

Education Policy Analysis -- 2004 Edition

Summary in Spanish

Análisis de políticas educativas, edición 2004

Resumen en español

El capítulo 1, retomando una cuestión que la OCDE ya examinó hace unos 30 años, analiza los últimos datos sobre las alternativas a la universidad tradicional en los sistemas nacionales de enseñanza superior. El capítulo 2 revisa una serie de trabajos de la OCDE sobre el uso educativo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, extrae algunas lecciones cautelares y aporta sugerencias para amortizar mejor las inversiones nacionales en dichas tecnologías en la enseñanza. El capítulo 3 expone un tema que hasta ahora no se había tratado de forma sistemática en los trabajos sobre la enseñanza de la OCDE: la importante función que deberían desempeñar los centros de enseñanza como cimientos de la formación continua. El capítulo 4, por último, examina las cuestiones que plantea el uso de la política fiscal como instrumento para la formación continua. El volumen tiene un anexo que resume la evolución más reciente de la política educativa en los países de la OCDE.

Análisis de las alternativas a las universidades

Las universidades han dejado de tener el monopolio de la enseñanza superior. En algunos países, más de un tercio de los estudiantes está matriculado en otros tipos de institución y, en algunos de ellos, estas instituciones son mayoría. Las instituciones no universitarias de enseñanza superior ofrecen estudios muy variados, desde combinaciones de formación profesional con cursos de segundo ciclo de enseñanza secundaria y de enseñanza superior de ciclo corto, a institutos politécnicos de estudios universitarios de 4 años. Pero hay dos imperativos comunes que han influido en el crecimiento de estas instituciones en la OCDE. El primero ha sido la creación de mucha más capacidad para ampliar la oferta global de enseñanza superior. El segundo es la diversificación de la oferta de cursos, de accesibilidad, y de relaciones con empresas y con la comunidad en general.

El objeto de las instituciones no universitarias de enseñanza superior **varía sustancialmente de una a otra**. Algunas, como las *Fachhochschulen* (*escuelas universitarias profesionales*), se centran en titulaciones profesionales. Otras, como los institutos de enseñanza superior de Estados Unidos y Canadá, imparten un nivel más amplio de estudios. Entre los objetos destacan tres dimensiones clave:

- *El grado de orientación profesional*. Las instituciones no universitarias de muchos países fueron en su día institutos de enseñanza profesional o técnica, y por lo general imparten menos enseñanza general (como humanidades, por ejemplo) que las universidades. Pero algunas de ellas tienen como objetivo ayudar en el acceso a la universidad y, en estos casos, la orientación profesional es menos generalizada. Entre estas instituciones destacan no sólo las de tipo universal de Estados Unidos, Canadá y Australia, sino también los institutos tecnológicos universitarios franceses (*Instituts universitaires de technologie, IUT*), que ofrecen una titulación normalizada de dos años.
- *Los grados de enseñanza*. Algunas instituciones de los países anglosajones ofrecen titulaciones que van desde el segundo ciclo de enseñanza secundaria hasta las de grado universitario. Por otra parte, en algunos países sajones y escandinavos las instituciones no universitarias de enseñanza superior imparten principalmente sólo cursos avanzados equivalentes a diplomaturas, con menor grado de formación para adultos que en otros centros.
- *Orientación comunitaria*. Muchos países cuentan ahora con redes de instituciones no universitarias que son más numerosas que las propias universidades, por lo que están más dispersas geográficamente. Ello mejora el acceso local y, en algunos casos, sirve a la comunidad de otras formas: dirigiendo la investigación orientada al desarrollo económico local o regional, por ejemplo.

Los centros no universitarios de enseñanza superior se adaptan de varias formas a un sistema general. A veces se distinguen claramente niveles de instituciones con diferentes estatus, pero el panorama puede resultar más complejo cuando se solapan los tipos de cursos y las titulaciones de diferentes categorías. En algunos países, especialmente Alemania y Finlandia, las instituciones no universitarias desempeñan una función determinante en la expansión de la enseñanza superior. Sin embargo, no siempre están solas en lo que respecta a ampliar el acceso, y en muchos países es fundamental la forma en que se articulan con las universidades – incluyendo las condiciones de transferencia entre centros.

Otro elemento clave de su importancia en la ampliación del sistema es **su financiación relativamente inferior por alumno en la mayoría de los países**. En algunos países se trata de poco más de la mitad del gasto universitario. Las diferencias de programa explican en parte este hecho, lo que plantea cuestiones sobre la igualdad de la oferta. Algunos países lo compensan en parte con el hecho de que los estudiantes de instituciones no universitarias pagan menos. Hay que analizar más en profundidad la forma de desarrollar un coste equitativo y una estructura de cobro en un sistema complejo y heterogéneo de enseñanza superior. Ello plantea a su vez cuestiones de calidad, incluida la de la enseñanza. En principio tendría que ser el objetivo de las instituciones no orientadas a la investigación, pero en la práctica no se le ha prestado atención suficiente. ¿Ofrecen una buena relación calidad-precio los centros no universitarios de enseñanza superior? Resulta difícil de saber con los datos de que disponemos, pero los hechos

demuestran que en el mejor de los casos los resultados son desiguales, variando enormemente entre centros y ciclos.

Estas alternativas a la universidad desempeñarán efectivamente una importante función en la futura oferta de enseñanza superior. Pero **su función precisa dentro del sistema todavía se está aclarando**, con una serie de estrategias por tomar como llegar a parecerse más a la universidad o aumentar las diferencias con ella. Las autoridades educativas deberán reflexionar sobre las funciones que desean que cumplan los centros no universitarios en el sistema de enseñanza superior.

Amortización de inversiones en las tecnologías de la información y las comunicaciones aplicadas a la enseñanza

Desde mediados de la década de 1990 **muchos han considerado estas tecnologías como parte integral de una estrategia para mejorar la enseñanza y el aprendizaje**. Se trata de algo más que el uso que se ha hecho hasta ahora de las computadoras: serían más bien suplementos educativos para reducir los costes de la enseñanza. Pero, ¿están funcionando las políticas para usar estas tecnologías en la transformación de la enseñanza? ¿Qué inversiones se han hecho, cómo se han amortizado y que barreras sigue habiendo para el despliegue efectivo de estas tecnologías?

Aunque todos los países de la OCDE han hecho fuertes inversiones en tecnologías de la información y las comunicaciones para los centros de enseñanza, sigue habiendo grandes diferencias de presencia de equipos de un país a otro. El número de alumnos de 15 años por computadora en diferentes países variaba en 2003 entre 3 y 25. Estas diferencias no se pueden explicar simplemente con las variaciones de riqueza o gasto global en enseñanza. No obstante, la mayoría de los centros tienen acceso a Internet, y como la disponibilidad física de la tecnología está cada vez más generalizada, ahora se está prestando más atención a la forma de integrar estas tecnologías en la enseñanza y el aprendizaje para obtener mejores resultados.

Al evaluar la amortización de las inversiones en TIC hay que tener en cuenta que estas tecnologías se pueden usar para mejorar la gestión de la información dentro de los centros y para actualizar los conocimientos de ellas entre los alumnos, además de para transformar la enseñanza y el aprendizaje. El tipo de inversión en TIC variará en función de cuál de estos objetivos se considere importante, lo que hace difícil medir el resultado global.

Un indicio es hasta qué punto los alumnos usan las computadoras. En algunos países, como mínimo uno de cada tres jóvenes de 15 años usa computadoras en los centros menos de una vez al mes, aunque en unos pocos, su uso se ha convertido en rutina: dos de cada tres alumnos de Dinamarca, Hungría y el Reino Unido usan computadoras varias veces a la semana o a diario. **Sorprende ver que el nivel de inversión en equipos no es un buen indicador sobre su futuro uso**, aunque en cambio no sorprende que los países que tienen el mayor número de alumnos por computadora tienen un uso por debajo de la media. Normalmente los alumnos no usan las computadoras con paquetes educativos, sino para valerse del correo electrónico y navegar por Internet, lo cual puede tener

también un provecho formativo. De hecho, parece que va disminuyendo el número de alumnos que usan programas informáticos educativos.

¿Mejoran las TIC los resultados del aprendizaje? Aunque las pruebas no son concluyentes, **parece que los estudios realizados indican que cuánto más se usa la tecnología, mejores son los resultados**. Los alumnos que obtienen peores resultados son los que podrían sacar mayor provecho. Anima saber que los centros en los que se concentran estos alumnos están como mínimo igual de bien dotados informáticamente que los centros medios e incluso mejor en algunos casos. Ello contrasta con la distribución de computadoras en los hogares, lo que favorece enormemente a los alumnos más desaventajados: los centros pueden ayudar así a contrarrestar los efectos de la brecha digital. Sin embargo, en los centros en los que las computadoras son escasas, los alumnos con peores resultados suelen usarlas por debajo de la media, por lo que el acceso dentro de los centros es importante.

Los alumnos con peores resultados tienen el mismo interés por usarlas que el resto de los alumnos, pero de media se sienten menos seguros. No obstante, los casos prácticos demuestran que las **TIC se pueden usar de forma efectiva para aumentar el interés y la seguridad de los alumnos en el aprendizaje**.

Entre las barreras que impiden que las TIC produzcan los resultados esperados en los centros destaca la falta de recursos materiales (como ausencia de servicio técnico y mantenimiento). Pero lo fundamental es que una de las barreras es la forma en que está organizado el aprendizaje en aulas, centros y sistemas de enseñanza. **Los directores de centros destacan cuatro obstáculos para conseguir sus objetivos de TIC**, cada uno de los cuales afecta como mínimo al 60% del alumnado de segundo ciclo de enseñanza secundaria de la OCDE:

- Dificultad para integrar las computadoras en las aulas.
- Problemas para programar tiempo suficiente destinado a informática.
- Falta de conocimientos por parte del profesorado para usar las computadoras como una herramienta de enseñanza.
- Al personal docente le falta tiempo para preparar lecciones en las que se usen computadoras.

Para superar estas barreras el personal docente tiene que estar bien formado y preparado para usar con efectividad las computadoras. Pero ello no será suficiente si no cambia la organización de los centros y los métodos pedagógicos. Los casos prácticos muestran que, aunque las TIC sean la excusa del cambio o una herramienta para que se produzca, tiene que haber una estrecha relación entre el uso de computadoras y otros aspectos del desarrollo del centro. Así pues, al igual que con las empresas, el potencial de TIC sólo será provechoso si su introducción se combina bien con otros tipos de innovación.

La formación continua es un concepto que se aplicó originalmente al aprendizaje más allá de la primera enseñanza. **Ahora se considera un aprendizaje durante toda la vida, incluyendo el de la escuela.** La OCDE ha definido un contexto para la formación continua que contiene cuatro elementos. Cada uno de ellos tiene sus implicaciones en la enseñanza escolar:

- El aprendizaje organizado deberá ser *sistemático y estar interrelacionado*, es decir, la enseñanza escolar debería asociarse al aprendizaje de otros periodos vitales.
- El alumno debería ser el *elemento central en el proceso de aprendizaje*. Ello es especialmente difícil en la enseñanza obligatoria.
- Se debería insistir en *motivar para aprender* – otro requisito difícil en la primera enseñanza, a partir de la cual muchos empiezan a sentir indiferencia.
- Se deberían reconocer los *diferentes objetivos educativos* en lugar de centrarse únicamente en objetivos económicos o instrumentales.

El grado de adecuación de los sistemas de enseñanza a la formación continua se puede analizar en tres niveles: el alumno, el centro como organización y el sistema de enseñanza.

En cuanto al alumno, **los sistemas escolares tienen que garantizar** no sólo que termine sus estudios, sino que **además cultive las aptitudes que necesitará de adulto.** En el sentido de que la terminación de la secundaria constituye la base para el aprendizaje continuo, los avances son alentadores. En casi todos los países de la OCDE la mayoría de los jóvenes terminan el segundo ciclo de enseñanza secundaria. ¿Pero qué tipos de aptitudes y preparación han adquirido? La encuesta PISA ha estudiado hasta qué punto tienen los conocimientos y aptitudes que van a necesitar de adultos. Los resultados muestran que todavía queda mucho por hacer. Así, por ejemplo, como mínimo un tercio de los alumnos de muchos países no puede leer textos de moderada complejidad, algo fundamental para el aprendizaje continuo.

Pero **hay que considerar un abanico más amplio de resultados de la enseñanza, no sólo las aptitudes cognitivas.** El proyecto de la OCDE Definition and Selection of Competences (DeSeCo), *Definición y Selección de Aptitudes*, ha determinado tres tipos de aptitudes necesarias para la edad adulta: usar una serie de herramientas relacionadas con el conocimiento, como lenguas y tecnología; capacidad para relacionarse con otras personas; y autonomía personal. A pesar de que estas aptitudes no siempre se pueden medir con precisión, PISA ha aportado algunos indicadores sobre si los alumnos están bien preparados para la formación continua. Un aspecto medible de **autonomía** es el grado en que los alumnos controlan su propio aprendizaje y, aquéllos que lo hacen, tienen más probabilidades de obtener buenos resultados. En lo que respecta a la **motivación**, los resultados son alentadores al mostrar que la mayoría de los alumnos de 15 años sienten que “son parte” del centro, a pesar de que una importante minoría no lo hace. Un aspecto destacable en este sentido es que algunos países en los que los alumnos muestran buenos resultados, un número relativamente alto se siente infeliz en el centro, y ello podría tener implicaciones en aprendizajes posteriores.

El segundo nivel en el que afectan los principios de la formación continua es el de los **centros**, que **se tienen que convertir en organizaciones de aprendizaje, con los alumnos como núcleo**. Ello implica no sólo una voluntad por parte del personal docente de aprender y cambiar, sino una innovación por parte del centro para cambiar las culturas de aprendizaje. Para ello la enseñanza tiene que emular las condiciones que han permitido el éxito de la innovación en otros campos. La primera es aplicar los conocimientos de la investigación. La segunda es la colaboración entre profesionales para encontrar nuevas formas de hacer las cosas, con mejores redes de profesorado e incentivos a la colaboración. La tercera es la creación de un sistema de innovación “modular” que permita a la vez las diferencias locales y la integración de la innovación local en otras partes del sistema. Un último impulsor de la innovación es el uso efectivo de tecnologías de la información y las comunicaciones. En todos estos aspectos existen barreras al cambio en la enseñanza, pero en cada uno de ellos se puede avanzar.

Por último, en el ámbito del sistema, la formación continua requiere una relación entre la escolarización y otros aspectos de la enseñanza y la formación a lo largo de la vida. **Un aspecto fundamental en este sentido es si es realmente deseable la ampliación continua de la primera enseñanza**. A pesar de que constituye una buena base para la formación continua, “carga frontalmente” la enseñanza incluso más que en el pasado. No existe una solución única a este acertijo, pero los países tienen que reflexionar sobre cuándo van a estar disponibles las oportunidades. Después del segundo ciclo inicial de enseñanza secundaria deberá haber más de un ámbito que ofrezca oportunidades para el estudio a diferentes edades.

Impuestos y formación continua

Los compromisos que permiten la formación continua siguen estando poco evolucionados. Los factores que hacen económicamente rentable invertir en aprendizaje y que garantizan la disponibilidad de los medios económicos para ello son a menudo deficientes después de la primera escolarización. **La política fiscal es una forma potencial de reforzar estos incentivos económicos y financieros**. Pero aunque los impuestos se han usado para influir otras formas de inversión, se ha hecho esporádicamente para hacerlo en la formación continua. Ello no significa que no influya de ningún modo. Sin embargo, esta influencia ha solido ser por lo general accidental más que prevista.

El uso de impuestos (y otros instrumentos fiscales) para influir la inversión en aprendizaje tiene su razón de ser si pensamos que las ventajas las comparten la sociedad, las empresas y los individuos: por ello, una cobertura privada no subvencionada del coste del aprendizaje llevaría a un nivel de inversión por debajo del grado óptimo. A diferencia de la primera enseñanza, la formación adulta es la que recibe una financiación más desigual por parte del estado. ¿Cómo se puede compartir el coste de forma más sistemática? Los últimos debates de la OCDE sobre compromisos de cofinanciación han llegado a la conclusión de que la política fiscal está implícita, de forma deliberada o de otra forma, en muchos de estos esquemas. La dificultad encontrada en una reciente conferencia de la OCDE sobre el tema es hacer más sistemáticos estos planteamientos en las administraciones, con la colaboración activa del ministerio de economía.

Los sistemas fiscales tienen múltiples objetivos. El primero de ellos es aumentar los fondos para el gasto público sin distorsionar excesivamente la economía; el fomento de actividades que beneficien a la sociedad también puede ser importante. **Existen dos canales principales a través de los cuales la política fiscal puede influir la inversión en la formación continua:**

- En primer lugar, *gravando los ingresos* por venta de servicios de formación. Si la formación se considera una inversión, un objetivo sería garantizar que estos ingresos se graven de la misma forma que otras inversiones para mantener la imparcialidad. Ello exige asimismo gravar a todos los proveedores por igual. Una de las formas más habituales de infringir este principio es gravar los servicios de formación suministrados por organizaciones con ánimo de lucro, pero no hacerlo en el caso de instituciones públicas u organizaciones sin ánimo de lucro.
- La segunda es mediante el tratamiento fiscal del *gasto* en inversión para formación. Existen muchas formas de eximir fiscalmente el gasto individual y corporativo en formación. Pero resulta difícil conseguir una imparcialidad total. El patrón común es favorecer la formación en el empleo actual para el futuro (aunque en algunos casos se está relajando) para favorecer actividades en aulas que son más medibles que la formación en el trabajo; y favorecer el gasto de empresas frente al gasto del individuo. Además, los beneficios fiscales merecen más la pena a individuos y empresas de mejor posición económica – cuyos tipos marginales de impuestos son relativamente altos.

El impacto primordial de los incentivos fiscales en la formación varía por tanto enormemente, tanto más cuanto que en algunos casos el efecto de peso muerto puede ser considerable. El resultado neto de esta aplicación bastante arbitraria e irregular de política fiscal a la formación continua es la emisión de señales mixtas e incoherentes. Las autoridades fiscales de muchos países siguen siendo reacias a plantear la cuestión de forma más sistemática. Los ministerios de educación y de economía tienen ahora que tomar nota del tratamiento fiscal de los gastos y los ingresos relacionados con la formación, evaluar su impacto en la inversión en capital humano y considerar si hay que ajustar la política.

Los puntos anteriores se pueden ilustrar analizando la actual política fiscal y la reciente evolución de tres países. **En Austria** un gran número de empresas de formación están exentas del pago del IVA. Existen además muchos beneficios fiscales para individuos y empresas en ciertas categorías de gasto en formación. Recientemente se han ampliado los tipos de formación para los que el individuo puede reclamar beneficios fiscales. **En Finlandia**, las exenciones fiscales de ingresos se limitan a ciertas empresas. El objeto del lado del gasto es incluir todas las actividades que contribuyan a capacitar a las personas para obtener ingresos en el futuro. Sin embargo, este principio es difícil de administrar con coherencia. Una comisión establecida por las autoridades educativas ha aclarado la política de gasto por parte de las empresas. **En Holanda** las autoridades han sido especialmente activas en los últimos tiempos usando políticas fiscales para reforzar el apoyo del gobierno a la inversión en capital humano. En la última década han introducido deducciones destinadas a que las empresas estén más motivadas a la hora de invertir en formación, a que la fomenten entre determinados grupos de empleados y a que animen a todos los empleados a ahorrar para pagarse una formación. Pero desde las

presiones fiscales de 2002 se está poniendo en duda la eficacia de algunas medidas y el cambio de prioridades ha forzado al gobierno a cancelar algunas de estas iniciativas.

© OCDE 2005

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

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

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

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

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

rights@oecd.org

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

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

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

