23.5	25.4
1961	17.4	23.6	21.1	23.9	19.6	20.1	25.6	23.2	25.3
1962	17.4	23.6	21.1	24.0	19.6	20.1	25.7	22.8	25.2
1963	17.5	23.6	21.0	24.0	19.6	20.1	25.7	22.4	24.9
1964	17.6	23.5	20.9	24.1	19.5	20.1	25.6	22.1	24.7
1965	17.7	23.5	20.9	24.1	19.5	20.1	25.6	21.8	24.5
1966	17.8	23.4	21.0	24.2	19.6	20.2	25.6	21.6	24.4
1967	18.0	23.4	21.2	24.2	19.8	20.3	25.6	21.5	24.3
1968	18.1	23.4	21.4	24.2	19.9	20.4	25.5	21.5	24.2
1969	18.3	23.3	21.5	24.2	20.1	20.5	25.4	21.5	24.0
1970	18.4	23.2	21.6	24.1	20.2	20.6	25.3	21.4	23.9
1971	18.6	23.1	21.7	24.0	20.3	20.7	25.1	21.4	23.8
1972	18.7	22.9	21.7	23.8	20.4	20.7	24.9	21.4	23.7
1973	18.8	22.7	21.6	23.6	20.5	20.8	24.7	21.3	23.5
1974	18.8	22.5	21.6	23.3	20.5	20.8	24.4	21.3	23.4
1975	18.9	22.2	21.5	23.1	20.5	20.9	24.1	21.3	23.3
1976	18.9	22.0	21.5	22.8	20.5	21.0	23.8	21.4	23.1
1977	18.9	21.8	21.4	22.5	20.4	21.1	23.4	21.5	22.9
1978	18.9	21.6	21.3	22.1	20.4	21.3	23.1	21.6	22.7
1979	18.9	21.4	21.3	21.8	20.4	21.4	22.8	21.7	22.6
1980	18.9	21.3	21.3	21.5	20.5	21.5	22.6	21.8	22.4
1981	18.9	21.2	21.3	21.1	20.7	21.6	22.3	22.0	22.3
1982	18.9	21.2	21.4	20.8	21.0	21.7	22.1	22.2	22.2
1983	18.9	21.2	21.4	20.5	21.3	21.8	22.0	22.3	22.1
1984	19.0	21.2	21.5	20.3	21.5	21.9	21.9	22.5	22.0
1985	19.0	21.3	21.6	20.0	21.8	21.9	21.8	22.5	22.0
1986	19.0	21.4	21.6	19.8	22.0	22.0	21.8	22.6	21.9
1987	19.0	21.6	21.6	19.6	22.2	22.0	21.8	22.6	21.8
1988	19.0	21.8	21.6	19.5	22.3	21.9	21.9	22.5	21.8
1989	19.1	22.1	21.7	19.5	22.4	21.9	22.0	22.6	21.8
1990	19.2	22.4	22.0	19.6	22.5	21.9	22.2	22.7	21.8
1991	19.4	22.7	22.3	19.8	22.6	21.9	22.4	23.0	21.9
1992	19.8	23.2	22.8	20.1	22.7	21.9	22.7	23.4	22.0
1993	20.1	23.6	23.4	20.5	22.7	22.0	23.1	23.8	22.2
1994	20.5	24.0	24.0	20.9	22.7	22.0	23.4	24.3	22.4
1995	21.0	24.4	24.5	21.3	22.8	22.0	23.8	24.7	22.6
1996	21.4	24.8	25.0	21.7	22.8	22.1	24.1	25.0	22.8
1997	21.9	25.1	25.5	22.1	22.9	22.1	24.5	25.3	22.9
1998	22.3	25.4	25.9	22.5	23.0	22.1	24.8	25.6	23.1
1999	22.9	25.7	26.4	23.0	23.1	22.2	25.2	25.9	23.3
2000	23.4	26.0	26.8	23.4	23.2	22.4	25.5	26.3	23.6
2001	24.0	26.3	27.2	23.9	23.4	22.6	25.8	26.7	23.8
2002	24.6	26.5	27.5	24.3	23.5	23.0	26.2	27.2	24.1
2003	25.3	26.8	27.9	24.8	23.7	23.4	26.5	27.6	24.4
2004	25.9	27.1	28.2	25.3	23.9	23.8	26.8	28.1	24.7
2005	26.5	27.3	28.5	25.7	24.2	24.3	27.0	28.6	25.1
2006	27.1	27.5	28.9	26.1	24.4	24.8	27.2	29.0	25.6
2007	27.7	27.7	29.2	26.4	24.7	25.2	27.4	29.5	26.0
2008	28.2	27.8	29.5	26.7	25.1	25.7	27.5	29.9	26.5
2009	28.7	28.0	29.7	27.0	25.4	26.2	27.6	30.3	27.0
2010	29.0	28.1	29.7	27.2	25.7	26.7	27.6	30.6	27.4
2011	29.1	28.2	29.6	27.3	26.0	27.2	27.7	30.9	27.7
2012	29.2	28.2	29.4	27.5	26.2	27.7	27.7	31.1	27.9
2013	29.2	28.2	29.1	27.6	26.5	28.2	27.7	31.2	28.0
2014	29.1	28.3	28.7	27.7	26.7	28.7	27.7	31.3	28.2
2015	28.9	28.3	28.3	27.8	27.1	29.2	27.7	31.3	28.3
2016	28.8	28.4	27.9	27.8	27.5	29.7	27.7	31.3	28.4
2017	28.7	28.5	27.5	27.9	27.9	30.3	27.8	31.2	28.5
2018	28.5	28.6	27.2	28.0	28.3	30.8	27.9	31.0	28.6
2019	28.3	28.7	26.8	28.0	28.7	31.4	27.9	30.8	28.6
2020	28.0	28.7	26.5	27.9	29.1	31.9	27.9	30.5	28.6

Fuente: Naciones Unidas (2001).

### Datos de la figura 2.3. Las generaciones más jóvenes han recibido más educación

Porcentaje de adultos que han cursado el nivel superior de educación<sup>1</sup> secundaria por grupos de edad, 1999

	Edad 25-34	Edad 55-64
Canadá	87	62
Dinamarca	87	70
Finlandia	86	46
Noruega <sup>2</sup>	94	68
Portugal	30	11
España	55	13
Suecia	87	61
Suiza	89	72
Reino Unido <sup>3</sup>	66	53

1. Se excluyen los programas cortos 3C.

2. Año de referencia 1998.

3. No todos los programas ISCED 3 cumplen los requisitos mínimos de los programas largos ISCED 3C.

Fuente: OCDE (2001), *Education at a Glance - Los indicadores de la OECD*, París.

### Datos de la figura 3.1. Participación en el aprendizaje adulto por sexo

Porcentaje de población de 25-64 años en formación, por sexo y según los diferentes períodos de referencia

	Participación durante el año pasado (IALS)			Participación durante las 4 últimas semanas (ELFS)		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Canadá	36,0	37,0	36,5	..	..	..
Dinamarca	58,8	53,7	56,2	23,8	17,9	20,8
Finlandia	62,0	54,4	58,2	21,6	17,7	19,6
Noruega	47,7	49,1	48,4	13,8	12,8	13,3
Portugal	12,0	14,0	13,0	3,4	3,2	3,3
España	..	..	..	5,4	4,4	4,9
Suecia	56,0	52,6	54,3	24,1	19,2	21,6
Suiza	39,6	43,6	41,5	29,4	40,0	34,7
Reino Unido	44,2	45,7	44,9	24,4	17,9	21,0

Nota: El período de referencia es de un año para Suiza en ambas encuestas.

Fuente: International Adult Literacy Survey (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) (1994 -98); Eurostat, *European Union Labour Force Survey* (2001).

### Datos de la figura 3.2. Participación y promedio de días de formación

Porcentaje de personas en formación y promedio de días de formación, 2000

	Porcentaje de participación	Promedio de días de formación
Dinamarca	12,9	13,3
Finlandia	46,0	9,1
Portugal	56,5	20,4
España	19,6	29,9
Suecia	54,2	13,7
Reino Unido	53,0	10,9
Media de 6 países	42,9	14,9

Fuente: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Tercera Encuesta Europea sobre Condiciones Laborales, 2000

Datos de la figura 3.3. **Participación en el aprendizaje adulto por grupos de edad**

Porcentaje de población entre los 25 y los 64 años que participa en programas de aprendizaje adulto según edad, tomando como referencia diferentes períodos.

	Participación durante el año pasado (IALS)					Participación durante las 4 últimas semanas (ELFS)				
	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64
Canadá	48,7	40,5	37,0	31,3	10,4	37,2	34,0	30,8	23,7	10,8
Dinamarca	66,9	60,3	65,3	47,6	24,0	36,3	22,9	21,8	14,6	6,9
Finlandia	71,1	69,0	62,2	48,7	20,2	30,7	23,1	21,2	15,7	4,5
Noruega	55,5	53,8	53,0	39,8	19,9	15,4	15,9	13,9	11,2	3,9
Portugal	28,4	17,3	10,0	7,6	5,0	11,9	3,5	1,7	0,5	0,0
España	...	...	...	...	...	18,1	5,0	2,6	1,0	0,7
Suecia	56,1	57,5	60,1	53,8	26,6	32,2	23,8	20,9	17,0	10,8
Suiza	55,7	45,0	44,3	33,0	22,0	44,0	37,4	38,0	32,1	10,7
Reino Unido	55,8	51,5	51,9	32,5	17,9	27,1	24,0	22,8	16,6	10,5

1. El período de referencia para Canadá y Suiza es de un año en ambas encuestas.

Fuente: International Adult Literacy Survey (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) (1994-98); Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001), excepto en el caso de Canadá (datos procedentes de la 1997 AETS).

Datos de la figura 3.5. **Participación en el aprendizaje adulto por nivel de alfabetización**

Porcentaje de población de 25-64 años en el aprendizaje adulto por nivel de alfabetización, 1994-98

	Nivel de educación		
	Bajo	Medio	Alto
Canadá	0,4	0,8	1,3
Dinamarca	0,5	0,9	1,5
Finlandia	0,4	1,0	1,5
Noruega	0,3	0,8	1,6
Portugal	0,3	4,0	2,9
España	0,2	1,8	2,6
Suecia	0,7	0,9	1,4
Suiza	0,3	1,0	1,5
Reino Unido	0,3	0,9	1,6

Nota: El período de referencia es de cuatro semanas, salvo en Canadá y Suiza.

Fuente: Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001), con la excepción de Canadá (datos de 1997 de la AETS).

Datos de la figura 3.4. **Aprendizaje adulto por nivel de educación**

Relación entre los porcentajes de participación en cada nivel de educación y los porcentajes globales de participación de la población de 25-64 años, 2000

	Niveles de alfabetismo				
	Porcentaje de participación total	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4/5
Canadá	35,9	15,1	28,0	37,5	58,9
Dinamarca	54,6	25,4	43,0	59,2	69,5
Finlandia	56,9	20,9	44,3	67,6	77,7
Noruega	47,7	16,1	36,9	50,6	62,0
Portugal	12,4	4,4	17,6	30,9	51,0
Suecia	54,4	29,4	41,4	57,8	62,4
Suiza	41,1	19,0	35,4	47,3	63,3
Reino Unido	44,7	21,8	34,3	56,2	70,9

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

### Datos de la figura 3.6 Aprendizaje adulto según situación de residencia

Tasas de participación según situación de residencia respecto de la tasa de población total entre los 25 y los 64 años, 2000

	Nacionales	Extranjeros
Canadá <sup>1</sup>	1,03	0,89
Finlandia	1,00	0,88
España <sup>2</sup>	1,00	0,71
Suiza	1,10	0,62
Reino Unido <sup>2</sup>	0,86	0,96

1. 1997.

2. "Ciudadanos" y "no ciudadanos" en lugar de "nacionales" y "extranjeros".

Fuente: Cuestionario del Secretariado de la OCDE sobre Educación de Adultos. Más información en Anexo 1.

### Datos de la figura 3.7. Motivos del aprendizaje de adultos

Distribución en porcentaje de los alumnos adultos de 25-64 años según su motivo, 1994-98

	Objetivo profesional	Interés personal	Otros
Canadá	79,1	19,2	1,7
Dinamarca	83,7	12,4	3,9
Finlandia	61,6	30,1	8,3
Noruega	90,8	5,8	3,4
Suecia	39,6	48,0	12,5
Suiza	60,1	37,7	2,3
Reino Unido	85,3	13,5	1,2

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

### Datos de la figura 3.8. Aprendizaje adulto según situación laboral

Porcentaje de participación según la situación laboral en relación con el porcentaje de participación total para la población de 25-64 años, 2000

	Participación durante el año pasado (IALS)			Participación durante las 4 últimas semanas (ELFS)		
	Con empleo	Desempleados	Inactivos	Con empleo	Desempleados	Inactivos
Canadá	1,15	0,82	0,63	..	..	..
Dinamarca	1,08	0,91	0,69	0,99	1,23	1,01
Finlandia	1,20	0,51	0,55	1,15	0,83	0,53
Noruega	1,12	0,69	0,45	1,10	1,07	0,50
Portugal	1,28	0,76	0,36	0,86	1,82	1,39
España	..	..	..	0,80	2,10	1,10
Suecia	1,11	0,84	0,53	0,85	1,19	2,09
Suiza	1,10	0,78	0,66	1,75	0,31	0,20
Reino Unido	1,25	0,74	0,32	1,09	0,94	0,66

Nota: El período de referencia es de un año para Suiza en ambas encuestas.

Fuente: International Adult Literacy Survey (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos) (1994 -98); Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

Datos de la figura 3.9. **Aprendizaje adulto por profesiones**

Relación entre el porcentaje de participación por profesión y el porcentaje de participación total para la población de 25-64 años, 2000

	Trabajadores intelectuales altamente cualificados	Trabajadores intelectuales poco cualificados	Trabajadores manuales altamente cualificados	Trabajadores manuales poco cualificados	Porcentaje de participación total
Dinamarca	1,33	1,02	0,49	0,41	20,80
Finlandia	1,55	1,07	0,63	0,53	19,60
Noruega	1,49	0,89	0,75	0,48	13,30
Portugal	1,99	1,15	0,19	0,31	3,30
España	1,37	1,00	0,22	0,37	4,90
Suecia	1,12	0,81	0,52	0,45	21,60
Suiza	1,63	1,06	0,74	0,46	23,80
Reino Unido	1,44	1,06	0,59	0,50	21,00

Nota: El período de referencia es de cuatro semanas, salvo en Suiza, donde el período es de un año

Fuente: Eurostat, European Union Labour Force Survey (2001).

Datos de la figura 3.10. **Empresas de formación y tipo de formación**

Porcentaje de empresas que forman por tipo de formación, 2000

	Empresas de formación		
	como porcentaje de todas las empresas	que ofrecen cursos CVT	que ofrecen otras formas de CVT
Dinamarca	96	88	87
Finlandia	82	75	72
Noruega	86	81	75
Portugal	22	11	20
España	36	28	27
Suecia	91	83	78
Reino Unido	87	76	83

Fuente: Eurostat, New Chronos Database, CVTS.

Datos de la figura 3.11. **Aprendizaje adulto por tamaño de la empresa**

Relación entre el porcentaje de participación por tamaño de la empresa y el porcentaje de participación total para la población de 25-64 años, 2000

	Canadá	Dinamarca	Finlandia	Noruega <sup>1</sup>	Suiza <sup>2</sup>	Reino Unido <sup>3</sup>
Menos de 20	0,65	0,48	0,77	0,59	0,96	0,80
20 hasta 99	0,88	1,30	0,99	0,78	1,08	1,10
100 hasta 199	1,02	1,43	1,00	0,76	1,23	
200 hasta 499	1,19	1,28	1,14	0,85		
500 o más	1,30	3,43	1,17			

1. 200 o más empleados en lugar de 200 a 499.

2. 100 o más empleados en lugar de 100 a 199.

3. Menos de 25 en lugar de menos de 20; Menos de 25 en lugar de entre 20 y 99.

Fuente: Cuestionario del Secretariado de la OCDE sobre Educación de Adultos. Más información en Anexo I.

### Datos de la figura 4.1. Fuentes de financiación del aprendizaje adulto según situación laboral

Distribución en porcentaje de las fuentes de financiación según la situación de la población activa para la población de 25-64 años, 1994-98

		Fuentes de financiación del aprendizaje			
		Individuo	Empresario	Estado	Otros
Canadá	Con empleo	38,5	51,3	4,2	6,1
	Desempleado	37,4	11,6	49,1	1,9
	Inactivo	55,5	6,1	5,9	32,5
Dinamarca	Con empleo	17,5	67,4	4,6	10,4
	Desempleado	49,6	12,9	37,5	0,0
	Inactivo	52,2	8,0	32,1	7,8
Finlandia	Con empleo	15,5	72,6	3,9	8,1
	Desempleado	42,7	36,5	20,8	0,0
	Inactivo	41,1	18,2	25,7	15,1
Noruega	Con empleo	22,3	71,2	1,8	4,7
	Desempleado	12,7	79,0	8,3	0,0
	Inactivo	31,4	13,6	49,6	5,4
Suiza	Con empleo	46,7	39,5	7,6	6,2
	Desempleado	31,6	47,4	21,0	0,0
	Inactivo	89,0	0,0	9,3	1,7
Reino Unido	Con empleo	10,5	79,0	3,4	7,1
	Desempleado	22,7	28,2	49,1	0,0
	Inactivo	16,5	53,7	20,4	9,3

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

### Datos de la figura 5.1. Autoevaluación de las competencias en lectura por nivel de alfabetización

Porcentaje de población de 25-64 años en cada nivel de autoevaluación por nivel de alfabetización, 1994-98

	Niveles de autoevaluación de los encuestados					
	Excelente	Bueno	Medio	Flojo	No responde	Total
Niveles de alfabetismo en prosa						
Nivel 1	13,4	32,2	34,6	9,5	10,2	17,2
Nivel 2	32,5	48,1	16,7	0,9	1,7	28,6
Nivel 3	52,2	39,8	6,7	0,2	1,2	35,7
Nivel 4/5	70,2	27,1	2,2	0,0	0,5	18,5

Nota: Por ejemplo, un 13,4% de los encuestados clasificados en el nivel 1 de la escala de prosa considera que sus competencias en lectura son excelentes.

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

Datos de las figuras 5.2 y 5.4. **Nivel de alfabetización por autoevaluación de las competencias en lectura en determinados países**

Porcentaje de población de 25-64 años en cada nivel de alfabetismo en prosa, 1994-98

	Niveles de autoevaluación de los encuestados	Niveles de alfabetismo en prosa			
		Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4/5
Canadá	Excelente o bueno	6,9	24,6	38,0	30,6
	Medio o flojo	46,6	29,8	21,8	1,8
Dinamarca	Excelente o bueno	6,7	34,9	51,5	6,9
	Medio o flojo	32,7	45,0	22,4	0,0
Finlandia	Excelente o bueno	4,1	23,1	45,5	27,3
	Medio o flojo	17,0	42,7	36,1	4,2
Noruega	Excelente o bueno	3,9	22,6	54,5	19,0
	Medio o flojo	24,5	38,1	33,0	4,4
Portugal	Excelente o bueno	26,9	34,8	31,1	7,2
	Medio o flojo	70,8	22,0	7,2	0,1
Suiza	Excelente o bueno	11,0	37,1	42,1	9,8
	Medio o flojo	66,1	22,4	10,5	1,1
Reino Unido	Excelente o bueno	10,6	28,4	38,6	22,4
	Medio o flojo	42,6	37,8	15,5	4,1
Todos los países	Excelente	5,4	21,5	43,0	30,1
	Bueno	14,4	35,7	36,9	13,0
	Medio	44,1	35,2	17,7	3,0
	Flojo	83,6	13,0	3,4	0,0

*Nota:* Por ejemplo, en Canadá un 6,9% de los que cree que sus competencias en lectura son excelentes o buenas está en el nivel 1.  
*Fuente:* International Adult Literacy Survey (1994-98).

Datos de la figura 5.3. **Nivel de alfabetización según la percepción de la limitación de las competencias en lectura sobre las oportunidades de empleo**

Distribución en porcentaje de los niveles de alfabetización en cada respuesta para la población de 25-64 años, 1994-98

	Niveles de alfabetismo en prosa				
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4/5	Total
Limitan mucho las oportunidades de empleo	57,1	17,6	22,2	3,1	2,2
Limitan un poco las oportunidades de empleo	41,6	38,2	17,9	2,4	8,9
No limitan las oportunidades de empleo	13,4	27,9	38,0	20,7	88,2

*Nota:* Por ejemplo, un 57,1% de los encuestados que cree que sus capacidades en lectura limitan mucho sus oportunidades de empleo está en el nivel 1.  
*Fuente:* International Adult Literacy Survey (1994-98).

Datos de la figura 5.5. **Alumnos y no alumnos por nivel de educación**

Porcentaje de población de 25-64 años en formación o no por nivel de educación, 1994-98

Nivel de educación	Alumnos	No alumnos	Total
Primaria	10,8	89,1	13,1
1er ciclo secundaria	33,1	66,8	34,3
2º ciclo secundaria	46,4	53,6	27,3
Superior no universitario	59,9	40,1	10,8
Universitario	68,4	31,6	13,4

*Nota:* Por ejemplo, entre los individuos con un nivel de formación de primaria, un 10,8% recibió algún tipo de formación durante los 12 meses anteriores a la encuesta.  
*Fuente:* International Adult Literacy Survey (1994-98).



### Datos de la figura 5.7. Demanda de aprendizaje no satisfecha

Porcentaje de población entre los 25 y los 64 años que no pudo participar en al menos una sesión, según tipo de formación, con independencia de que finalmente se realizase el curso o no

Finalmente se llevó a cabo la formación	Demanda no satisfecha de formación				Total
	Por motivos profesionales		Por motivos personales		
	Al menos un intento fallido de formación	No hubo intentos fallidos de formarse.	Al menos un intento fallido de formación	No hubo intentos fallidos de formarse.	
Sí	32,1	67,7	29,2	70,6	43,2
No	18,9	81,0	19,7	80,2	56,6
Total	24,6	75,1	23,8	75,8	Aprox. 100*

Nota: Por ejemplo, entre los individuos que siguieron una formación profesional, un 32,1% tuvo al menos un intento fallido de formación en otra ocasión (ver figura 5.9 para los motivos).

\* Unas pocas personas rechazaron responder a una u otra de las dos preguntas.

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

### Datos de la figura 5.8. Demanda no satisfecha de formación por nivel de educación

Porcentaje de población de 25-64 años que no pudo participar en al menos una sesión de formación, por tipo de formación y nivel de educación, tanto si la formación finalmente se llevó a cabo como si no, 1994-98

Finalmente se llevó a cabo la formación	Demanda no satisfecha de formación				Total
	Por motivos profesionales		Por motivos personales		
	Al menos un intento fallido de formación	No hubo intentos fallidos de formarse.	Al menos un intento fallido de formación	No hubo intentos fallidos de formarse.	
Primaria	9,1	90,8	12,1	87,7	7,5
1er ciclo secundaria	17,3	82,6	17,4	82,5	38,0
2º ciclo secundaria	29,1	70,7	27,6	72,2	28,1
Superior no universitario	36,9	63,1	29,8	70,2	11,2
Universitario	33,6	66,3	34,8	65,0	14,1
Total	24,6	75,1	23,8	75,8	Aprox. 100*

Nota: Por ejemplo, entre los individuos que tienen un nivel de educación de primaria, un 9,1% tuvo al menos un intento frustrado de formación profesional (ver figura 5.9 para los motivos).

\* Unas pocas personas rechazaron responder a una u otra de las dos preguntas.

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

Datos de la figura 5.9. **Razones por las que no se participa en las actividades de aprendizaje adulto**  
 Porcentaje de población entre 25 y 64 años, según razones aducidas para no participar y según tipo de formación, 1994-98

	Formación profesional <sup>1</sup>	Otras formaciones
Demanda no satisfecha de formación	24,6	23,8
Motivos que explican la no participación		
Gestión del tiempo		
Falta de tiempo	36,1	55,1
Demasiado trabajo	17,4	16,4
Asuntos familiares	15,4	17,1
Naturaleza de la formación		
Cursos no disponibles	12,8	5,5
Coste de la formación	23,3	16,7
Horario del curso	12,2	10,2
Idioma del curso	0,5	0,3
Situación personal		
Falta de soporte del empresario	10,2	0,6
Problemas de salud	3,7	5,2
Falta de cualificaciones	1,9	0,3
Otros	13,3	9,2

Nota: Los totales son superiores a 100 porque varias respuestas eran posibles.

1. Los datos sobre la formación profesional no están disponibles para Portugal y Suecia.

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

Datos de la figura 5.10. **Regreso a la formación por nivel de educación inicial**

Salario medio proporcional<sup>1</sup> obtenido por los trabajadores formados según su nivel de educación inicial, años 90

	Inferior a 2º ciclo secundaria	2º ciclo secundaria	Superior no universitario	Universitario
Australia	6,9	8,6	4,2	1,8
Francia	30,2	16,1	2,3	-1,3
Alemania	16,0	9,5	-7,6	17,9
Italia	15,7	23,8	..	6,8
Países Bajos	17,6	0,7	0,0	-15,9
Reino Unido	20,2	4,3	19,8	3,0

1. Remuneración media de los trabajadores formados menos remuneración media de los trabajadores no formados, dividido por la remuneración media de los trabajadores no formados. Fuente: OCDE (1999).

Datos de la figura 5.11. **Nuevos participantes en programas públicos de formación**

Porcentaje de la población activa, 1998-2001

	Total	Desempleados	Empleados
Canadá (1997-98)	1,6	1,6	..
Dinamarca (2000)	15,9	5,8	10,2
Finlandia (2001)	2,8	2,6	0,2
Noruega (2001)	0,9	0,9	..
Portugal (1998)	9,9	0,6	9,3
España (2001)	14,6	1,5	13,0
Suecia (2001)	2,3	2,3	..
Suiza (2001)	1,3	1,3	..
Reino Unido (1999-2000)	0,5	0,5	0,1
Media no ponderada (9 países)	5,5	1,9	6,5

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre los programas del mercado laboral.

Datos de la figura 6.2. **Hogares con acceso a un ordenador e Internet en casa**

Porcentaje de hogares, 1999 y 2000

	Acceso a un ordenador en casa		Acceso a Internet	
	1999	2000	1999	2000
Canadá	50	55	29	40
Dinamarca	60	65	33	46
Finlandia	43	47	25	30
España	27	30	..	..
Suecia	57	60	42	48
Suiza	..	61	..	37
Reino Unido <sup>1</sup>	39	46	20	33

1. Último trimestre de 2000.

Fuente: OCDE (2001c, 2002b) y base de datos ICT.



## COORDINADORES NACIONALES Y MIEMBROS DEL EQUIPO DE REVISIÓN

### Canadá

#### Coordinadores nacionales

*Sr. Robert Patry*

Consejo de ministros de Educación, Canadá  
Ontario, Canadá

*Sra. Wendy Salmon*

Skills and Learning Policy Directorate Directorate  
Human Resources Development Canada (HRDC)  
Ottawa, Canadá

#### Miembros de la misión de la OCDE del 8 al 19 de enero de 2001

*D. Norton Grubb (ponente)*

Profesor  
School of Education,  
Universidad de California  
Berkeley, California, Estados Unidos

*D. Idès Nicaise*

Profesor  
Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA)  
Katholieke Universiteit Leuven (KUL)  
Louvain, Bélgica

*D<sup>a</sup>. Beatriz Pont*

Administradora  
División de Educación y Formación  
Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
OCDE  
París, Francia

*D. Albert Tuijnman*

Director  
Instituto de Educación Internacional  
Universidad de Estocolmo,  
Estocolmo, Suecia

*D. Patrick Werquin*

Administrador Principal  
División de Educación y Formación  
Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
OCDE  
París, Francia

## Dinamarca

### Coordinador nacional

D<sup>a</sup>. *Annelise Hauch*  
Directora de Sección  
Departamento de Educación de Adultos  
Ministerio de Educación  
Copenhague, Dinamarca

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 7 al 14 de noviembre de 2000

D<sup>a</sup>. *Danielle Colardyn (ponente)*  
Profesor  
Collège d'Europe  
Brujas, Bélgica  
Consultor de Educación  
París, Francia

D. *Helmut Höpflinger*  
Administrador Principal (Ministerialrat)  
Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Trabajo (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit)  
Viena, Austria

D. *Gregor Ramsey*  
Director  
Tertiary Education Consulting Services  
Education Consultants  
Mosman, NSW, Australia

D<sup>a</sup>. *Anne Sonnet*  
Administradora  
División de Análisis y Política de Empleo  
Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
OCDE  
París, Francia

D. *Patrick Werquin*  
Administrador Principal  
División de Educación y Formación  
Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
OCDE  
París, Francia

## Finlandia

### Coordinadores nacionales

D. *Jorma Ahola*

Sr. *Ville Heinonen*

División de Educación y Formación de Adultos

Departamento de Políticas Educativas y Científicas, Ministerio de Educación

Helsinki, Finlandia

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 1 al 9 de febrero de 2001

D<sup>a</sup>. *Martina Ni Cheallaigh* (ponente)

Directora de Proyectos - Aprendizaje a lo Largo de la Vida

Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)

Thessaloniki, Grecia

D. *Richard P. Phelps*

Senior Study Director

WESTAT

Rockville, Maryland, Estados Unidos

D<sup>a</sup>. *Anne Sonnet*

Administradora

División de Análisis y Política de Empleo

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

D. *Vincent Vandenberghe*

Profesor

GIRSEF - Universidad Católica de Louvain (UCL)

Louvain-La-Neuve, Bélgica

D. *Patrick Werquin*

Administrador Principal

División de Educación y Formación

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

## Noruega

### Coordinador nacional

D<sup>a</sup>. *Marit Viggen*  
Consejera  
Departamento de Educación de Adultos  
Ministerio de Educación, Investigación y Asuntos Religiosos (KUF)  
Oslo, Noruega

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 15 al 24 de marzo de 2000

D<sup>a</sup>. *Mia Douterlungne*  
Profesora  
Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA)  
Katholieke Universiteit Leuven (KUL)  
Louvain, Bélgica

D. *Jean-Louis Kirsch*  
Investigador Senior  
Centro de Estudios e Investigaciones sobre las Cualificaciones (Céreq)  
Katholieke Universiteit Leuven (KUL)  
Marsella, Francia

D<sup>a</sup>. *Anne Sonnet*  
Administradora  
División de Análisis y Política de Empleo  
Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
OCDE  
París, Francia

D. *Patrick Werquin*  
Administrador Principal  
División de Educación y Formación  
Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
OCDE  
París, Francia

D<sup>a</sup>. *Joan Wills (ponente)*  
Directora  
Center for Workforce Development  
Education for Educational Leadership  
Washington DC, Estados Unidos



## Portugal

### Coordinadores nacionales

D<sup>a</sup>. *Lisete Matos*

Ms. *Maria Teresa Braz Gonçalves*

Agencia Nacional para la Educación y la Formación de los Adultos (ANEFA)

Lisboa, Portugal

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 12 al 19 de marzo de 2001

D. *Robert Boyer (ponente)*

Profesor

Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)

Centre d'Etudes Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées à la Planification (CEPREMAP)

École des Hautes Études en Science Sociale (EHESS)

París, Francia

D. *Ross Finnie*

Investigador y Profesor Adjunto

School of Policy Studies

Queen's University

Kingston, Ontario, Canadá

D<sup>a</sup>. *Anne Sonnet*

Administradora

División de Análisis y Política de Empleo

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

D. *Johnny Stroumza*

Professor

Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation (FDEP)

Universidad de Ginebra

Ginebra, Suiza

D. *Patrick Werquin*

Administrador Principal

División de Educación y Formación

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

## España

### Coordinadores nacionales

D. Manuel Corredoira López

Subdirector General de Formación Profesional

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Madrid, España

D<sup>a</sup>. M. Amparo Azorín-Albiñana López

Jefa del Servicio de Educación y Formación a lo Largo de la Vida

Subdirección General de Formación Profesional

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Madrid, España

D<sup>a</sup>. Rita Osorio Guijarro

Directora del Servicio de Documentación y Proyectos Internacionales

División de Formación Profesional

Instituto Nacional para el Empleo

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 13 al 23 de noviembre de 2001

D. Paolo Federighi

Profesor de Educación de adultos

Universidad de Florencia

Florencia, Italia

D. Juan Enrique Froemel-Andrade (*ponente*)

UNESCO-OREALC (UNESCO Oficina Regional para Educación en Latinoamérica y el Caribe)

Socio de Evaluarte, Froemel y Asociados

Santiago de Chile, Chile

D. Antonio Morfín Maciel

Profesor Universidad de Anahuac

Mexico City, México

D<sup>a</sup>. Beatriz Pont

Administradora

División de Educación y Formación

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

## Suecia

### Coordinador nacional

D<sup>a</sup>. *Viveka Wetterberg*  
 División de Educación de Adultos  
 Ministerio de Educación y Ciencia  
 Estocolmo, Suecia

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 3 al 12 de mayo de 2000

D. *Jens Bjørnåvold* (ponente)  
 Experto  
 División de Educación y Cultura  
 Comisión Europea  
 Bruselas, Bélgica  
 (Anteriormente en: CEDEFOP, Thessaloniki, Grecia)

D<sup>a</sup>. *Marie Lavoie*  
 Profesora  
 Department of Economics  
 York University  
 Toronto, Canadá  
 (Anteriormente en: Human Resources Development Canada, Ontario, Canadá)

D. *Gerald Makepeace*  
 Profesor  
 Cardiff Business School,  
 Universidad de Cardiff  
 Cardiff, Reino Unido

D<sup>a</sup>. *Beatriz Pont*  
 Administradora  
 División de Educación y Formación  
 Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
 OCDE  
 París, Francia

D. *Patrick Werquin*  
 Administrador principal  
 División de Educación y Formación  
 Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
 OCDE  
 París, Francia

## Suiza

### Coordinador nacional

D. *André Schläfli*

Director

Federación Suiza para la Educación de Adultos (FSEA/SVEB)

Zúrich, Suiza

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 13 al 17 de diciembre de 1999

D. *Arne Carlsen*

Experto

Instituto Nacional Danés de Investigación en Educación

Copenhague, Dinamarca

D. *Pierre Doray (ponente)*

Profesor

Centre Interuniversitaire de Recherche sur la Science et la Technologie (CIRST)

Universidad de Québec (UGAM)

Montréal, Canadá

D. *Klaus Schömann*

Director de Investigación

Centro de Investigación en Ciencias Sociales (WZB)

Berlín, Alemania

D<sup>a</sup>. *Anne Sonnet*

Administradora

División de Análisis y Política de Empleo

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

D. *Patrick Werquin*

Administrador Principal

División de Educación y Formación

Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,

OCDE

París, Francia

## Reino Unido

CÓDIGOS DE PAÍS USADOS EN LAS TABLAS Y LOS GRÁFICOS

### Coordinadores nacionales

D<sup>a</sup>. *Katherine Costello*  
 Sra. *Wendy Humphreys*  
 Sra. *Jayne Lievesley*  
 Sr. *Andrew Milton*  
 Department for Education and Employment (DfEE)  
 Sheffield, Reino Unido

### Miembros del Equipo de Revisión de la OCDE del 10 al 18 de febrero de 2001

D. *Lex Borghans (ponente)*  
 Investigador Principal  
 Centro de Investigación sobre la Educación y el Mercado Laboral (ROA)  
 Universidad de Maastricht  
 Maastricht, Países Bajos

D. *Norman Bowers*  
 Jefe de División  
 División de Análisis y de Política de Empleo  
 Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales  
 OCDE  
 París, Francia

D<sup>a</sup>. *María Jesús San Segundo*  
 Profesora  
 Universidad Carlos III de Madrid  
 Madrid, España

D. *André Schläfli*  
 Director Federación Suiza para la Educación de los Adultos (FSEA/ SVEB)  
 Zúrich, Suiza

D. *Patrick Werquin*  
 Administrador Principal  
 División de Educación y Formación  
 Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales,  
 OCDE  
 París, Francia



Anexo 4

## CÓDIGOS DE PAÍS USADOS EN LAS TABLAS Y LOS GRÁFICOS

Códigos de los países del examen temático	Código
Canadá	CAN
Dinamarca	DNK
Finlandia	FIN
Noruega	NOR
Portugal	PRT
España	ESP
Suecia	SWE
Suiza	CHE
Reino Unido	UKM

Códigos de otros países	Código
Australia	AUS
Austria	AUT
Bélgica	BEL
República Checa	CZE
Francia	FRA
Grecia	GRC
Hungría	HUN
Irlanda	IRL
Italia	ITA
Japón	JPN
Corea	KOR
Países Bajos	NLD
Nueva Zelanda	NZL
Polonia	POL
Turquía	TUR
Estados Unidos	USA





Anexo 5

**SIGLAS**

AAD	Ministerio de Trabajo y de la Administración, Noruega
ACL	Adult and Community Learning - Aprendizaje para adultos en el seno de la comunidad, Reino Unido
AEC	Centro de Educación para Adultos, Finlandia
AEI	Iniciativa para la Educación de los Adultos, Suecia
AER	Arbejdsgivernes Elevrefusion - Reembolso de los aprendices de los empresarios, Dinamarca
AETS	<i>Adult Education and Training Survey</i> - Encuesta sobre la Educación y Formación de los Adultos, Canadá
AF	Servicio Público de Empleo, Dinamarca
ALI	Adult Learning Inspectorate - Inspección del Aprendizaje Adulto, Reino Unido
ALL	<i>Adult Literacy and Lifeskills</i> (Survey) - Encuesta sobre las Aptitudes, la Lógica y la Alfabetización
ALMP	Active Labour Market Policies - Políticas Activas del Mercado Laboral
AMK	Ammattikorkeakoulu - Polytechnic Institute - Instituto Politécnico, Finlandia
AMS	Autoridad del Mercado Laboral, Dinamarca
AMU	Formación Profesional Continuada, Dinamarca
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos - Agencia Nacional de Educación y Formación de Adultos, Portugal (fusionada con el Departamento de Formación Profesional en 2002)
AOF	Asociación Educativa de los Trabajadores de Noruega
APL	Accreditation of Prior Learning - Acreditación de Aprendizaje Previo
AVU	Educación General de Adultos, Dinamarca
AUF	Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering - Institución del Mercado Laboral para la Financiación de la Educación y la Formación, Dinamarca
BSA	Basic Skills Agency - Agencia para las Competencias de Base, Reino Unido
CAE	Conseil d'analyse économique - Consejo de Análisis Económico, Francia
CAL	Computer-aided learning - Aprendizaje con la Ayuda del Ordenador
CDIP	Conférence Suisse des Directeurs Cantonaux de l'instruction Publique - Conferencia Suiza de Directores Cantonales de la instrucción pública
CDL	Career Development Loans - Préstamos para Mejorar las Perspectivas de Carrera, Reino Unido
CE	Comisión Europea

CEDEFOP	Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle - Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CERUK	Current Educational Research - Investigación Actual en Educación, Reino Unido
CHST	Canada Health and Social Transfer - Oficina Canadiense de la Salud y las Transferencias Sociales
CIRFA	Conférence Intercantonale des Responsables de la Formation des Adultes - Conferencia Intercantonal de los Responsables de la Formación de los Adultos, Suiza
CITB	Construction Industry Training Board - Sindicato de la Formación en la Construcción Industrial, Reino Unido
CMEC	Council of Ministers of Education - Consejo de Ministros de Educación, Canadá
CPMT	Commission des Partenaires du Marché du Travail - Comisión de los Socios del Mercado Laboral, Suiza
CRCefa	Centro de Recursos em Conhecimento de Educação e Formação de Adultos - Centro de Recursos en Conocimiento de la Educación y Formación de Adultos, Portugal
CRIF	Centre régional intégré de formation - Centro regional integrado de formación, Canadá
CRVCC	Centro de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências - Centro de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias, Portugal
CVTS	Continuous Vocational Training Survey - Encuesta sobre la Formación Profesional Continua
DfEE	Department for Education and Employment - Ministerio de Educación y Empleo, Reino Unido (nombre antiguo - ahora: DfES)
DfES	Department for Education and Skills - Ministerio de Educación y Cualificaciones, Reino Unido
DTI	Danish Technological Institute - Instituto Danés de Tecnología
DWP	Department for Work and Pensions - Ministerio de Educación y Pensiones, Reino Unido
ECITB	Engineering Construction Industry Training Board - Sindicato de la Formación en la Construcción Mecánica Industrial, Reino Unido
ECHP	European Commission Household Panel - Panel Comunitario de los Hogares
ECTS	European Credit Transfer System - Sistema Europeo de Equivalencia de Diplomas EduQua Educación de Calidad, Suiza
EFA	Educação e Formação de Adultos - Educación y Formación de Adultos, Portugal
ELFS	European Labour Force Survey - Encuesta Europea sobre la Población Activa
ERDF	European Regional Development Fund - Fondo Europeo de Desarrollo Regional
ESF	European Social Fund - Fondo Social Europeo
ESPA	Enquête Suisse sur la Population Active - Encuesta Suiza sobre la Población Activa
EUROSTAT	Instituto de Estadística de la Comisión Europea
EVA	Instituto Danés de Evaluación
FE	Further Education - Educación Postobligatoria para Adultos
FEFC	Further Education Funding Council - Consejo de Financiación de la Educación Postobligatoria, Reino Unido
FFPP	Fonds enFaveur de la Formation et du Perfectionnement Professionnels - Fondos a Favor de la Formación y el Perfeccionamiento Profesionales, Suiza
FHS	Folk High School - Instituto Popular

FNFMO	Fonds National de Formation de la Main-d'Œuvre - Fondo Nacional de Formación de la Mano de Obra, Suiza
FORCEM	Fundación para la Formación Continua, España
FSEA	Fédération Suisse de l'Éducation des Adultes - Federación Suiza de la Educación de los Adultos
FVU	Educación Preparatoria para Adultos, Dinamarca
GNVQ	General National Vocational Qualification - Cualificación Profesional General, Reino Unido
GVU	Educación Básica para Adultos, Dinamarca
IALS	International Adult Literacy Survey - Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de los Adultos
IAG	Information, Advice and Guidance - Información, Asesoramiento y Orientación
ICL	Income Contingent Loans - Préstamos en Función de los Ingresos
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional - Instituto de Empleo y Formación Profesional, Portugal
IFPA	Instituto de Formação Profissional Acelerada - Instituto de Formación Profesional Acelerada, Portugal
IIP	Investors in People - Inversores en Recursos Humanos, Reino Unido
ILA	Individual Learning Accounts - Cuentas Individuales de Aprendizaje
INCUAL	Instituto Nacional de las Cualificaciones, España
INEM	Instituto Nacional de Empleo, España
INOFOR	Instituto para a Inovação na Formação - Instituto para la Innovación en la Formación, Portugal
ISCED	International Standard Classification for Education - Clasificación Estándar Internacional para la Educación
ISO	International Organisation for Standardisation - Organización Internacional para la Estandarización
K-12	Sistema Escolar desde la Guardería hasta el Curso 12 Komvux Kommunal vuxenutbildning - Educación Municipal para Adultos, Suecia
KUF	Ministerio de Educación, Investigación y Asuntos Religiosos, Noruega (nombre antiguo - ahora: UFD)
KY	Formación Profesional Avanzada, Suecia
LFS	Labour Force Survey - Encuesta sobre la Población Activa
LMEA	Licence Mention Éducation des Adultes - Nivel Académico en la Educación de los Adultos, Suiza
LO	Confederación Noruega de Sindicatos
LOGSE	Ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, España
LSC	Learning and Skills Council - Consejo del Aprendizaje y las Cualificaciones, Reino Unido
MRK	Centro de Recursos en Cualificaciones de Mosjøen, Noruega
NACETT	National Advisory Council for Education and Training Targets - Consejo Nacional para los Objetivos de la Educación y la Formación, Reino Unido
NBE	National Board of Education - Comité Nacional de la Educación, Finlandia
NCVQ	National Council for Vocational Qualifications - Consejo Nacional de Cualificaciones Profesionales, Reino Unido

NFU	Instituto Noruego de Estado para la Enseñanza a Distancia
NHD	Ministerio de Comercio e Industria, Noruega
NHO	Confederación de Empresas e Industrias Noruegas
NIACE	National Institute of Adult Continuing Education - Instituto Nacional de Educación Continua para Adultos
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación
NITOL	Red Noruega para la Enseñanza Abierta Basada en la Tecnología de la Información (nombre antiguo, ahora: NVU)
NKI	Enseñanza a Distancia NKI, Noruega
NTO	National Training Organisation - Organización Nacional para la Formación, Reino Unido
NVI	Instituto Noruego de Educación de Adultos
NVQ/SVO	National Vocational Qualification (Reino Unido)/Scottish Vocational Qualification - Cualificaciones Profesionales Nacionales/Cualificaciones Profesionales Escocesas
NVU	Universidad en Red, Noruega
OEFP	Observatório do Emprego e Formação Profissional - Observatorio de Empleo y Formación Profesional, Portugal
OFFT	Office Fédéral de Formation Professionnelle et de Technologie - Oficina Federal de Formación Profesional y Tecnología, Suiza
OFS	Office Fédéral de la Statistique - Oficina Federal de Estadística, Suiza
OFSTED	Office for Standards in Education - Oficina de Estandarización en Educación, Reino Unido OIT Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
Opintoluotsi	Servicio de Búsqueda Abierta de Información sobre Educación, Finlandia
SPE	Servicio Público de Empleo
PLAR	Evaluación y Reconocimiento de los Aprendizajes Previos
PPP	Paridad de Poder de Compra
QCA	Qualifications and Curriculum Authority - Autoridad en Materia de Cualificaciones y de Curriculum, Reino Unido
QUALFOR	Programa para a Certificação de Organismos de Formação - Programa para la Certificación de Organismos de Formación, Portugal
RAAPFA	Regroupement des Associations d'Andragogues et de Professionnels de la Formation des Adultes - Reagrupación de Asociaciones de Andragogos y de Profesionales de la Formación de los Adultos, Canadá
Saber+	Centros saber+, Portugal
Sarvux	Educación para Adultos con Discapacidades, Suecia
SBS	Small Business Service - Servicio a las Pequeñas Empresas, Reino Unido
seco	Secrétariat d'État à l'Économie - Secretariado de Estado para la Economía, Suiza
Sfi	Enseñanza para Inmigrantes en Suecia
SFIA	Sea Fish Authority - Autoridades de la Pesca, Reino Unido
SIALS	Second International Adult Literacy Survey - Segunda Encuesta Internacional sobre el Alfabetismo de los Adultos

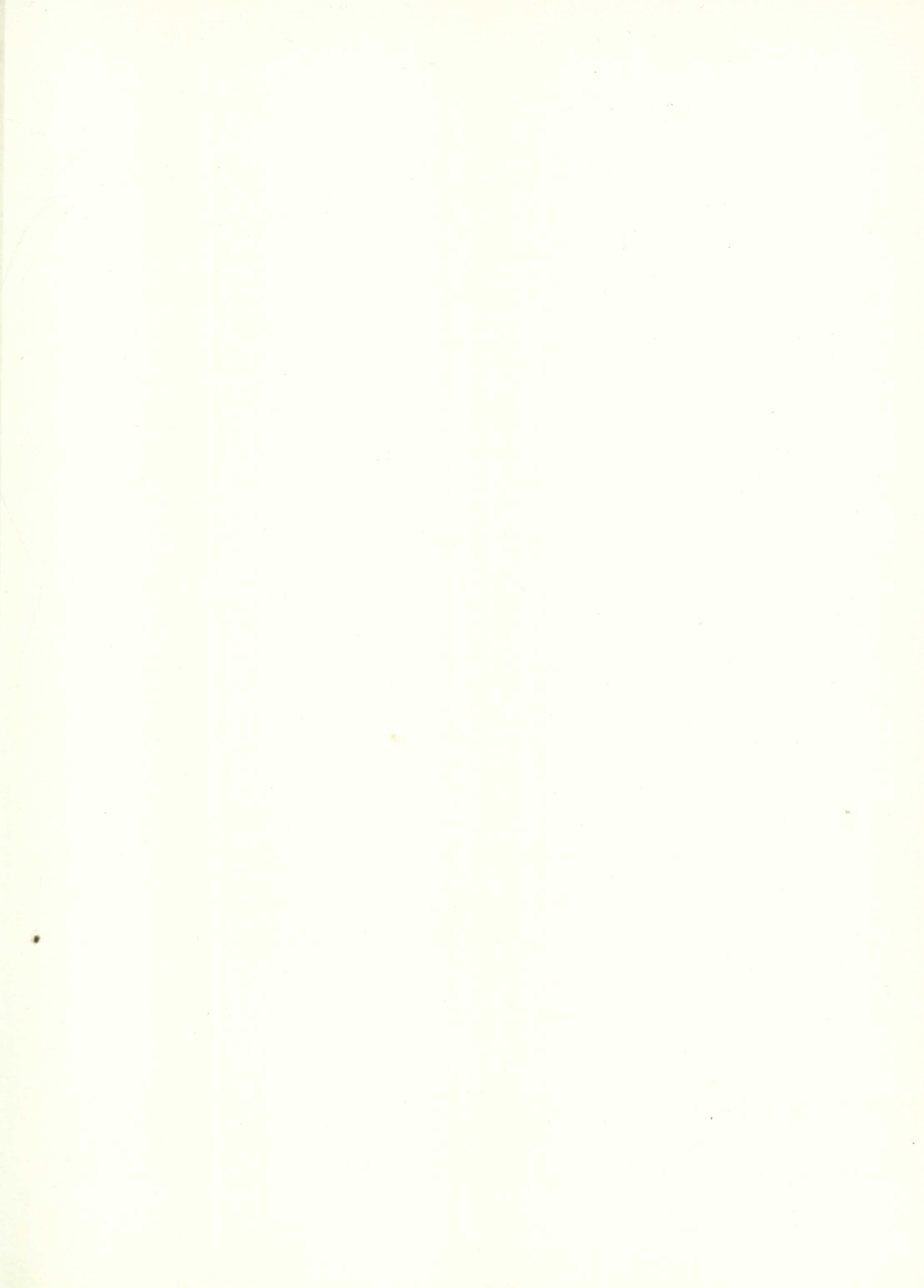
SRFP	Société suisse pour la Recherche Appliquée en Matière de Formation Professionnelle - Sociedad Suiza para la Investigación Aplicada a la Formación Profesional
SRV	Centro Noruego para la Educación de los Adultos
SSC	Sector Skills Council - Consejo Local de Cualificaciones, Reino Unido
SVU	Apoyo de Estado a la Educación de los Adultos, Dinamarca
SWIT	Swedish Information Technology - Tecnología de la Información Sueca
T&E Centre	Centro para el Desarrollo del Empleo y del Comercio, Finlandia
TIs	Tecnologías de la Información
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIO	Total Involvement in Quality - Compromiso Total en la Calidad
TRAL	Thematic Review on Adult Learning – Revisión Temática del Aprendizaje Adulto
UE	Unión Europea
UFD	Ministerio de Educación e Investigación, Noruega Ufi University for Industry - Universidad para la Industria, Reino Unido
ULF	Union Learning Fund - Fondo para el Aprendizaje, Reino Unido
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
UOC	Universitat Oberta de Catalunya - Universidad Abierta de Cataluña
VET	Vocational Education and Training - Educación y Formación Profesional
VEUD	Educación y Formación para Adultos Orientada hacia la Profesionalidad, Dinamarca
VEU-Reform	Reforma de la Educación y de la Formación de los Adultos, Dinamarca
VOX	Instituto Noruego para la Educación de los Adultos (establecido el 1 de enero de 2001 tras la fusión de NVI, NFU y SRV) VUC Centros de Educación General de los Adultos, Dinamarca
YLE	Compañía Finlandesa de Televisión.



PUBLICACIONES DE LA OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRESO EN FRANCIA (91 2003 04 1 P)  
ISBN 92-64-19943-8 - n° 52721 2003







OECD  OCDE



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN,  
CULTURA Y DEPORTE