



Fotografía: Luz Maceira.

Aprendiendo a lo largo de la vida

El estudio de NIACE sobre el futuro del AVL en el Reino Unido

Alan Tuckett

International Council of Adult Education (ICAE)
Exdirector de NIACE | Reino Unido

icaepresident@gmail.com

Por casi una década, desde mediados de los años noventa, hubo consenso en el Reino Unido acerca de que era necesario invertir en el aprendizaje a lo largo de la vida (para el trabajo y para una inserción social más amplia) con el fin de superar lo que la Confederación de la Industria Británica llamaba “el enorme rezago de las cualificaciones y el desempeño de la fuerza laboral inglesa”. Frente a ello se lanzó una larga lista de iniciativas,

pero a pocas se les dio el tiempo de prosperar antes de que la siguiente idea fuese introducida. Sin embargo, en 2003 se dio un cambio drástico en la administración pública hacia el utilitarismo económico, y se acentuó la prioridad de la incorporación de los jóvenes en el mercado laboral, lo cual significó privilegiar los cursos técnicos o vocacionales, que conllevan la adquisición de cualificaciones profesionales, por encima del

aprendizaje comunitario y el aprendizaje en el trabajo (a través de subsidios al empleador) por encima de la provisión de servicios educativos en las universidades.

Como resultado de estos cambios se redujo mucho la participación total de los adultos en programas educativos financiados por el gobierno, en particular de los adultos mayores de 25 años. Ante ello, el Instituto Nacional de Educación Continua para Adultos (NIACE), que cuenta con una larga historia en el campo del aprendizaje para adultos, buscó involucrar en un “gran debate” a políticos, legisladores, medios de comunicación, administradores universitarios, maestros y, sobre todo, a los estudiantes, además de identificar las prioridades a futuro en la educación de adultos. Este proceso incluyó reuniones y discusiones a lo largo del país, así como peticiones por escrito, y culminó en un debate en el que participó Bill Rammell, el Ministro de Estado para la Educación Continua y Superior, así como destacados profesionales. Una conclusión clave del proceso fue que el Reino Unido carecía de una estrategia coherente para el aprendizaje a lo largo de la vida, y que el NIACE debería desarrollar una investigación independiente sobre el futuro de este aprendizaje.

En su siguiente reunión, el organismo que gobierna al NIACE —una red de la sociedad civil que obtiene el 90 por ciento de sus ingresos anuales a través de contratos y venta de servicios— aceptó destinar un millón de libras esterlinas a una investigación independiente y pedir a Sir David Watson, vicerrector e historiador distinguido, que presidiera un comité de investigación con representantes sindicales de la educación continua, superior y comunitaria, del servicio público, la industria y el comercio. Tom Schuller fue reclutado desde el Centro para la Investigación y la Innovación de la OCDE para encabezar el trabajo, y el NIACE proporcionó un secretariado y su experiencia y capacidades en investigación. El Consejo del NIACE encomendó a la Comisión de Investigación que ofreciera “un marco estratégico fidedigno y coherente para la educación a lo largo de la vida en el Reino Unido” para los siguientes 15 años, lo cual incluía:

- expresar los motivos fundamentales para la inversión pública y privada en la educación a lo largo de la vida;

- una re-apreciación del valor social y cultural que le dan los legisladores y el público en general; y
- desarrollar nuevas perspectivas sobre las políticas y las prácticas.

La Comisión elaboró un ambicioso programa de trabajo que cubría nueve temas principales: prosperidad, empleo y trabajo; demografía y estructura social; bienestar y felicidad; migración y comunidades; cambio tecnológico; reducción de la pobreza; ciudadanía y pertenencia; crimen y exclusión social; y finalmente, desarrollo sustentable. Además, examinó las implicaciones de una estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida en todo el rango de proveedores de servicios educativos y formativos e indagó acerca de qué tipo de estructura se necesitaba para promover una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida. Vale la pena echar un vistazo en detalle a sus propuestas para apreciar lo ambicioso del proyecto.

Quizás lo más innovador del trabajo desarrollado por la Comisión consistió en recolectar una gran cantidad de información sobre quiénes participan en el aprendizaje a lo largo de la vida, con datos sobre las tendencias en la última década, y cuánto se gasta en ese rubro, considerando fondos del sector público y el privado, el llamado tercer sector, además de los recursos individuales. La investigación cubrió un amplio rango de dependencias gubernamentales, así como una inspección detallada del gasto de los empleadores dentro y fuera del lugar de trabajo. En cuanto a participación, aunque las cifras mostraban que el Reino Unido tenía un nivel relativamente bueno de participación global del ALV comparado con otros países de la OCDE, pudo verse también que tenía las cifras más bajas de horas por aprendiz comparadas con las de cualquier otro país de dicha organización.

Resultados

Los resultados de la investigación “Aprendiendo a lo largo de la vida. Un estudio sobre el futuro del ALV”, mostraron que una alta proporción del aprendizaje en el trabajo se limitaba a unas cuantas horas de inducción y breves cursos sobre salud y seguridad.

También mostraron que entre mejor pagado y calificado estuviera el trabajador, era más probable que recibiera apoyo del empleador para participar en programas educativos y de capacitación. Tal como los estudios anuales sobre participación realizados por el NIACE habían mostrado por más de una década, dentro y fuera de la fuerza laboral, la clase social, la experiencia educativa previa y la edad tienen una influencia significativa sobre la probabilidad de participar en formas de aprendizaje estructurado, o de ver tal participación como relevante o deseable.

Si bien los datos sobre participación confirmaron lo que ya se sabía a partir de estudios anteriores, fueron los datos acerca de cuánto se gasta lo que llevó a los investigadores a conclusiones distintas. Hasta donde la investigación pudo determinar, la recolección de datos nunca se había realizado desde una gama tan amplia de fuentes. De hecho, hasta antes de la publicación del reporte de la investigación "Aprendiendo a lo largo de la vida", la discusión pública sobre el gasto se reducía a lo que se gastaba a través de las instituciones de educación superior y continua desde las dependencias gubernamentales de educación y formación. Paralelamente, la estimación anual sobre el gasto de los empleadores en el área de capacitación realizada por la Confederación de la Industria Británica (CBI) había producido siempre cifras excesivamente mayores a los presupuestos explícitos de educación por parte del gobierno. En parte esto se debía a su forma de cálculo, la cual ponía precio a los costos de oportunidad del tiempo que los trabajadores pasaban en capacitación, el cual podría ser utilizado en la producción. La investigación concluyó que había dos totales referentes al gasto en educación para adultos, aunque se advierte que ambos probablemente estaban subestimados. Las dos cifras fueron, a precios del año 2007-2008:

- 55 mil millones de libras esterlinas (excluye el costo estimado del tiempo utilizado en aprendizaje);
- 93 mil millones de libras esterlinas (incluye gastos referidos a la provisión del aprendizaje y al costo del tiempo utilizado en aprendizaje).

La investigación optó por usar la suma más modesta porque, como Tom Schuller afirmó en una conversación que sostuvimos, "Normalmente no contamos el tiempo que pasamos sentados en la sala de espera del doctor cuando calculamos el costo total de los servicios médicos". Los 55 mil millones de gasto total identificados constituían el 3.9 por ciento del PIB del Reino Unido. De éstos, aproximadamente £26 mil millones eran fondos públicos en los que las fuerzas armadas y los Servicios Nacionales de Salud hacían contribuciones considerables; 20 mil millones correspondían a gasto en capacitación aportado por organizaciones privadas y sin fines de lucro (contra el cálculo de 39 mil millones de la CBI, el cual incluía por supuesto a los proveedores del sector público), y 9 mil millones eran aportados por las personas, incluyendo trabajadores independientes. Con estas cifras, la investigación destacó la gran cantidad de subsidios públicos en educación técnica o vocacional (VET), y estimó que las diversas formas de exención de impuestos totalizaban unos 3.7 mil millones; así mismo hizo notar que dos tercios del gasto docente para colegios y universidades habían sido gastados en universidades. Al término de la investigación, el gobierno y sus agencias de financiación expresaron su reconocimiento al trabajo realizado; de hecho, la Comisión para el Empleo y las Artes del Reino Unido adoptó la metodología utilizada en la investigación, con pequeñas variantes, para sus propios análisis sobre el tamaño del mercado educativo en el país.

Además, Schuller y su equipo vincularon estos datos con un estudio realizado en el año 2000 por Muriel Egerton sobre cómo utilizan su tiempo los adultos de diferentes edades, y analizaron el tiempo empleado en el aprendizaje y la inversión de recursos en diferentes etapas de la vida adulta. La propuesta fundamental de la investigación consistió en reconocer que los cambios en cuanto a esperanza de vida y demografía, ingreso al mercado laboral, participación de género en el mercado laboral, y movilidad, llevan a necesidades y demandas de aprendizaje ampliamente diferenciadas para los diferentes grupos etarios, lo que deriva en la necesidad de recolectar datos y moldear las políticas públicas para cuatro grupos definidos de adultos:



Fotografía: Luz Maceira.

- hasta los 25 años, cuando las personas realizan trayectorias cada vez más complejas del ámbito escolar al mercado laboral;
- de los 25 a los 50, cuando las demandas por oportunidades de aprendizaje están restringidas al tiempo que les queda libre después de la crianza de los niños, el trabajo y los compromisos sociales;
- de los 50 a los 75, cuando las personas se separan de su profesión principal y adquieren nuevos compromisos y formas de trabajo en instituciones de la sociedad civil, y al mismo tiempo exploran la posibilidad de una vida activa después del retiro;
- después de los 75, que es el grupo de edad que crece más aceleradamente. Muchos de los que integran este renglón tienen problemas de salud y dependencia, aunque no todos. Al respecto, la investigación sugirió la necesidad de explorar nuevas y distintas formas de educación de adultos.
- el Estudio también se encontró con que las edades de 25, 50 y 75 años son puntos clave de

transición que requieren acceso a consejos y orientación sobre la planeación de la vida, y, podría agregarse, el papel que juega el aprendizaje en el éxito de estas transiciones.

Recomendaciones que se desprenden de la investigación

La primera recomendación de la investigación, y la más radical quizá, fue la adopción de un modelo de cuatro etapas de educación continua como base para una política de aprendizaje a lo largo de la vida.

La segunda recomendación fue la necesidad de redistribuir la inversión pública y privada entre los distintos grupos etarios, dado el reconocimiento de que la mayor parte de la inversión debería estar concentrada en el grupo más joven. Usando de nuevo el análisis de Egerton, y los datos sobre participación del NIACE, Schuller y sus colegas descubrieron que el grupo menor a 25 años concentra 80 por ciento del

total de horas estudiadas y recibe 86 por ciento de la inversión; mientras tanto, la etapa entre 25 y 50 representa 15 por ciento de las horas estudiadas pero recibe solamente 11 por ciento de la inversión; la siguiente etapa, entre los 50 y los 75 años, representa 4 por ciento de las horas de aprendizaje, pero recibe 2.5 por ciento de la inversión. Por último, en el grupo de los mayores de 75 años, que representa el 1 por ciento de las horas destinadas al aprendizaje, se gasta medio punto porcentual o menos. El reporte sobre “El aprendizaje a lo largo de la vida” sugiere que alinear la combinación de inversión pública y privada con las horas estudiadas daría un fuerte estímulo a los grupos de mayor edad, y llevaría al Reino Unido hacia una estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida efectiva y coherente; esto se podría llevar a cabo conservando la inversión per cápita en las y los jóvenes, debido al decrecimiento de ese grupo demográfico en el Reino Unido.

La tercera recomendación de la Comisión fue que un factor clave para fortalecer las oportunidades y la motivación de aprender tiene que ver con la existencia de un marco claro de derecho al aprendizaje. En la investigación se aboga por el derecho legal al acceso gratuito al aprendizaje para todas aquellas personas que necesitan adquirir habilidades básicas; el derecho a contar con el apoyo financiero que necesita la persona para adquirir un nivel mínimo de cualificación que le permita contribuir plenamente a la sociedad; derechos para las personas en etapas clave de transición (al salir de prisión, por ejemplo, o al reinsertarse en el mercado laboral); y el derecho de ausentarse del trabajo para acceder a espacios de aprendizaje como beneficio laboral. El informe de la investigación recomienda, además, establecer un sistema nacional de cuentas de aprendizaje (vales canjeables por servicios educativos) para administrar estos derechos.

La cuarta propuesta consiste en acelerar la implementación de un sistema basado en créditos, que haga permeables las fronteras entre la educación continua y la superior, y apoye a las personas para combinar el estudio con otras actividades.

El informe propone también un cambio de enfoque en la discusión sobre el aprendizaje en el trabajo, para concentrarse más en cómo se usan las

habilidades en la práctica y entender mejor cómo se puede usar el aprendizaje formal e informal para mejorar el rendimiento e incrementar la productividad. Asimismo, se sugiere establecer estándares más claros para evaluar la manera en que los empleadores se comprometen con el aprendizaje, y una mayor transparencia en cuanto a rendimiento y gasto en el área de capacitación. El desafío de involucrar a las pequeñas y medianas empresas fue abordado a través de propuestas de recaudación de fondos para asegurar el compromiso de las empresas con el aprendizaje a lo largo de la vida en todas sus esferas de actuación y, finalmente, se planteó la necesidad de extender licencias para el ejercicio profesional (a manera de cédulas profesionales que aseguran la cualificación de las personas) a un rango más amplio de industrias.

Como un elemento central del informe está la recomendación de crear un marco para un currículum ciudadano, a fin de incrementar las posibilidades de control de las personas sobre su propia vida. En concordancia con el trabajo de Amartya Sen, se propuso inicialmente un conjunto de cuatro capacidades — digitales, sanitarias, financieras y cívicas— junto con empleabilidad. Desde mi punto de vista, la capacidad cultural habría fortalecido la lista aún más, pero la opinión de la mayoría fue que se podía subsumir dentro de la capacidad cívica.

Las cuatro recomendaciones finales incluyen la ampliación y fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje a lo largo de la vida entre los trabajadores, retomar la responsabilidad local de moldear la propuesta de aprendizaje (subrayando en particular el rol de las autoridades locales) dentro del marco de una estrategia nacional coherente que incluya a las cuatro naciones del Reino Unido y, finalmente, mejorar las capacidades del sistema a través una mejor captura de datos y un informe trianual acerca del aprendizaje. Curiosamente esa última propuesta fue adoptada por la UNESCO luego de una recomendación de la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI); pero aunque los reportes que solicita la UNESCO son mucho más modestos que los sugeridos en “Aprendizaje a lo largo de la vida”, proporcionan un estándar sobre los

avances que se han hecho en el sentido de nivelar el discurso y la práctica en ese campo.

El impacto de la investigación

¿Valió la pena invertir tanto tiempo y esfuerzo? La percepción de la Junta Directiva del NIACE es que sí, pues el reporte ofreció un estándar contra el cual medir las iniciativas que desarrolla el gobierno de manera fragmentada. Sin embargo, cuatro años después de la investigación, y del informe al que nos hemos referido, se puede constatar que la inversión hacia el primero de los cuatro grupos etarios se ha intensificado todavía más, y que la participación de las personas adultas en programas de aprendizaje ha caído significativamente a lo largo de la última década. Aunque el reporte fue bien recibido por los políticos de los principales partidos, no ha repercutido todavía en un replanteamiento de las políticas públicas. En parte esto puede deberse al momento en el que se publicó, que fue meses antes de las elecciones generales en el Reino Unido, demasiado tarde para influir en la elaboración de las plataformas políticas; y en parte también porque los principales medios masivos de comunicación, visuales y escritos, siguen considerando al aprendizaje a lo largo de la vida como algo marginal. Adicionalmente, el contexto político más amplio —la crisis financiera de 2008, la intensificación de la competencia global, el aumento del desempleo en jóvenes y adultos mayores— ha llevado a las instancias de gobierno, y a la sociedad misma, a enfocarse en otras prioridades a corto plazo.

No obstante, el análisis que se realizó, y que se plasmó en el informe de investigación, fue muy bien recibido y ampliamente respaldado por la comunidad de actores de la política educativa post-secundaria y ha redituado algunos beneficios. Se mencionó ya que la Comisión para el Empleo y las Artes había adoptado una versión modificada del análisis de la investigación en lo referente al gasto para elaborar sus recomendaciones. Más recientemente se ha pilotado un financiamiento para el aprendizaje y la orientación profesional para personas de cuarenta años de edad, recogiendo así la propuesta sobre los

derechos de transición, es decir, a que las personas tengan acceso a oportunidades de aprendizaje adaptadas a la etapa de vida en la que se encuentren, especialmente en las etapas “de transición”. A nivel de las políticas gubernamentales, otros gobiernos, como los de Canadá y Hungría, mostraron un interés real en las conclusiones del reporte y la Comisión Europea expresó su interés en realizar un estudio europeo sobre las mismas líneas, aunque los Estados miembros todavía no han confirmado su participación.

De cualquier forma, una lección clave acerca de la decisión de encargar un reporte tan importante a organizaciones de la sociedad civil, sería que la misma cantidad de recursos que se destinan a la investigación y la obtención de las conclusiones se destinen a la difusión de los resultados. Schuller y sus colegas realizaron una enorme cantidad de trabajo útil que sin embargo resultó estar muy por encima de los recursos y capacidades del NIACE para difundirlo; con ello disminuyeron, consecuentemente, sus posibilidades de impacto. Pero el impacto inmediato no es el único objetivo del trabajo; los reportes individuales generados han seguido influyendo en investigaciones posteriores. Además, el prestigio del NIACE mejoró a raíz de su decisión de invertir en un reporte independiente tan riguroso. Siempre es provechoso visitar iniciativas anteriores para reformular los debates actuales y nunca antes tal reconfiguración de las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida había sido más necesaria, por lo menos en el Reino Unido.

Lecturas sugeridas

NIACE (2006), *The Big Conversation*, Leicester, NIACE.

SCHULLER, T. Y D. WATSON (2009), *Learning Through Life*, Leicester, NIACE. El resumen del informe puede consultarse en:

<http://www.niace.org.uk/lifelonglearninginquiry/docs/IFLL-summary-english.pdf>