



Modernización y reforma de la formación profesional en Estonia: Un estudio de caso

La transición económica

La transición económica de Estonia hacia un sistema de mercado ha sido, hasta la fecha, rápida y colmada por el éxito. Tras las elecciones libres celebradas en 1992, el nuevo gobierno aplicó reformas económicas ambiciosas que incluían la rápida liberalización de los precios, políticas de apertura comercial sin gravámenes arancelarios, privatizaciones y la creación de una moneda nacional estable y plenamente convertible.

La política exterior de Estonia aspira a la reintegración más rápida posible en la estructuras europeas. En 1994 se firmó un tratado de libre comercio con la Unión Europea y como un año más tarde, un Convenio de Adhesión. Es probable que Estonia se encuentre en la nueva tanda de nuevos miembros de la UE. Con una tasa permanente de crecimiento del 4% al 6% anual, Estonia tiene la economía de crecimiento más rápido de toda la Europa del Norte. El país posee una variada serie de industrias, que elaboran productos madereros, alimentarios, electrónicos, textiles y químicos. La mitad del PIB procede del sector de servicios, y especialmente del sector turístico. El 65% del PIB corresponde actualmente al sector privado -uno de los porcentajes mayores en la Europa Central y del Este. La inflación continúa descendiendo desde un 452% en el primer semestre de 1992, al 15% previsto para 1997. Durante este periodo, el comercio con Occidente se ha incrementado en más del 500%. Existen más de 8700 em-

presas de propiedad extranjera completa o parcial, y el valor total de las inversiones extranjeras directas en Estonia supera los 700 millones de dólares.

Un sector económico que ha de afrontar desafíos radicales es la agricultura. Su producción está disminuyendo debido a la abolición de todas las cuotas, aranceles y restantes barreras a las importaciones agrícolas. La reforma agraria ha sido lenta, y aún quedan por resolver algunos temas fundamentales de propiedad de la tierra, lo que ha afectado negativamente a las inversiones en el sector agrario.

La enseñanza y la formación en Estonia

Hasta la reciente independencia de Estonia, el sistema educativo estaba integrado en el sistema de la URSS, que se caracterizaba por su fuerte centralización y por una jerarquía decisoria organizada piramidalmente. Por regla general, los decretos procedían de Moscú y estaban elaborados por el Ministro de Cultura y Educación soviético y la Academia de Pedagogía soviética. Pero incluso formando parte de la Unión Soviética, la enseñanza en Estonia siempre ha tenido características propias. Los estonios fueron capaces de mantener un cierto grado de independencia en asuntos educativos. El mejor ejemplo es la existencia de numerosos libros de texto elabora-



Martin Dodd

Consejero técnico asociado al Programa UE-PHARE de Reforma de la Formación Profesional, en el Departamento de Gestión de Programas (DGP) de Estonia.

Tras el colapso del antiguo sistema económico y político, Estonia comenzó la tarea de reconstruir el Estado y las instituciones democráticas, y de restaurar una economía de mercado libre normal y productiva. Junto a estas prioridades nacionales, el gobierno estonio ha reconocido la necesidad de modernizar y reformar su oferta educativa como respuesta a las nuevas realidades económicas del sistema de mercado. Esta misión ha tenido lugar durante un periodo de graves crisis estructurales dentro de la economía estonia. En consecuencia, la financiación del proceso de reforma educativa ha extraído sus recursos fundamentalmente de programas bilaterales y de apoyo internacional, incluyendo el programa UE-PHARE.



«Aún cuando el número total de estudiantes en la enseñanza superior post-obligatoria está incrementándose, la cifra de los que optan por una formación profesional está en retroceso. Cerca del 63% de los jóvenes permanecen en la enseñanza general, lo que puede compararse con el 36,1% que elige una formación profesional. Esta tendencia refleja el prestigio relativamente escaso de la formación profesional dentro de la sociedad.»

dos en Estonia. Las escuelas utilizaban textos auxiliares originales redactados por autores estonios, y ya en la época soviética tuvo lugar una profunda diferenciación de la enseñanza (clases especializadas, clases experimentales, escuelas orientadas hacia artes e idiomas). Además, Estonia consiguió crear con éxito una escuela nacional autóctona como «experimento escolar» dentro del sistema educativo de la antigua Unión Soviética.

El actual sistema educativo proporciona una enseñanza preescolar en guarderías, una enseñanza general en las escuelas primarias y básicas y en institutos (escuelas generales de enseñanza secundaria superior), una formación profesional y una enseñanza superior en las universidades e instituciones de enseñanza superior aplicada (no universitarias). El idioma de la enseñanza puede ser estonio o ruso en todos los tipos de centros escolares (cerca del 30% de la población es étnicamente rusa).

Estonia ha dedicado grandes esfuerzos a reformar su sistema educativo y formativo. Desde 1992 se han aprobado nada menos que ocho nuevas leyes sobre la enseñanza y la formación, que arbitran temas como los centros privados de enseñanza, la enseñanza primaria y secundaria, la enseñanza de adultos, las universidades, escuelas de aficiones y escuelas de cuadros científicos, y la ley sobre las instituciones de formación profesional, aprobada en 1996 pero que aún se encuentra en proceso de aplicación práctica.

El objetivo conjunto del proceso reformador de la enseñanza profesional y técnica es el de diseñar y aplicar un sistema global que abarque tanto la formación inicial como la continua, que responda a las cambiantes exigencias del mercado laboral y que no pierda de vista la adhesión a la UE. La formación profesional inicial cae bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, que regula el desarrollo y la planificación del sistema, elabora los currículos nacionales, aprueba y supervisa las certificaciones. La ley sobre instituciones profesionales reglamenta las actividades de los centros, las vías formativas y los cursos para lograr una cualificación profesional, los princi-

pios de gestión escolar, la financiación y utilización de la propiedad escolar, y los derechos y obligaciones de la comunidad escolar. Actualmente existen 91 instituciones educativas que imparten formación profesional en Estonia, entre las cuales se cuentan 10 centros privados.

En 1995/96 se registraron 30 000 estudiantes matriculados en instituciones nacionales de formación profesional. Aún cuando el número total de estudiantes en la enseñanza superior post-obligatoria está incrementándose, la cifra de los que optan por una formación profesional está en retroceso. Cerca del 63% de los jóvenes permanecen en la enseñanza general, lo que puede compararse con el 36,1% que elige una formación profesional. Esta tendencia refleja el prestigio relativamente escaso de la formación profesional dentro de la sociedad. No obstante, se han producido evoluciones significativas en la formación profesional del sector terciario: desde 1991, se han inaugurado 29 nuevas escuelas estatales o privadas para la enseñanza terciaria (enseñanza superior aplicada). La mayor parte de estas instituciones imparten programas que llevan a la obtención de una cualificación profesional avanzada, y suponen una alternativa a las carreras académicas de las universidades.

Los costes de la enseñanza y la formación recaen completamente sobre el Estado. Si bien la ley establece que las escuelas reciban una financiación privada procedente de las empresas y de los individuos, ello apenas se ha realizado en la práctica. Se ha propuesto abrir un fondo especial con contribuciones obtenidas a través de un impuesto del 3% a los empresarios. Dos tercios de dicho fondo se utilizarían para la formación impartida por los empresarios, y la distribución del tercio restante correspondería a un comité del fondo. De todas formas, se observa también la aparición de un sector privado. Las instituciones educativas privadas funcionan de facto como alternativa a las escuelas estatales existentes, y existen ya en Estonia numerosos cursos de pago.

Aún cuando la ley estipula que las escuelas profesionales deben ofrecer cursos flexibles y cortos de recualificación y actualización destinados a adultos, no



existe aún una política formativa coherente a escala nacional que abarque tanto la formación inicial como la continua. Tampoco se ha creado un sistema formativo para los parados o trabajadores excedentes. Sin embargo, la red de instituciones educativas para adultos en Estonia se ha incrementado rápidamente. En los últimos años se han creado más de 40 instituciones de educación de adultos apoyadas por el Estado. Muchas de ellas han partido de iniciativas privadas y se centran sobre todo en la formación para cuadros y la enseñanza de idiomas extranjeros. El presupuesto estatal de 1996 incluía un pequeño importe destinado a financiar la educación de adultos prevista oficialmente.

El proyecto UE de reformas y formación profesional en Estonia

La labor de los proyectos piloto y la difusión de sus resultados desempeña un papel muy importante dentro del proceso reformador estonio. Muchos de los proyectos piloto se han creado en el contexto de contactos europeos bilaterales, que proporcionan la asistencia técnica y el apoyo económico.

El proyecto UE de reformas y formación profesional se inició en setiembre de 1995 y finalizará en diciembre de 1997. Su objetivo global es «apoyar el desarrollo, la preparación y la reestructuración del capital humano para empresas y para entidades públicas y dentro de las mismas, tal y como requiere el programa de reformas económicas y sociales». Este proyecto está supervisado por un comité rector que reúne una serie de intereses distintos e integra a representantes de los Ministerios de Educación, Asuntos sociales, Planificación Económica y Agricultura, junto con directores de escuelas y representantes de los empresarios y los sindicatos. La dirección y coordinación globales del proyecto son competencia de la Fundación Europea de la Formación. Este proyecto colabora estrechamente con el Departamento de Gestión de Programas (DGP) independiente y creado por el Ministerio de Edu-

cación. El DGP está compuesto por personal local, y recibe el apoyo técnico del FAS (Departamento de Formación y Empleo), de la República de Irlanda, asociado para ello con el Centro de Servicios Formativos de la Universidad de Helsinki.

El proyecto se compone de cuatro secciones interdependientes:

- desarrollo curricular;
- asociaciones de colaboración con instituciones de formación profesional de la UE;
- formación de formadores;
- recualificación del equipo docente; y
- desarrollo de la política educativa y difusión de los resultados.

Examinaremos a continuación cada una de estas secciones.

Se está desarrollando un nuevo currículo de validez nacional basado en grados, como parte de un sistema modular. Los grados reflejan la gama de competencias que requiere una profesión particular. Han elaborado el nuevo currículo los creadores de cursos piloto en escuelas, para 13 grupos profesionales que incluyen construcción, agricultura, mecánica, turismo, telecomunicaciones, comercio minorista/servicios, diseño por ordenador y procesos químicos.

Cada nuevo programa de formación se estructura a partir de un análisis del perfil profesional. Cada análisis refleja los resultados de un estudio nacional efectuado en cooperación con organizaciones de empresarios, para establecer las competencias, los conocimientos y las actitudes habituales actualmente necesarias y exigidas a los trabajadores capacitados para la profesión. El análisis ocupacional es por tanto el fundamento sobre el que se basan las competencias prácticas, de conocimientos y actitudes para cada profesión. Además, constituye también un punto de partida para establecer los grados para los que se puede efectuar la evaluación, certificación, validación y cualificación de los trabajadores capacitados.

«El proyecto UE de reformas y formación profesional se inició en setiembre de 1995 y finalizará en diciembre de 1997. Su objetivo global es «apoyar el desarrollo, la preparación y la reestructuración del capital humano para empresas y para entidades públicas y dentro de las mismas, tal y como requiere el programa de reformas económicas y sociales».»



«Se han creado asociaciones de colaboración con instituciones profesionales de la Unión Europea para garantizar un intercambio de experiencias y capacidades en el diseño y aplicación de los nuevos currículos.»

En cada análisis ocupacional, se clasifican las competencias como competencias clave, competencias especializadas, competencias comunes o competencias personales. Este método facilita el desarrollo de módulos de formación para cada profesión y la determinación de los módulos comunes de formación y desarrollo aplicables para una serie de profesiones. También se están desarrollando descriptores modulares para facilitar la acreditación y certificación de cada módulo a escala nacional.

Se han creado asociaciones de colaboración con instituciones profesionales de la Unión Europea para garantizar un intercambio de experiencias y capacidades en el diseño y aplicación de los nuevos currículos. Se ha contactado a cerca de 13 instituciones en Finlandia, Dinamarca e Irlanda, y varios grupos escolares piloto de Estonia, incluyendo formadores, directores y diseñadores de los cursos, han efectuado ya dos visitas a las instituciones asociadas. Se han acordado ya o se están acordando convenios formales de cooperación entre las escuelas asociadas. Los campos generales de cooperación planteados son: intercambios de estudiantes y personal, actividades conjuntas de investigación (por ejemplo en el contexto del programa Leonardo da Vinci de la UE), participación en seminarios y reuniones académicas, intercambios de material curricular e informaciones correspondientes, y programas especiales breves.

Para que la reforma curricular y otras sean eficaces a escala escolar, resulta esencial un apoyo activo y continuo por parte de los directores escolares, los formadores y los diseñadores de cursos. Se han creado programas de desarrollo en el trabajo del personal en funciones, basados en análisis de las necesidades de cada grupo destinatario. Cerca de 25 directores de escuela, 52 formadores y 13 diseñadores de cursos de las escuelas piloto han asistido ya a los correspondientes programas modulares para apoyar la aplicación práctica del proyecto.

También la modernización de los materiales formativos resulta esencial para que la realización de los nuevos currículos tenga éxito. Los nuevos materiales formativos suponen más del 37% del pre-

supuesto del proyecto. Se han proporcionado a todas las escuelas piloto nuevos materiales «técnicamente actuales», específicos para los requisitos curriculares de los nuevos cursos. Para la mayor parte de las escuelas ello supone la primera inversión importante de capital en materiales escolares que ha tenido lugar en muchos años. Utilizan los materiales estudiantes de jornada completa y adultos que asisten a formación continua o cursos de formación.

La política educativa se desarrollará difundiendo los resultados del proyecto y fomentando el debate en los diversos ministerios. El Ministerio de Educación ha elaborado un documento de debate sobre la política nacional de formación profesional, apoyado por un grupo político consultivo, que incluye a representantes de la industria, de las escuelas piloto, del DGP y de la sección del Ministerio de Educación que participa directamente en el proyecto de reforma. Ello ha permitido que los resultados de las escuelas piloto se reflejen en el proceso nacional de desarrollo de políticas. Se ha previsto redactar un documento sobre la política nacional de formación profesional, que incluirá recomendaciones relativas a la futura organización del sistema.

Otras actividades de difusión son la publicación de noticias trimestrales en estonio, ruso e inglés. Se distribuyen 3000 copias de esta publicación a escuelas, ministerios, organizaciones empresariales y sindicales, administraciones municipales, grupos de padres, de estudiantes, medios de comunicación y otros grupos interesados. También se han celebrado seminarios regionales en ocho localidades, para divulgar los resultados del proyecto. La televisión nacional estona proyectará un vídeo sobre el proyecto en los últimos meses de este año. El proyecto se ha ganado la atención permanente de los medios (radio, televisión y prensa), y ha dado pie ya a numerosos artículos sobre sus diferentes aspectos.



Estrategia de realización del proyecto

Para apoyar la aplicación práctica del proyecto y garantizar un impacto máximo del mismo, se establecieron los siguientes principios básicos de trabajo:

□ el proyecto ha recurrido a los resultados positivos de proyectos bilaterales finalizados y de otros proyectos sobre la formación profesional con apoyo internacional, y también a los materiales existentes de investigación tanto nacionales como internacionales. También se han creado vínculos de cooperación con otros proyectos e iniciativas, para evitar la duplicación de trabajos y recursos;

□ la creación de redes y contactos eficaces con los protagonistas fundamentales y los agentes influyentes en cuestiones de formación profesional ha facilitado una clara comprensión del proyecto. Un objetivo importante de esta actividad era concienciar a la sociedad estona sobre la importancia y la necesidad de las reformas en el sistema de formación profesional;

□ se desarrollaron modelos estonios, a partir de los mejores ejemplos y tradiciones europeas y estonas, para garantizar que pueda utilizarse la experiencia de otros países con éxito. Así pues, resultaba fundamental lograr un apoyo y una participación activos de todos los protagonistas de importancia. Ello se consiguió efectuando reuniones con regularidad y participando en los seminarios de difusión nacionales y regionales sobre aspectos específicos técnicos y políticos del proyecto;

□ se establecieron asimismo estructuras y lazos eficaces de difusión dentro del proceso nacional de decisiones políticas, para lograr la máxima rentabilidad del procedimiento participativo de las escuelas piloto, en el crítico campo de la reforma curricular. No obstante, también resultó importante considerar el proyecto en todo momento como una medida de carácter nacional y no centrada en escuelas concretas;

□ hubo de reconocerse que Estonia se halla en fase de transición y que, en con-

secuencia, resulta necesario un apoyo técnico internacional de carácter flexible y adaptado.

Conclusión

Los resultados alcanzados hasta la fecha nos sugieren que la estrategia adoptada ha tenido éxito en su papel de catalizador para crear una motivación, un impulso y una aceptación para el cambio positivo del sistema estonio de formación profesional. Este éxito puede atribuirse a la competencia, el compromiso, la visión clara y el entusiasmo de todos los participantes, en todos los niveles y fases del proyecto.

En términos generales, este proyecto ha proporcionado a los protagonistas clave una oportunidad única de trabajar colectivamente para configurar la dirección futura de la formación profesional en Estonia. Un resultado colateral ha sido la creación de amplios contactos institucionales con organizaciones de los Estados Miembros de la UE, un requisito esencial para la fase de preadhesión en la que Estonia se encuentra.

En términos concretos, se han logrado avances sustanciales en la determinación de prioridades políticas. El Libro Verde del gobierno estonio sobre el desarrollo de la política de formación profesional se ha apoyado en un amplio proceso consultivo con empresarios y otros protagonistas esenciales del sistema educativo. Los empresarios también han reconocido el papel que desempeñan y han ofrecido contribuciones positivas; han desarrollado una comprensión más clara de los temas, los desafíos y los costes que supone impartir una formación profesional eficaz y adaptada. Tienen ya una perspectiva más clara de su papel como responsables de determinar con mayor precisión los requisitos de competencias y de acreditar y reconocer los certificados nacionales.

También se han logrado progresos en la determinación de las competencias profesionales requeridas y su transformación en perfiles curriculares y programas de carácter nacional que puedan ser impartidos por las instituciones educativas. Además, se ha progresado en el desarro-

«La política educativa se desarrollará por la difusión de los resultados del proyecto y fomentando el debate en los diversos ministerios. El Ministerio de Educación ha elaborado un documento de debate sobre la política nacional de formación profesional, apoyado por un grupo político consultivo (...) que participa directamente en el proyecto de reforma.»

«En términos generales, este proyecto ha proporcionado a los protagonistas clave una oportunidad única de trabajar colectivamente para configurar la dirección futura de la formación profesional en Estonia.»



llo de una infraestructura nacional, regional y local de vínculos entre el sistema educativo y las empresas, y para crear un equilibrio idóneo entre la educación general y la formación profesional.

Puede decirse, por tanto, que este proyecto ha contribuido a resaltar los temas

políticos e institucionales que deben recibir atención para cumplir el objetivo global de fomentar el desarrollo del bienestar social y económico de la sociedad, proporcionar competencias clave para la formación permanente y renovar las cualificaciones para promover el desarrollo económico y la competitividad.