

Resumen

Análisis de políticas educativas – edición de 2003

Overview

Education Policy Analysis - 2003 Edition

Spanish translation

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

**Todos los Resúmenes se pueden obtener de forma gratuita
en el OCDE Online Bookshop : www.oecd.org/bookshop/**

Este Resumen no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Objeto de esta serie

La mejora de la calidad de la enseñanza constituye un objetivo político clave en los países de la OCDE. En todo el mundo se están llevando a cabo importantes reformas educativas como respuesta a la demanda de proporcionar a todo aquél que lo desee la oportunidad de una formación continua. El informe *Education Policy Analysis* ofrece la ocasión de reflexionar y aprender de esta rica experiencia internacional.

La OCDE comenzó a publicar la serie *Education Policy Analysis* en 1996 como parte del programa de trabajo del Comité de Educación de la Organización. La serie responde a las prioridades políticas establecidas por los ministerios de educación de los países miembros. Sus objetivos centrales son:

- Ayudar a políticos y demás personas involucradas en las políticas educativas a mejorar sus decisiones aportándoles un trabajo comparativo internacional;
- Entender las principales repercusiones e implicaciones políticas de las actividades educativas de la OCDE, de los datos e indicadores internacionales y de estudios relacionados. Y, por último,
- Presentar resultados, análisis y discusiones de forma sucinta y accesible.

Education Policy Analysis es una publicación anual.

Resumen de la edición de 2003

La edición de 2003 contiene análisis vanguardistas de cuestiones políticas y muestra la evolución internacional de:

- las formas en que cada país define a los *alumnos con discapacidades, dificultades de aprendizaje y en desventaja*, la forma en que se enfocan estas necesidades educativas especiales, y lo que ello implica en los debates sobre igualdad e inclusión;
- los nuevos enfoques de la *orientación profesional* para jóvenes y adultos que faciliten la formación continua y desarrollen su capacidad de gestión profesional a lo largo de la vida;
- los profundos cambios que se están produciendo en los objetivos y en los destinatarios de la *enseñanza superior*, con sus implicaciones en cuanto a financiación y gestión. Y, por último,
- las opciones políticas que aseguren que las *inversiones*, por parte de individuos, gobiernos y empresas, *en formación continua de las personas adultas* merecen la pena y son sostenibles a largo plazo.

Asimismo, la edición de 2003 incluye, por primera vez, un resumen de las *principales reformas de las políticas educativas*, en multitud de campos, en los diferentes países de la OCDE.

Capítulo 1. Diversidad, integración e igualdad: Reflexiones sobre la satisfacción de necesidades educativas especiales

Atender con equidad a los diversos grupos de alumnos constituye una preocupación mayor en los países de la OCDE. El principal problema radica en conseguir la integración lo que, a la larga, contribuye a mejorar la cohesión social. De los sistemas educativos se espera que participen en estas aspiraciones sociales, y los países han iniciado una serie de acciones tendentes a contribuir a ello. El presente capítulo ayuda en este sentido, aportando datos y exponiendo las experiencias de programas para estudiantes con discapacidades, dificultades o en situación de desventaja. Además de documentar los numerosos enfoques de cada país, se desarrollan dos argumentos principales: (i) una concepción de igualdad ‘basada en los derechos’ implica que, siempre que sea posible, se eduque a los alumnos en centros ordinarios y de integración en lugar de hacerlo en instituciones especiales; y (ii), los diversos enfoques nacionales para integrar a estudiantes con discapacidades en centros ordinarios aportan lecciones útiles para los debates sobre diversidad e igualdad educativa.

El capítulo analiza multitud de datos internacionales sobre programas para alumnos con discapacidades, dificultades de aprendizaje y en desventaja. Expone, además, casos prácticos de centros en los que parece que la integración está funcionando bien, con el objeto de determinar las principales condiciones para el desarrollo de estos centros. Estas características extraídas de ocho países de la OCDE, entre ellos España, parecen además importantes para mejorar la educación en su conjunto.

Los países de la OCDE se han empeñado en asegurar que sus sistemas educativos persigan resultados equitativos para todos los alumnos, lo que requiere que se ocupen de grupos con necesidades diversas. Una parte importante de esta tarea consiste en organizar programas para alumnos con discapacidades, dificultades o en desventaja, respetando y protegiendo siempre sus derechos. Las repercusiones en la distribución de recursos no son claras, dado que, por ejemplo, por más recursos que se destinen a muchos de los alumnos discapacitados, los resultados nunca serán los mismos que en el caso de los no discapacitados. Así que, a pesar de que este capítulo analiza ampliamente la asignación de recursos de varios grupos (por género y por edad), se trata simplemente de indicadores que muestran hasta qué punto los países se comprometen con un *proceso* que persigue la igualdad en lugar de medir el avance hacia la consecución de un estándar objetivo y bien definido.

No obstante es posible determinar algunas condiciones clave que permiten avanzar en ese proceso. En primer lugar, se trata de reconocer la diversidad y planificar teniéndola en cuenta. Un indicador de lo anterior es el número de alumnos que asisten a centros especiales; hay grandes variaciones de un país a otro (véase la tabla); si dicho número es elevado, estamos ante un signo de que los centros de integración han fallado en adaptarse a las diferentes necesidades educativas. Entre otras condiciones analizadas en la última parte de este capítulo, algunas están vinculadas con lo que ocurre dentro del sistema escolar, tales como el desarrollo del personal y la cooperación entre centros, mientras que otras se refieren a relaciones externas tales como la responsabilidad y la implicación de la comunidad. Los diferentes enfoques nacionales documentados en este capítulo plantean importantes cuestiones en cuanto a qué es lo que mejor funciona para cada tipo de alumno. Las reformas realizadas en los países de la OCDE ayudan a saber cuál es la mejor forma de enfrentarse a estas cuestiones, aunque todavía resta mucho por hacer.

Número y tamaño de centros especiales en la enseñanza obligatoria

	Número de centros especiales por cada 100.000 alumnos matriculados de enseñanza obligatoria	Tamaño de los centros especiales (promedio de estudiantes matriculados)
Bélgica (comunidad flamenca)	37	132
Canadá (New Brunswick)	0	0
República Checa	58	70
Finlandia	45	45
Francia	22	65
Alemania	29	121
Italia	1	26
México	82	12
Holanda	50	99
Polonia	15	71
España ¹	11	35
Suecia	62	17
Suiza	46	37
Turquía	2	68
Reino Unido	16	64

Nota: 1. Los datos de España hacen referencia a todos los ciclos de enseñanza

Capítulo 2. Orientación profesional: nuevas formas para el progreso

Los responsables de servicios de orientación profesional de los países de la OCDE se enfrentan a dos dificultades principales. En el marco de la formación continua y de las políticas de empleo activas, tienen que:

- ofrecer servicios que contribuyan a desarrollar la capacidad de gestión profesional en lugar de ayudar a tomar decisiones inmediatas; y
- aumentar ampliamente el acceso a la orientación profesional, haciéndola disponible a lo largo de toda la vida.

Este capítulo presenta argumentos sobre la importancia de la orientación profesional en las políticas públicas y destaca varias formas en las que algunos países de la OCDE hacen frente a estos dos problemas. Como base utiliza un análisis de la orientación profesional en 14 países de la OCDE, España entre ellos.

La orientación profesional resulta fundamental para el buen funcionamiento de los mercados laborales y para que los sistemas educativos cumplan sus objetivos. Además, promueve la igualdad: hechos recientes sugieren que la movilidad social se basa en una adquisición amplia no sólo de conocimientos y capacidades, sino de saber cómo usarlos. En este contexto, se está ampliando la misión de la orientación profesional para convertirse en parte de la formación continua. Ya hay servicios de orientación que están empezando a adaptarse a este nuevo enfoque, partiendo de un modelo tradicional de entrevistas realizadas por psicólogos a alumnos que van a abandonar la escuela (véanse en el cuadro varias iniciativas recientes de algunos países).

Una dificultad fundamental para este tipo de servicios en evolución consiste en dejar de limitarse a ayudar a los individuos en la toma de decisiones sobre un trabajo o una carrera determinada, para empezar a enseñarles a desarrollar capacidades de gestión profesional. En las escuelas esto significa incluir en el plan de estudios la educación profesional y relacionarla con el desarrollo global. Algunos países lo han integrado en los temarios. No obstante, la educación profesional sigue estando concentrada en el tramo final de la escolarización obligatoria. En el segundo ciclo de enseñanza secundaria y en la enseñanza superior los servicios de orientación se centran en la elección inmediata en lugar de atender el desarrollo personal y una toma más amplia de decisiones, aun cuando esta situación está empezando a cambiar en algunos países.

Una segunda dificultad estriba en ampliar el acceso a la orientación durante la edad adulta, algo que todavía está poco desarrollado y que la utilizan principalmente desempleados que acceden a los servicios públicos de empleo. Algunos servicios nuevos están apareciendo vinculados a instituciones de educación para adultos, pero no siempre son capaces de ofrecer un asesoramiento amplio e imparcial. Los esfuerzos para crear mercados privados han tenido un éxito escaso, mientras que la financiación pública es limitada. La creación de servicios profesionales para todos los adultos sigue siendo, por tanto, una tarea ingente. Los servicios a través de Internet pueden ayudar, pero nunca

llegarán a sustituir a la ayuda personal. El siguiente cuadro ofrece algunos ejemplos de recientes iniciativas nacionales.

Cuadro “Orientación profesional”: Ampliar el acceso mediante la innovación

El sitio de Internet de **Australia** dedicado a la carrera profesional (www.myfuture.edu.au/) contiene información sobre cursos de educación y formación, sobre la oferta y la demanda de mercados laborales regionales, sobre el contenido de los puestos de trabajo y sobre las fuentes de subvención para estudios. El usuario puede analizar sus intereses y preferencias y buscar en consecuencia la información educacional y ocupacional que ofrece el sitio. En sus primeros siete meses el sitio tuvo 2,5 millones de visitas.

En **Austria** se organizan al año tres grandes ferias sobre la carrera profesional. Dichas ferias cubren la formación profesional, la enseñanza superior y la enseñanza para adultos. Reciben miles de visitantes, involucran a cientos de organizaciones profesionales y comerciales, empresas, sindicatos e instituciones de enseñanza y se anuncian de forma estratégica en centros docentes y en las comunidades.

Los servicios de empleo público de **Canadá** contratan muchos servicios de orientación profesional a organizaciones de la comunidad que, a menudo, se les considera más familiarizados con las necesidades de los diferentes grupos: padres solteros o indígenas, por ejemplo. Algunas de estas organizaciones se centran, principalmente, en actividades de desarrollo profesional, como son los servicios de información, asesoramiento profesional y talleres para búsqueda de empleo. Otros tienen un abanico más amplio de funciones educativas, formativas y comunitarias. Algunos cuentan entre su personal con especialistas en orientación profesional: muchos de ellos no.

En **España**, la empresa internacional Altadis tiene un programa de desarrollo profesional creado en torno a una base de datos de cualificaciones de empleados y descripciones de puestos existentes en la empresa. Los que participan en el programa son entrevistados regularmente para evaluar sus competencias y aspiraciones frente a las futuras necesidades empresariales. Altadis ofrece asesoramiento profesional a los empleados como parte de un programa planificado y negociado con los sindicatos, y ha contratado a una empresa especialista en reinserción profesional para prestar este servicio. Esta última empresa emplea habitualmente licenciados en psicología o económicas.

En el **Reino Unido** se está usando la tecnología de líneas de ayuda telefónica para ampliar el acceso de los adultos a la enseñanza. El servicio, denominado *learnirect*, ofrece información y un asesoramiento profesional más amplio. El personal de este servicio se ha clasificado en tres niveles en función de sus cualificaciones y de la naturaleza de su trabajo, y puede acceder a una base de datos en línea para ofrecer información sobre más de un millón de cursos de enseñanza y formación. Desde su establecimiento en 1998, más de cuatro millones de personas han llamado a esta línea de asesoramiento nacional. El servicio funciona de 8.00 a 22.00, los 365 días del año.

Capítulo 3. Cambio de los patrones de gobierno en la enseñanza superior

Salvo raras excepciones, todos los gobiernos de la OCDE han estado reformando, revisando o reestructurando sus sistemas de enseñanza superior. Detrás de estas reformas se ocultan profundos cambios en los objetivos de la enseñanza superior y en las dificultades a las que ésta se enfrenta, así como en el carácter de sus instituciones y de sus participantes. En el momento presente se sobreentiende que las universidades y otras instituciones de enseñanza superior han de adaptarse a un entorno más complejo en el que las expectativas de la enseñanza superior han cambiado de tal forma que resultan irreconocibles.

¿Qué implica esto para el funcionamiento y el gobierno de la enseñanza superior? La mayoría de los gobiernos de la OCDE ejercía en el siglo XX un considerable control e influencia sobre el sector con el fin de ayudar a la consecución de objetivos tales como el crecimiento económico y la igualdad social. Actualmente, los gobiernos están más interesados que nunca en asegurarse que las instituciones de enseñanza ayudan a satisfacer necesidades económicas y sociales, habida cuenta de su importancia en las sociedades basadas en el conocimiento. Por otra parte, aceptan que una planificación centralizada de creación de conocimiento, de enseñanza y de aprendizaje es, a menudo, ineficiente, y consideran que una sociedad y una economía florecientes requieren instituciones que funcionen con un cierto grado de independencia, pues los mecanismos del mercado son, a menudo, más efectivos que los administradores en la regulación de la oferta y la demanda para modalidades de formación diversas orientadas a grupos de personas diferentes.

Así pues, el gobierno de la enseñanza superior se enfrenta a dificultades ciertas. Si, en verdad, la enseñanza superior constituye un impulsor importante y estratégico para tratar de conseguir los objetivos nacionales, ¿pueden los gobiernos alcanzar tales fines sin comprometer la independencia de las universidades o su dinamismo en la satisfacción de los nuevos mercados?

Este capítulo analiza cómo están planteando esta cuestión los gobiernos y cómo abordan una serie de cuestiones relacionadas con el gobierno de instituciones de enseñanza superior. Lo hace analizando el grado de autonomía de las instituciones y su capacidad para desarrollar sus propios puntos fuertes internos, manteniendo al mismo tiempo un sistema de enseñanza superior coherente. Ello implica considerar los cambiantes motores de gobierno teniendo en cuenta cinco aspectos del funcionamiento de la enseñanza superior:

- En primer lugar, qué margen de maniobra tienen las instituciones;
- En segundo lugar, en qué medida se basan en la financiación pública o qué otras fuentes de financiación poseen;
- En tercer lugar, cómo van cambiando las formas en que el propio sistema de enseñanza superior es objeto de control y de aseguramiento de la calidad;

- En cuarto lugar, la consolidación del gobierno de las instituciones; y
- En quinto lugar, las nuevas funciones de los líderes.

La agenda de reforma educativa ha llevado a los gobiernos, de forma generalizada, a centrarse más en las estrategias y en las prioridades y a implicarse menos en el funcionamiento diario del sistema. En algunos países ello ha implicado la creación de agencias destinadas a controlar la calidad de la enseñanza y de la investigación y el surgimiento de organismos “intermedios” destinados a distribuir los recursos públicos. Así, el entorno político actual se centra más en desarrollar nuevos enfoques en torno a conceptos como “gestión estratégica”, “desregulación” y “responsabilidad”, a fin de influir, de este modo, directamente en el comportamiento de las instituciones de enseñanza superior.

Capítulo 4. Estrategias para la inversión sostenible en formación continua

La formación continua es una estrategia clave para avanzar en el camino hacia una sociedad del conocimiento y para asegurarse de que los beneficios se distribuyen de forma equitativa. Sin embargo, la formación de las personas adultas es el eslabón débil del aprendizaje continuo. Muchas barreras han contribuido a limitar la participación de los adultos en general, y de los desaventajados en particular, la formación continua. Los métodos de enseñanza no siempre son adecuados, y a veces las personas carecen de servicios de apoyo accesibles y necesarios para equilibrar el trabajo, la familia y el aprendizaje. Este capítulo se centra en una barrera especialmente crítica, la de los recursos, con las consiguientes limitaciones de tiempo y dinero. Hasta ahora, no se han analizado sistemáticamente los recursos necesarios para una formación de adultos más amplia. Los países de la OCDE se enfrentan a cuestiones fundamentales sobre cómo conseguir y mantener los niveles cada vez mayores de inversión necesarios para asegurarse que las oportunidades van a estar abiertas a todos aquéllos que las necesitan y para garantizar que la sociedad está invirtiendo sus recursos con eficiencia.

Aunque los beneficios de la formación en la edad adulta no se pueden expresar únicamente en términos financieros, las consideraciones económicas son importantes. Si los individuos, las empresas y los gobiernos tienen que invertir más en la formación de adultos, habrán de hacerlo de forma “económicamente sostenible” (los beneficios previstos tienen que compensar los costos) y “financieramente sostenible” (tiene que existir una forma de pagar hoy los beneficios que se pueden cosechar en el futuro). Mientras que la inversión en enseñanza para jóvenes resulta altamente sostenible desde ambos puntos de vista, no lo es en el caso de la formación de adultos.

Este capítulo analiza, en primer lugar, la sostenibilidad económica del aprendizaje en la edad adulta mediante cálculos ilustrativos de tasas de rentabilidad. Los resultados sugieren que con las políticas reinantes, la rentabilidad económica es sólo un incentivo modesto para los individuos (especialmente para adultos con empleo) que tengan que formarse continuamente. Es necesario intervenir para aliviar la carga de los ingresos sacrificados y para acortar los periodos de estudio tomando en consideración los conocimientos que ya poseen los alumnos adultos.

La sostenibilidad financiera del aprendizaje en edad adulta gira alrededor de mecanismos para distribuir los costes entre individuos, gobiernos y empresas. Los gobiernos deberían cubrir los costos de los menos aventajados y crear los medios para que las otras partes los compartan. El capítulo analiza recientes iniciativas en 10 países de la OCDE, España entre ellos, que tratan de hacer realidad una “cofinanciación” de este tipo (véase la tabla). Aunque dichas iniciativas resultan prometedoras, parece difícil llegar hasta los grupos desaventajados que necesitan desesperadamente nuevas oportunidades de formación. No obstante, el amplio abanico de iniciativas en curso arrojan luz sobre lo que podría funcionar para individuos y empresas.

Mecanismos de cofinanciación para el aprendizaje en la edad adulta: objetivos, tipos de medidas e iniciativas nacionales

Medida	Objetivo		
	Reducción de costos directos para el individuo	Reducción de beneficios sacrificados	Distribución de riesgos
Cuentas de inversión y cuentas de aprendizaje individual	Holanda 2001; Reino Unido 2000 País Vasco, España 2000 Bélgica (Flandes) 2003	Skandia 1999 Gobierno sueco (propuesto en 2000; todavía inconcluso)	
Cuentas de tiempo		Alemania; Francia (convenios colectivos)	
Subsidio con tasas de interés	Corea 2002		
Deducciones y créditos fiscales	Austria 2002 Holanda 2001 Suecia (en desarrollo)	Skandia; Holanda 1993	
Préstamos por contingente de ingresos			Australia (enseñanza superior antes de licenciatura, 1989; para licenciados 2002)
Préstamos de formación transferibles			Reino Unido (en desarrollo)

El presente resumen es la traducción de extractos de una publicación de la OCDE editada originariamente en inglés y francés con los títulos siguientes:

**Education Policy Analysis - 2003 Edition
Analyse des politiques d'éducation - Édition 2003**

© OCDE, 2003.

Las publicaciones y los resúmenes de la OECD pueden obtenerse en

www.oecd.org/bookshop/

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

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

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



© OCDE, 2003

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