



Observaciones sobre los desafíos y las prioridades para la formación profesional en los países de la Europa Central y del Este

Introducción

La escala de los cambios que se han producido en los países de la Europa Central y Oriental (PECO) desde 1989 no debe subestimarse. La transición hacia la democracia y la economía de mercado ha exigido la creación de nuevas infraestructuras jurídicas y políticas, nuevos mecanismos públicos de financiación, la reforma de la seguridad social y de la asistencia social, la liberalización de los precios y la desaparición de barreras comerciales. Mientras afrontaban estos cambios, la mayor parte de los PECO perdieron también a su socio comercial más importante, la antigua URSS, y la carencia de tecnologías actualizadas se convirtió en obstáculo para el desarrollo de los nuevos mercados. Como consecuencia se produjo un descenso en la producción, la recesión se hizo permanente y el paro se incrementó. Por otro lado, los sistemas de formación profesional de los PECO anteriores a 1989 no eran capaces de proporcionar las competencias necesarias para un mercado laboral en rápido desarrollo.

Sin embargo, a pesar de los numerosos problemas existentes, la mayor parte de los países han logrado poner en marcha programas de modernización muy importantes. Las estrategias poco realistas y a corto plazo provocadas por el colapso del socialismo en el Este europeo han dejado paso ya a una planificación más realista y a perspectivas de largo alcance.

El desafío global en la actualidad para los PECO es el de diseñar sistemas de formación profesional orientados a la demanda y capaces de adaptarse a un entorno en cambio permanente, y el de llevar a cabo las reformas de manera integral y sistemática.

Diez PECO (Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, la República Eslovaca y Eslovenia) han firmado ya convenios de asociación con la Unión Europea (UE), con el objetivo último de su adhesión. Cinco de estos países (la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia) se han seleccionado ya en el Programa 2000 para el inicio de negociaciones sobre su adhesión a la UE. Con respecto a la formación profesional, los acuerdos exigen tratar temas específicos de gran importancia, determinados por la UE. Estos temas incluyen reglamentaciones institucionales, análisis de las necesidades de competencias, métodos de formación y el desarrollo de sistemas de cualificación comparables con aquellos en vigor dentro de la UE. La mayor parte de los PECO han destinado grandes esfuerzos a cada uno de estos sectores. Sin embargo, la falta de experiencia para fijar las nuevas competencias y la carencia de conocimientos profesionales para definir las nuevas profesiones, los niveles de cualificación y los currículos, han demostrado ser obstáculos de gran calibre.

En este artículo examinaremos la forma en la que se afrontan los principales de-



Inge Weilnböck-Buck

Fundación Europea de la Formación



Bernd Baumgartl

Fundación Europea de la Formación



Ton Farla

Fundación Europea de la Formación

Desde 1989, los Países de la Europa Central y del Este (PECO) han recogido el desafío de desarrollar una economía de mercado y también la capacidad de enfrentarse a la presión que implica la competencia. Como parte del proceso necesario para afrontar este desafío, los PECO han iniciado una reforma de sus sistemas de formación profesional. Se han creado nuevas disposiciones institucionales como primer paso hacia la reforma, pero aún quedan numerosos retos por colmar. Las nuevas instituciones han de demostrar su eficacia, y aún queda mucho por hacer en la definición de nuevas profesiones, el desarrollo de cualificaciones, de niveles y de nuevos currículos.



«(...) la «descentralización» fue un lema necesario a todos los PECO y un método para desmontar la planificación central y la economía dirigida.»

safios institucionales y políticos. También estudiaremos las necesidades y prioridades en el campo de la formación profesional, y definiremos algunos ámbitos posibles para el futuro apoyo. Es evidente que cada país gestiona su propio proceso reformador, no necesariamente paralelo al que tiene lugar en otros países. Para ofrecer ejemplos de las diferentes medidas aplicadas en diversos países, expondremos algunas de las evoluciones de la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovenia, cuatro países que han efectuado progresos considerables en la reforma de sus sistemas de formación profesional.

Tendencias generales en la reforma de la formación profesional desde 1990

La tendencia en la primera fase de la transición fue la de modernizar los sistemas existentes; una ruptura radical con el pasado no se consideró como una alternativa viable, por una serie de motivos. Hasta la fecha, las medidas aplicadas se han orientado fundamentalmente hacia los tres elementos siguientes:

- modificar y reformar elementos individuales de los sistemas;
- restaurar en los sistemas los principios operativos anteriores al comunismo;
- efectuar innovaciones introduciendo nuevos elementos estructurales.

El proceso de transición de la formación profesional en los diversos países se caracteriza por el hundimiento de la formación profesional orientada a la práctica. Se ha derrumbado el sistema anteriormente vigente de la formación profesional para aprendices (y adultos), en el que las empresas desempeñaban un papel de responsables. Como consecuencia de la privatización, son muchas las empresas que se han visto obligadas a transformar radicalmente sus prioridades y destinar sus recursos a nuevos objetivos (como la modernización de infraestructuras y las obligaciones medioambientales). Así, la formación dentro de la empresa ha sido una de las víctimas de la transición. Otras características muy importantes son las siguientes:

- la confusión y complejidad que se debe a toda una nueva serie de especializaciones y materias;
- la falta de mecanismos para reconvertir a los formadores;
- la falta de experiencia en la definición de nuevas competencias;
- la carencia de conocimientos profesionales que permitan definir nuevas profesiones y niveles y desarrollar nuevos currículos.

Los gobiernos centrales se han visto debilitados por la «fuga de cerebros» hacia nuevas actividades en el sector privado y hacia empresas extranjeras. Además, al haber abandonado el Estado numerosas responsabilidades para intentar romper con la «mentalidad de la planificación», no han podido evolucionar paralelamente ni un sistema reglamentario ni estructuras de apoyo adecuadas, como por ejemplo las de investigación y desarrollo.

Se han destinado muchos esfuerzos a reorganizar estructuras y procedimientos de enseñanza y formación, y una gran energía a proyectar nuevas legislaciones. En algunos países se ha logrado un consenso para un cambio gradual, que ha de garantizar una continuidad e impedir medidas reformadoras precipitadas y mal preparadas. Sin embargo, también existen ejemplos de leyes elaboradas rápidamente que no se han apoyado en la experiencia práctica, por lo que muchas de ellas ya han sufrido modificaciones.

La falta de cooperación entre los ministerios afectados (particularmente, entre Trabajo y Educación, pero también con Finanzas y Economía) ha dado lugar a un déficit de coordinación con la legislación de otros campos del sistema social, lo que ha repercutido sobre el sistema educativo. La evolución permanente de la legislación, que sigue siendo con frecuencia imprecisa e incompleta, será uno de los elementos principales en la segunda fase del proceso de transición.

Además, aún cuando algunos elementos del sistema global se hayan podido modificar, la reforma institucional sigue siendo complicada debido a que los agentes participantes continúan adoptando las



experiencias y conocimientos obtenidos de condiciones anteriores. Por otro lado, la formación profesional tradicional continúa impartiendo a los estudiantes competencias exclusivamente técnicas, lo que demuestra que un fuerte nivel de inercia sigue siendo característico de la transición.

Medidas institucionales

Descentralización en el proceso decisorio y aplicación de políticas

Para las autoridades gubernativas, la «descentralización» fue un lema necesario a todos los PECO y un método para desmontar la planificación central y la economía dirigida. Se consideraba la devolución del poder a los niveles regional y local como premisa para fomentar las reformas participativas y los resultados a escala local. Sin embargo, resta la cuestión crucial de definir las tareas que debe reservarse el Estado centralmente, las que deben transferirse a las autoridades más locales y a qué nivel, las que han de compartirse o delegarse a otras, y qué responsabilidad dar a los ciudadanos y al sector privado.

No es sorprendente que hayan surgido toda una serie de vías distintas para enfrentarse a este problema. En la República Checa, la responsabilidad global del sistema de la formación profesional sigue estando centralizada. Se ha producido una transferencia gradual de departamentos ministeriales hacia el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes y a su Dirección de la Formación Profesional. Los Departamentos Escolares de Distrito, que distribuyen los fondos a las escuelas, han de rendir cuentas directamente al Ministerio de Educación. Tras las últimas elecciones, el gobierno confirmó su intención de transferir una serie de funciones a las regiones checas. Se ha propuesto crear un Ministerio de Desarrollo Regional, que se encargaría de algunas responsabilidades educativas.

La administración, la financiación y los currículos también tienen una organización central en Polonia. Aún no se ha definido perfectamente el papel que deben desempeñar diversas autoridades a

escala nacional y regional, ni la participación sistemática de los agentes sociales. La decisión por parte de las autoridades educativas nacionales de desplazar una mayor grado de responsabilidad hacia las autoridades regionales y locales sufre dificultades de realización, pues estas últimas no se hallan capacitadas organizativamente para llevar a cabo estas tareas.

La responsabilidad global de la formación profesional en Hungría corresponde al Ministerio de Trabajo. El Consejo Nacional de la Formación Profesional efectúa recomendaciones sobre la gestión de la formación profesional, y presenta propuestas y dictámenes sobre temas relativos a ella. Sin embargo, se han desplazado responsabilidades específicas desde el centro hacia los gobiernos locales, que se encargan actualmente de las escuelas. Las escuelas gestionan sus propios fondos y deciden el tipo de cualificación que desean ofrecer.

Eslovenia ha dado un paso radical hacia la descentralización del poder. Se crearán unas 14 regiones administrativas, cada una de las cuales dotada con un comité educativo con autoridad económica y administrativa. Como parte del proceso de descentralización, se pondrán en funcionamiento organismos de administración escolar. Sin embargo, el Ministerio de Educación y Deportes mantiene la responsabilidad global del sistema escolar, y continuará siendo el principal organismo decisorio político con responsabilidad y control presupuestario.

La experiencia demuestra que la realidad de la descentralización no se corresponde con las ideas originales, debido sobre todo a la necesidad de desarrollar marcos institucionales que aprovechen la flexibilidad que puede implicar una descentralización, realizando y manteniendo a la vez niveles nacionales comunes. Existe la opinión de que el Estado debe continuar estableciendo globalmente las estructuras, lo que supone también controlar los resultados de los proyectos piloto, evaluar y difundir ejemplos de «buenas prácticas» que han demostrado ser de gran importancia dentro del proceso de reforma, y quizás crear nuevos mecanismos de procedimientos de desarrollo que resulten capaces de guiar con mayor efica-

«La experiencia demuestra que la realidad de la descentralización no se corresponde con las ideas originales, debido sobre todo a la necesidad de desarrollar marcos institucionales que aprovechen la flexibilidad que puede implicar una descentralización, realizando y manteniendo a la vez niveles nacionales comunes.»



«La participación de los agentes sociales puede garantizar un proceso de reforma más eficaz y continuo. El desafío fundamental es definir un marco legal e institucional que prevea dicha participación.»

«Si bien la situación actual es diferente según los países, puede decirse en conjunto que los gastos no han podido contrarrestar la devastadora inflación. Los recortes presupuestarios plantean serias amenazas no sólo para los planes de modernización, sino incluso para enfrentarse a los costes corrientes.»

cia el proceso continuo de revisión. Tras ello, podrían compartirse entre el Estado y los agentes sociales tareas como el desarrollo de currículos, los niveles, los perfiles profesionales, las cualificaciones, la acreditación y la formación de formadores. Por último, la mejor manera de conseguir una flexibilidad para responder a necesidades específicas sería el delegar responsabilidad a las autoridades regionales y organizaciones sectoriales para establecer los programas de escuelas individuales, las medidas de financiación o la cooperación con empresarios locales de importancia y representantes de los trabajadores.

Desde el principio, un tema importante para apoyar el periodo de transición en los países asociados ha sido el de la formación para cuadros decisores. Debido a ello, la FEF ha creado una coordinadora para el Desarrollo de Personal, en la que participan decisores políticos superiores de los ministerios principales y organizaciones pertenecientes al campo de la formación profesional en todos los PECO. Estos expertos han tomado parte en el Programa para el Desarrollo de Personal, de la Fundación, que forma a funcionarios y personal de algunas organizaciones no gubernamentales en aspectos claves de la formación profesional. Esta red coordinadora mantiene también una cooperación permanente entre los ministerios y otras organizaciones de los países asociados y los Estados Miembros de la UE. Se han creado grupos consultivos nacionales sobre la formación profesional en una serie de países como parte de la coordinadora, que actúan como comisiones encargadas de la política de formación profesional.

La participación de los agentes sociales

En la mayoría de los PECO se afianza cada vez más la tendencia a crear organismos tripartitarios a escala nacional que se ocupen de los temas de la formación profesional. Sus responsabilidades van desde las simplemente consultivas y asesoras hasta la toma de decisiones. El diálogo social sobre los temas de formación profesional presenta características muy distintas, lo que refleja los diferentes contextos y tradiciones socioeconómicas, políticas y culturales de cada país.

El diálogo social sobre la formación profesional en la República Checa tiene lugar a escala nacional dentro del Consejo Nacional para el Diálogo Social, y en ocasiones a escala local e incluso sectorial. Los agentes sociales también participan en las oficinas públicas de empleo, ocupándose de temas formativos. En Hungría, los agentes sociales tienen un papel asesor dentro del desarrollo de las políticas de formación profesional y en la distribución de los fondos para la formación práctica. También participan en la toma de decisiones a través de sus representantes en el Consejo Nacional de la Formación Profesional. Las cámaras de economía, con representantes de los agentes sociales, son responsables de la formación práctica y de los exámenes finales.

En Polonia, el diálogo social sobre la formación profesional tiene lugar mayoritariamente dentro de la Comisión Tripartitaria y de los Consejos para el Empleo. Otro organismo importante a escala nacional es el Consejo Superior de Empleo, que asesora sobre temas de política laboral y social. Los Consejos regionales y locales para el Empleo constituyen en conjunto una plataforma de colaboración y consulta a los agentes sociales sobre las políticas de empleo y la lucha contra el paro.

En Eslovenia, representantes de las cámaras de comercio e industria, de los sindicatos y del Estado participan ex aequo en el Consejo de Expertos sobre formación profesional. Son responsables de adoptar decisiones sobre los niveles de las cualificaciones y los aspectos técnicos y prácticos de los programas de formación. Las cámaras también desempeñan un papel en la formación continua y en la creación del «sistema nacional de certificaciones». Los sindicatos designan sus representantes en los comités de exámenes de las escuelas profesionales y de las cámaras.

La mayor parte de los PECO ha iniciado el diálogo social, que aún ha de consolidarse, en un contexto desfavorable para el mismo (crisis económica, transformaciones estructurales permanentes). Además, los diversos problemas que implica la reforma de los sistemas de formación profesional no suponen el contexto más idóneo para desarrollar procedimientos de



diálogo social. De todas formas, no debe olvidarse la contribución positiva que éstos pueden aportar al diálogo. La participación de los agentes sociales puede garantizar un proceso de reforma más eficaz y continuo. El desafío fundamental es definir un marco legal e institucional que prevea dicha participación.

Es necesario observar, analizar e informar sobre las iniciativas surgidas del diálogo social. Ello les daría visibilidad y ayudaría a convencer a los agentes políticos de la importancia del diálogo social, que exige para tener éxito un desarrollo de competencias y una cultura específica de diálogo en las organizaciones de los agentes sociales y la administración pública, factor del que carecen con frecuencia los PECO.

Mejorar los mecanismos de financiación de la formación profesional

Sin duda alguna, uno de los puntos más críticos para todos los PECO es la financiación y la rentabilidad de la formación. Si bien la situación actual es diferente según los países, puede decirse en conjunto que los gastos no han podido contrarrestar la devastadora inflación. Los recortes presupuestarios plantean serias amenazas no sólo para los planes de modernización, sino incluso para enfrentarse a los costes corrientes.

En la mayoría de los PECO, la formación profesional se financia por diversas fuentes, si bien la parte del león corresponde al presupuesto estatal. Los costes de la formación práctica y sus instalaciones, de la que se hacían cargo anteriormente las empresas, recaen en la actualidad principalmente sobre el Estado. En su mayoría, los fondos estatales provienen de los ministerios de Educación y Trabajo. En algunas ocasiones, el Estado concede únicamente una cuota básica, debiendo obtenerse la financiación restante a partir de las tasas de matrícula y los ingresos que obtienen los propios centros formativos. Debido a los límites económicos, las tendencias para el futuro van en dirección a una mayor diversificación de las fuentes de financiación. Se está prestando una atención cada vez mayor al sector privado y a las empresas, con la esperanza de que puedan contribuir en mayor medida a los costes de la formación.

En la República Checa, las escuelas técnicas y profesionales del Estado obtienen fundamentalmente su financiación del Ministerio de Educación, Juventud y Deportes, si bien diversos ministerios sectoriales también proporcionan fondos para sus correspondientes escuelas especializadas. En 1995, el gasto total en educación ascendió al 5,9% del PIB. Ello supone un 16,3% del presupuesto estatal; aproximadamente una cuarta parte de dicho importe se destinó a la formación profesional.

Las fuentes principales de financiación en Hungría son el presupuesto estatal y las contribuciones obligatorias de los empresarios a la formación (1,5% de la masa salarial pagada). El gasto educativo total ascendía en 1996 al 7,8% del PIB. Para apoyar la impartición de formación práctica, el gobierno creó en 1992 el Fondo de la Formación Profesional, del cual un 10% ha de emplearse a escala nacional y un 90% de forma descentralizada en las diversas regiones.

En Polonia, el presupuesto del Estado constituye la fuente principal de financiación de la educación, sector al que se destinó un 6,2% del PIB en 1994. Las escuelas profesionales obtuvieron un 22,5% del presupuesto educativo total de todos los organismos de la administración gubernamental, y un 7,4% de los fondos fue a las escuelas secundarias generales. Se ha descentralizado parcialmente el sistema de financiación y se ha producido un desplazamiento de la financiación directa a la indirecta, a través de medidas de autogobierno para las autoridades.

En Eslovenia, la formación profesional está en la actualidad financiada exclusivamente por el Estado. Los gastos educativos supusieron en 1996 un 5,85% del PIB. En 1995, un 11,3% de todos los gastos públicos en educación se destinaron a la enseñanza profesional de nivel secundario. Con la introducción del sistema dual, los empresarios se verán obligados a contribuir económicamente a la formación. En el sector artesanal se ha creado un fondo para apoyar la formación de los trabajadores. De conformidad con el convenio colectivo, los artesanos tienen que pagar un 1% de su salario bruto a este fondo.

Los limitados recursos educativos y la financiación insuficiente de la formación

«Los limitados recursos educativos y la financiación insuficiente de la formación profesional en las economías en transición exigen que la financiación existente se utilice de forma más rentable (...).»

«Si bien los métodos de financiación difieren entre los diversos países, será importante que cada uno de éstos desarrolle una paleta realista de posibilidades de financiación. Ello les dará una base sólida y fundamentada para planear su política, y les ayudará a prevenir el peligro de elaborar estrategias educativas ambiciosas no adaptadas a los límites presupuestarios.»



«(...) incluso los PECO que han dedicado grandes esfuerzos al desarrollo de sus sistemas de formación profesional tienen aún que afrontar otros desafíos estructurales. Numerosos PECO adolecen de medidas insuficientes para aplicar los cambios, por lo que siguen en fase de debate y experimentación.»

profesional en las economías en transición exigen que la financiación existente se utilice de forma más rentable, lo que puede lograrse de diversas maneras. En la actualidad, los elevados costes unitarios de formación profesional y la proporción formador/estudiantes, comparativamente baja, ofrecen un potencial de ahorros. Otras economías podrían obtenerse reduciendo la subvención estatal a las escuelas privadas. También la descentralización puede ayudar a instaurar un empleo más rentable de los recursos, confiando a las autoridades locales mayores poderes para obtener fondos, transfiriendo poderes de financiación a las autoridades locales y redistribuyendo ingresos generales a las regiones. Otra opción es crear una competencia entre los ofertores públicos de formación y los centros privados. Sin embargo, los intentos efectuados han tenido un éxito muy limitado, dado que por lo general el mercado formativo se halla escasamente desarrollado en los PECO.

Si bien los métodos de financiación difieren entre los diversos países, será importante que cada uno de éstos desarrolle una paleta realista de posibilidades de financiación. Ello les dará una base sólida y fundamentada para planear su política, y les ayudará a prevenir el peligro de elaborar estrategias educativas ambiciosas no adaptadas a los límites presupuestarios. Además, al desarrollar y analizar una gama de opciones, los diversos gobiernos podrán considerar los mecanismos de financiación como una herramienta para fomentar determinados desarrollos específicos o sectores dentro de la formación profesional.

Control de los lazos con el mercado laboral

La cooperación entre los diferentes institutos de investigación sobre el empleo resulta esencial para crear una mayor conciencia de su importancia como instrumento de planificación para las cualificaciones de formación profesional. Aunque la investigación sobre el mercado laboral y el análisis de los datos estadísticos se efectúa frecuentemente en institutos relacionados con los ministerios de trabajo, no se lleva a cabo ninguna investigación ni previsiones a largo plazo. El antiguo sistema de planificación estricta

de la población activa no ha encontrado aún un sustituto orientado al mercado. Además, se ha reducido radicalmente la investigación educativa, habiéndose cerrado o reorganizado algunos institutos. Los investigadores se han visto criticados por su participación ideológica en el régimen previo, y se ha producido también de forma obligada un cierto recambio del personal. En muchos casos, los institutos de investigación educativa se hallan estrechamente asociados a los ministerios de educación y trabajan directamente para ellos, de forma que se centran en la investigación aplicada.

En la República Checa, el Ministerio de Trabajo ha creado una red de oficinas de empleo, con centros de información y asesoramiento en cada distrito. El flujo principal de datos sobre educación se reúne y procesa en el Instituto para la Información Educativa. Por contra, Hungría no presenta actualmente ningún mecanismo formal de análisis sistemático y global de los déficits de competencias. A escala nacional, el Centro Nacional de Metodología del Trabajo analiza y presenta las evoluciones en el mercado laboral. Sin embargo, no se ha previsto ningún mecanismo de transferencia para comunicar los resultados de estos análisis a las instancias decisorias de la formación profesional. En Polonia, las previsiones actuales sobre la evolución económica no proporcionan datos suficientes para tomar decisiones específicas de reprogramación de la formación. Serán necesarios un mayor apoyo y asistencia a la investigación para acelerar el progreso. En Eslovenia, la Oficina Nacional de Empleo desempeña un papel fundamental en la previsión de las tendencias de empleo y en el control de los lazos entre el sistema de la formación profesional y la evolución del mercado de trabajo. La Oficina Estadística es responsable de las metodologías y las clasificaciones en cuanto a la recogida y presentación de datos.

Es necesario fomentar en general la investigación sobre la formación profesional, incluyendo la evaluación de las políticas y de la aplicación de los cambios. Para mejorar la disponibilidad y la calidad de las informaciones sobre los sistemas de la formación profesional la FEF ha creado Observatorios Nacionales en casi todos los PECO. Su objetivo princi-



pal es reunir, analizar y difundir informaciones sobre las características y las evoluciones producidas en los sistemas de la formación profesional y de los mercados de empleo. Un grupo de indicadores clave proporciona información sobre los elementos, problemas y desafíos a los que se enfrentan los sistemas y mide su rendimiento, por ejemplo en términos de su capacidad para responder a las necesidades del mercado laboral y de su facultad para conceder cualificaciones profesionales.

Desafíos y prioridades actuales

Adaptar la estructura y los contenidos de la formación profesional al mercado

Para conseguir la fuerza de trabajo flexible que necesitan las economías de mercado emergentes y capacitar a las personas para cumplir las nuevas exigencias del mercado de empleo, es necesario crear oportunidades de formación dentro de las empresas y también posibilidades de cambio personal entre las diferentes vías formativas, incluyendo la opción de pasar de la formación general a la profesional o viceversa. Una serie de PECO han desarrollado estas oportunidades, adaptando y reestructurando el contenido de sus sistemas formativos. Algunos han realizado la necesidad de facilitar y mejorar la transición de la escuela a la vida activa, y la necesidad de combatir el paro mediante el desarrollo de un sistema de formación continua. Otros se han centrado en intentar crear una sociedad con valores empresariales e instaurar una enseñanza postsecundaria como algo prioritario.

En la República Checa, el desarrollo de un sector de servicios y el número creciente de empresas pequeñas y medianas ha ido acompañado de un incremento en la demanda de formación para profesiones comerciales y jurídicas, nuevas tecnologías e idiomas. En Hungría, la estrategia general ha sido ampliar las competencias y los conocimientos de los jóvenes. En respuesta a la necesidad de difundir dichas competencias, se mejorarán las oportunidades de formación desarrollando la formación profesional post-

secundaria. Eslovenia ha instaurado un sistema dual y currículos modernizados de todos los tipos, y ha creado escuelas e institutos profesionales superiores no universitarios. Existen también cursos profesionales que conceden cualificaciones a graduados de la escuela secundaria general. Las escuelas profesionales técnicas, en las que se puede entrar tras la formación profesional secundaria, permiten a los graduados de secundaria acceder al nivel de la enseñanza superior. El nuevo sistema también ofrece programas profesionales para maestros artesanos, capataces y cuadros.

En Polonia, las autoridades están intentando ofrecer las competencias técnicas más necesarias seleccionando los lazos entre la enseñanza secundaria, la postsecundaria y la enseñanza superior. Pretenden consolidar la transición en todo el sistema, armonizando los procedimientos de examen y concentrándose en particular en la enseñanza postsecundaria.

Sin embargo, incluso los PECO que han dedicado grandes esfuerzos al desarrollo de sus sistemas de formación profesional tienen aún que afrontar otros desafíos estructurales. Numerosos PECO adolecen de medidas insuficientes para aplicar los cambios, por lo que siguen en fase de debate y experimentación. Las opciones de formación profesional postsecundaria, las oportunidades de carrera y el acceso a la formación continua que permita actualizar las competencias y sea coherente con el sistema de la formación inicial tienen aún que desarrollarse. Los desafíos comunes a la mayor parte de los PECO para adaptar la estructura y los contenidos de la formación profesional continúan siendo los siguientes:

- crear nuevos perfiles y campos ocupacionales;
- instaurar currículos orientados a la práctica;
- incorporar un sistema de colocaciones en empresas públicas o privadas;
- desarrollar nuevas estrategias formativas y materiales docentes;
- mejorar la formación de formadores;
- modernizar y reequipar materialmente a los centros formativos;
- reformar los procedimientos de evaluación y certificación;
- ofrecer formación para el autoempleo.

«Se observa en los PECO una tendencia hacia la eliminación de la línea divisoria entre las escuelas técnicas y profesionales, mediante la creación de un modelo organizativo complejo con una mayor variedad de opciones»

«Los PECO se encuentran actualmente en fases diversas de su larga marcha hacia la creación de nuevos marcos para la formación profesional postsecundaria, que no existía en realidad bajo el sistema antiguo.»



La formación profesional inicial: la base para la formación permanente

La formación profesional en los PECO es fundamentalmente escolar, aunque algunos países como Eslovenia están relanzando o creando vías formativas alternas con el trabajo, por el sistema dual. En la mayoría de los PECO, la formación inicial se imparte fundamentalmente en dos tipos de escuelas:

□ las escuelas técnicas secundarias, que conceden cualificaciones para el personal de nivel intermedio («técnicos») en diversos sectores de la industria, la agricultura y los servicios, y para el personal no universitario en los servicios de la salud, social y cultural. El sistema incluye escuelas comerciales para cuadros y personal normal y da derecho a obtener un certificado de educación general;

□ la formación en las escuelas profesionales secundarias, que ofrece una mayor variedad de cursos y permite obtener la cualificación de «trabajador cualificado» (los trabajadores «manuales»).

En la República Checa se produjo en 1995 un incremento del 40% en la cifra de estudiantes del primer año de las escuelas técnicas secundarias. Hay más estudiantes que optan por vías educativas que les lleven a una variedad mayor de opciones profesionales. El sistema está diversificando las opciones educativas para tomar en cuenta en mayor grado las necesidades individuales. En Hungría, la participación en la formación profesional de nivel secundario es bastante elevada en comparación con los niveles europeos: un 72,8% de todos los jóvenes se matriculan en la misma. La cifra también es alta en Eslovenia, país donde cerca del 70% de los estudiantes matriculados en la enseñanza secundaria lo han hecho en escuelas profesionales en los últimos años. Por contra, en Polonia sólo un 38% de los estudiantes de la enseñanza secundaria entran en las escuelas profesionales básicas y a continuación en el mercado de empleo. La opción de asistir a un curso técnico de tres años que da acceso a los estudios superiores sólo es practicada por un 11%. Además, debido a las diferencias existentes entre los currículos, resulta difícil cambiar de escuela y la transición de una vía profesional a otra al tér-

mino de la enseñanza secundaria es problemática.

Se observa en los PECO una tendencia hacia la eliminación de la línea divisoria entre las escuelas técnicas y las profesionales, mediante la creación de un modelo organizativo complejo con una variedad mayor de opciones. Ello sería un paso importante hacia la reestructuración de la enseñanza secundaria superior. Sin embargo, el desafío principal para los PECO es el de desarrollar una formación profesional que combine innovaciones de contenidos y de estructuras. Además, si se pretende alcanzar nuevos niveles de competencias cualitativas será necesario prestar más atención a las denominadas competencias clave, como las competencias de aprendizaje y comunicación, la creatividad, la resolución de problemas y la tecnología de la información.

La formación profesional postsecundaria: nuevas vías para la carrera profesional

Los PECO se encuentran actualmente en fases diversas de su larga marcha hacia la creación de nuevos marcos para la formación profesional postsecundaria, que propiamente no existía bajo el sistema antiguo. Algunos han comenzado ya a aplicar reformas con diferentes prioridades (orientadas más hacia los conocimientos teóricos o hacia la práctica), y si bien les falta aún mucho para poder hablar de éxito, han conseguido arbitrar un marco legal, han visto las dificultades y los problemas existentes y han obtenido algunas experiencias iniciales.

En 1995/96 se crearon en la República Checa escuelas profesionales de nivel terciario, como un nuevo elemento de la enseñanza postsecundaria para los graduados de todos los tipos de la secundaria. En total, se pusieron en funcionamiento 164 escuelas. En Hungría, la tendencia marcha hacia el desarrollo de competencias profesionales específicas en una fase posterior de la carrera educativa de un joven. También se están buscando alternativas a los largos estudios académicos que numerosos jóvenes no finalizan, y se ha elaborado asimismo el marco legal para la creación de la formación profesional postsecundaria acreditada. Polonia ha puesto en marcha escuelas profesionales



postsecundarias que ofrecen cursos de dos años de duración a graduados de las escuelas secundarias generales, para aprender una profesión comercial. En Eslovenia, los estudiantes pueden continuar actualmente sus estudios dentro de los institutos técnicos postsecundarios, que imparten una formación de dos años como puente entre la enseñanza secundaria y la superior. Se trata de cursos de carácter considerablemente práctico, ideados para ingenieros de fábrica, que precisan un alto nivel de conocimientos generales y profesionales y una experiencia práctica directa, con el objetivo de capacitarles para afrontar procesos tecnológicos más exigentes.

El desafío global para los PECO es el de desarrollar un sistema de formación postsecundaria que ofrezca una variedad de opciones distintas que puedan responder a las necesidades individuales y que resulte accesible a partir de diversas rutas. El acceso a partir de las escuelas secundarias debiera ser sencillo, el paso posterior a la enseñanza superior factible y la entrada en el mercado de empleo flexible. Además, el papel de la formación postsecundaria debiera ser el de formar a los jóvenes para convertirse en «técnicos y cuadros superiores», proporcionándoles las competencias esenciales que requieren la pequeña y mediana empresa y los puestos de cuadros intermedios.

La formación profesional continua

Allí donde ha surgido una formación dentro de los nuevos sectores privados, se ha centrado principalmente en la reconversión y la adaptación de la fuerza de trabajo adulta a los nuevos requisitos de la producción modernizada y las nuevas formas de gestión empresarial.

En la República Checa, el mercado privado de la formación continua se halla relativamente bien desarrollado, y cuenta con varios centenares de academias y organizaciones que ofrecen toda una serie de cursos y seminarios profesionales de corta duración para diversos niveles de estudio, con los que puede alcanzarse una cualificación reconocida. Sin embargo, un número creciente de instituciones están ofreciendo cursos sin estructura general o sin la base sólida necesaria para efec-

tuar un control de calidad y lograr la acreditación. Hungría pretende asegurarse la oferta flexible de formación continua a través de centros regionales de formación. Hasta la fecha, las medidas del gobierno para reconvertir a la población activa se han centrado en el desarrollo de las infraestructuras adecuadas y en hacer accesible la financiación a los cursos formativos. Así y todo, considerando los desfases permanentes de competencias existentes en el mercado de empleo, son necesarios mayores esfuerzos para apoyar tanto la oferta como la demanda de formación. En Polonia, la formación continua constituye el primer sector educativo que ha aplicado principios de la economía de mercado. Dada la escasez de puestos de formación continua, las autoridades nacionales han concedido a la formación a distancia un carácter prioritario para el futuro. En particular, la formación a distancia se considera en las zonas rurales como una posibilidad para aumentar el acceso a la formación continua, y existen ya 20 centros educativos a distancia en operación. En Eslovenia, la formación continua está reglamentada por la Ley de Educación de Adultos (1996), que preve un sistema de certificación que corresponde a los requisitos del mercado de empleo y que incluye para los estudiantes adultos la opción de obtener cualificaciones formales conferidas por las escuelas y otras instituciones educativas.

De nuevo, observamos en los PECO la evidente necesidad de definir y estructurar un sistema de formación profesional continua. El proceso de aprendizaje debe considerarse como algo permanente, en lugar de darlo por acabado tras un periodo de formación inicial o interpretarse como pura responsabilidad de cada ciudadano tras dicha fase inicial. Los vínculos entre la formación inicial y la continua son esenciales para hacer posible que el sistema ofrezca a los estudiantes perspectivas de carrera. Además, estos vínculos no solamente requieren una estructura de oportunidades de aprendizaje sino también un sistema de certificación reconocido a escala nacional que garantice la movilidad, la flexibilidad y el empleo para la población activa.

Pueden establecerse en todos los PECO las prioridades siguientes para la formación continua:

«Es necesaria en todos los PECO una mayor inversión en dotación material, especialmente en nuevas tecnologías y en libros de texto que correspondan a los nuevos currículos. La formación de formadores y de directores escolares será esencial para prepararlos a métodos didácticos que permiten implantar un aprendizaje independiente y creativo.»



- garantizar una oferta de formación continua, incluyendo su financiación;
- apoyar la oferta de formación continua;
- formar a los formadores y mantener sus conocimientos actualizados; y
- desarrollar metodologías y técnicas didácticas y de aprendizaje innovadoras y adecuadas.

Garantizar la calidad en la formación profesional

Las reformas han permitido crear una base amplia para reestructurar y organizar la formación profesional, que no sólo toma en cuenta los desafíos de la economía de mercado sino también los deseos de las personas en cuanto a su vida individual y profesional. La calidad del sistema puede definirse por el grado en el que satisfaga estos objetivos. Además, la calidad de la formación profesional no sólo se mide por la calidad de la oferta, sino también por la capacidad del sistema de orientar a quienes precisan formación, y en particular a los jóvenes, hacia los programas formativos adecuados.

Es necesaria en todos los PECO una mayor inversión en dotación material, especialmente en nuevas tecnologías y en libros de texto que correspondan a los nuevos currículos. La formación de formadores y de directores escolares será esencial para prepararlos a métodos didácticos que permitan implantar un aprendizaje independiente y creativo. Dentro de este contexto general, las evoluciones en los diversos PECO difieren en función de la atención prestada a los diversos aspectos de la formación profesional y de sus momentos evolutivos.

En la República Checa, el sistema formativo ha reaccionado de manera bastante espontánea a las evoluciones en el mercado de empleo. Sigue siendo una asignatura pendiente para el futuro la creación de un sistema de control general del rendimiento y de todo el proceso, con el cual garantizar una formación profesional y una reconversión de calidad. En Hungría, el objetivo de establecer estructuras y procedimientos que aseguren la calidad de la oferta nacional de enseñanza y formación es un objetivo cumplido parcialmente a través de la Lista Nacional de Cualificaciones y la Aplica-

ción de un sistema unificado de exámenes para el control del rendimiento. Sin embargo, aún hay que poner en funcionamiento un sistema de acreditación que establezca niveles profesionales para las instituciones educativas en funcionamiento. En Polonia, los organismos profesionales responsables del desarrollo de los niveles de cualificación se crearán en 1998, y las instituciones nacionales y regionales de evaluación y exámenes en el año 2000. También se implantará un examen final reglamentado para la escuela secundaria. El desafío principal es el de poner en marcha una política nacional consistente y una red de responsables que coordinen y orienten las diversas iniciativas. En Eslovenia, la calidad está garantizada por la Clasificación Normalizada de Ocupaciones. Los programas profesionales se establecen a escala nacional, tras ser aprobados por el Ministerio de Educación y Deportes. Queda garantizada la equivalencia internacional gracias a la adopción de los niveles de los Estados Miembros de la UE.

El desarrollo de perfiles profesionales y currículos

Los cambios en el sistema de empleo de los PECO han dado lugar a modificaciones esenciales en los perfiles profesionales, exigiéndose nuevas cualificaciones orientadas a la economía de mercado, lo que constituye el punto de partida para reestructurar los currículos de la formación profesional. Pueden observarse en todos los PECO dos evoluciones principales. En primer lugar, han surgido nuevas profesiones en nuevos campos de la actividad económica, por ejemplo en el comercio, las empresas y la banca. En segundo lugar, se produce un desplazamiento desde los perfiles profesionales muy especializados hacia unos requisitos de competencias más amplios. Ello corresponde a una clara tendencia hacia el reforzamiento de los contenidos de la educación general y el cambio en el equilibrio presente en los currículos entre temas de enseñanza general, instrucción teórica para profesiones específicas y formación de competencias prácticas.

En la República Checa, el Instituto de Investigación sobre la Formación Profesional ha comparado las cualificaciones de los parados con las exigidas para los



empleos disponibles. Ello constituye un primer paso para regularizar los análisis de requisitos de cualificación por las empresas. En Hungría, las definiciones económicas de los perfiles formativos quedan reflejadas en la Lista Nacional de Cualificaciones, una relación clasificada de profesiones que incluye las características más importantes de las cualificaciones individuales. Si bien el Ministerio de Trabajo es el responsable general de definir y actualizar este registro, otros ministerios tienen la responsabilidad de definir cualificaciones y características de las mismas en sus áreas de competencia. El mantenimiento y perfeccionamiento flexible de esta lista debe mejorarse, para impulsar el desarrollo de los niveles profesionales a partir de análisis ocupacionales que puedan traducirse en currículos formativos. Polonia ha elaborado ya documentación sobre profesiones de importancia económica estratégica, tales como los técnicos y los especialistas en los sectores económico, comercial, informático, telecomunicaciones, protección ambiental, administración, etc. En 1993 el Ministerio de Educación Nacional publicó una nueva clasificación de 138 profesiones para el sistema de la escuela secundaria. Sin embargo, las consultas a los empresarios no han sido definitivas, y la clasificación de algunas profesiones (por ejemplo en el sector de servicios) resulta aún incompleta. Mientras tanto el Ministerio de Trabajo y Política Social ha elaborado su propio sistema de clasificación, en el que se especifican cualificaciones parciales más que profesiones. En Eslovenia, la clasificación nacional de ocupaciones se halla en su fase final de preparación y concuerda con la clasificación reglamentada internacional de profesiones ISCO-88. El Centro de Formación Profesional está elaborando actualmente un marco de referencia para vincular la formación profesional a la economía a través de un sistema de colaboración social. En él se propondrán perfiles profesionales y catálogos de los conocimientos necesarios. El Centro desarrollará a continuación los currículos y también, a propuesta de las Cámaras de Comercio y Artesanos, los perfiles profesionales.

El desarrollo de niveles

Tres temas tradicionales y legítimos son causa de tensión en la mayor parte de los

PECO: los currículos nacionales, los niveles y los exámenes. En numerosos casos, la acuciante necesidad de formación o reconversión ha dado lugar a una gama amplia de ofertas formativas y de programas de formación centrales o locales. Ello ha hecho necesario prestar atención a los niveles de la formación, para garantizar la transferibilidad de las cualificaciones concedidas.

La República Checa elaboró nuevos niveles profesionales para 148 campos formativos a finales de 1995. Estos niveles son comparables, pero no necesariamente idénticos a las descripciones de las 209 profesiones incluidas en una directiva de la UE que expone la correspondencia mutua de los certificados profesionales. En Hungría, la actualización y el desarrollo de los niveles profesionales constituye un proceso permanente. Tras reconocerse una cualificación en la Lista Nacional de Cualificaciones, los ministerios, en cooperación con el Instituto Nacional de la Formación Profesional, tienen que establecer requisitos profesionales y de exámenes, los currículos centrales, un marco de requisitos principales y las exigencias de pruebas intermedias. Sería lógico crear niveles formativos para profesiones específicas a partir de los que ya se aplican en los Estados Miembros de la UE. En Polonia, la definición de los niveles supondrá un desafío para el futuro próximo. Se está revisando el examen de bachillerato para darle el carácter tanto de prueba con la que finaliza la escuela secundaria como puerta de acceso a la enseñanza superior. Este examen se utilizará también en los diferentes sistemas escolares generales y especializados, para garantizar un reconocimiento más general de los niveles educativos y una mayor flexibilidad en el sistema. Eslovenia está dedicando grandes esfuerzos a desarrollar y a aplicar su nuevo «sistema de perfiles formativos», especificar profesiones de formación, actividades típicas de cada profesión, el nivel de complejidad de una ocupación, las competencias y conocimientos que exige, el nivel de las especificaciones formativas (duración y forma) y la inclusión de elementos de la educación general.

Si bien la participación de las empresas y los agentes sociales en el desarrollo de los currículos es un elemento bien

«Tres temas tradicionales y legítimos son causa de tensión en la mayor parte de los PECO: los currículos nacionales, los niveles y los exámenes.»

«Si bien la participación de las empresas y los agentes sociales en el desarrollo de los currículos es un elemento bien acogido, las contribuciones de éstos deben garantizar que los currículos y las cualificaciones reflejen demandas generales del país (...).»

«(...) la comparabilidad de los niveles nacionales de formación profesional y el reconocimiento internacional de cualificaciones y certificados son objetivos políticos específicos en estos países.»



acogido, las contribuciones de éstos deben garantizar que los currículos y las cualificaciones reflejen demandas generales del país, ya que las empresas tienen tendencia a incluir exclusivamente sus necesidades inmediatas de competencias, aumentando el riesgo de que surja un nuevo tipo de superespecialización. Aunque un enfoque más especializado pueda resultar idóneo para una formación de reconversión, no resultará adecuado para orientar la formación profesional a los jóvenes que precisan una base amplia de competencias. Además, las empresas que están en vías de reestructuración o consolidación propias no son siempre capaces de expresar sus necesidades de competencias con el detalle suficiente, y nos referimos particularmente con ello a las nuevas pequeñas y medianas empresas.

Crear sistemas de evaluación y certificación -dotar de valor a los certificados

Las prácticas de la UE en cuanto a evaluación y certificación constituyen puntos importantes de referencia para los PECO, si bien no todos ellos han tenido éxito en la creación de un organismo nacional responsable de la certificación. Actualmente, la correspondencia de los niveles nacionales de formación profesional y el reconocimiento internacional de cualificaciones y certificados son objetivos políticos específicos en estos países. Hasta la fecha, el énfasis ha recaído sobre todo en las «entradas» del proceso formativo, como son las características específicas de los currículos y los programas de formación. Pero actualmente se está intentando desplazar la atención a los resultados del proceso de formación, adoptando un modelo por competencias como base para establecer los niveles de cualificación. Tras haber efectuado ya un desplazamiento hacia una descentralización y autonomía escolares, una serie de PECO debaten actualmente cómo redefinir las responsabilidades educativas nacionales y regionales, especialmente con respecto a los currículos nacionales, los niveles, la evaluación y la certificación.

La República Checa se centrará en definir la evaluación y la certificación y/o los métodos de concesión de cualificaciones

y en establecer las prioridades educativas y formativas como resultado de dichas definiciones. Hungría está creando actualmente un marco coherente de evaluación y certificación, con carácter obligatorio, para las escuelas tanto públicas como privadas, y ha acordado ya una serie de convenios bilaterales de reconocimiento mutuo. En Polonia no existe un marco nacional coherente de evaluación y certificación. Es necesario efectuar numerosas investigaciones prácticas sobre la formación profesional, en particular para crear y mantener un marco nacional de niveles y cualificaciones a partir de un análisis del mercado de empleo y las necesidades de formación. Además, hay que evaluar a escala nacional y difundir los resultados de los proyectos piloto o experimentales efectuados. En Eslovenia, la evaluación y la certificación se hallan estrechamente vinculadas a la necesidad de incrementar la calidad de la educación y reducir el alto índice de abandonos en la enseñanza secundaria. Existe una tendencia fuerte hacia la implantación de exámenes externos al término de la enseñanza primaria y secundaria.

El desarrollo de estrategias didácticas

La transformación de los sistemas ha ofrecido a los formadores una oportunidad de innovación sin precedentes. Sin embargo, los formadores han carecido de incentivos y han considerado amenazado su estatus social y profesional por el continuo descenso de sus salarios y la inadecuada financiación del sector educativo. La formación de formadores es una tarea que corresponde por lo general a institutos especializados, algunos de los cuales se reorganizaron a principios de los 90. Así y todo, son muchos los países que lamentan una «fuga de cerebros» desde los sectores formativo y docente a otras profesiones, y otros han tenido problemas para contratar nuevos formadores en las escuelas profesionales.

Por otro lado, la formación inicial de formadores influye a largo plazo sobre el proceso de reformas, mientras que la formación en el servicio tiene un impacto inmediato pero su disponibilidad y organización difiere enormemente de país a país. Teniendo en cuenta el reconocido efecto múltiple de la formación de formadores tanto inicial como en el ser-



vicio, la expansión en este ámbito necesita el fomento y el apoyo de la cooperación internacional. Deberán invertirse recursos importantes para perfeccionar las cualificaciones docentes.

La política checa se centra en dotar a los formadores de competencias prácticas en metodologías didácticas y en las técnicas necesarias para evaluar el progreso de los formados. Actualmente, la formación de formadores tanto previa al servicio como durante el mismo presenta rasgos teóricos, con énfasis más en los contenidos que en la pedagogía. En Hungría, se concede una prioridad nacional a la reconversión de los formadores, para que éstos cumplan su nuevo papel y tengan oportunidad de reunir experiencia en otras escuelas o centros formativos, tanto en su propio país como en el extranjero. Eslovenia tiene la tradición de impartir una formación a los formadores en el servicio, dentro de todos los tipos de escuelas. Los instructores están obligados todos los años a seguir una formación específica orientada a la práctica y centrada sobre todo en pedagogía y metodología del aprendizaje. Los cursos de formación deben actualizarse y revisarse. Por lo que respecta a las escuelas profesionales, los expertos de los sectores correspondientes siguen estos cursos específicos de formación. En Polonia, por contra, debiera darse mayor atención a la preparación de los formadores. Debe controlarse la calidad y el rendimiento de éstos, y deberán estar motivados para perfeccionar sus capacidades pedagógicas y aplicar nuevos programas de formación. En casi todos los PECO deberán modificarse el alcance y los contenidos de la formación para formadores. Los formadores requieren una formación y una reconversión que les permita aplicar nuevos métodos de instrucción y cambiar de un estilo docente pasivo y dirigido a uno más activo y participativo. Estos nuevos tipos de formación deben contribuir a las cualificaciones de una población activa adaptable y con competencias polivalentes, con capacidades prácticas de resolución de problemas, con iniciativa propia y potencial de reconversión profesional. Debe ponerse un cuidado especial en difundir los conocimientos sobre métodos didácticos, los métodos de desarrollo curricular y los contenidos de las asignaturas generales.

Perfeccionamiento de la orientación profesional y del asesoramiento de carreras -ofrecer nuevos horizontes

La mayor parte de los PECO observados no han dado prioridad a las instituciones que asesoran a las personas en sus decisiones educativas y profesionales. Sin embargo, esta necesidad sí se reconoce en las estrategias políticas o mediante actividades piloto. Un alto índice de paro resalta la necesidad de una orientación temprana y oportuna. En la mayor parte de los países está aún por desarrollarse un método sistemático de orientación profesional. Una de las premisas para aumentar la conciencia sobre la importancia de la planificación de carreras profesionales y las opciones que ésta ofrece será el debate público sobre el estado de la formación profesional.

En la República Checa existen dos mecanismos principales de orientación y asesoramiento. Cerca de 2500 escuelas primarias ofrecen servicios de consultas, proporcionando a sus alumnos informaciones sobre las escuelas secundarias y los cursos existentes. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo ha creado una red de oficinas de empleo que dan información y servicios de asesoramiento tanto a los que buscan empleo como a quienes se interesan por posibilidades formativas adecuadas y gratuitas. En 1997, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo firmaron un acuerdo para la transferencia de datos sobre oportunidades de empleo y el paro por campos profesionales.

Hungría se ha enfrentado al problema de los abandonos con programas especiales de escolarización y medidas activas de empleo, pero debe continuar perfeccionando su sistema de orientación profesional. En términos generales, aún no se ha elaborado un concepto sistemático de la orientación profesional en este país, y hay que definir aún un sistema global para la orientación. El programa polaco para la promoción del empleo joven preve la creación de un sistema eficaz de orientación y asesoramiento profesionales a través del Centro Móvil de Información Profesional.

Eslovenia presta cada vez más atención a la calidad de la información sobre sus

«En la mayor parte de los países está aún por desarrollarse un método sistemático de orientación profesional.»

«En todos los PECO, el apoyo internacional ha sido enormemente importante para poner en marcha el proceso de reformas. (...) Sin embargo, el flujo de apoyo extranjero a estos países ha sido hasta ahora descoordinado en sus principios.»



«Al exigir la cooperación de los principales protagonistas, el programa PHARE ha pretendido provocar un cambio de estrategia y ha ayudado a erigir políticas nacionales de formación coherentes. Se han creado además diversas asociaciones con instituciones de formación en Estados Miembros de la UE.»

«Casi todos los expertos dan preferencia a una política de transformación gradual. (...) Sin embargo, el gradualismo corre el peligro de perder de vista los objetivos de la reforma y perder también tiempo y energía en temas secundarios. Evidentemente, no se puede aplicar una solución sencilla (...)»

nuevas medidas de orientación profesional, como la información sobre oportunidades formativas y la orientación profesional para los parados, la calidad de los programas formativos y la oferta de niveles educativos comunes en todos los campos, incluyendo las regiones menos desarrolladas. La información al público está adquiriendo cada vez más importancia para la Oficina Nacional de Empleo y para otras instituciones.

El apoyo internacional

En todos los PECO, el apoyo internacional ha sido enormemente importante para poner en marcha el proceso de reformas. Numerosos proyectos se han puesto en marcha gracias al apoyo del programa PHARE de la UE y al apoyo bilateral de la mayoría de los Estados Miembros de la UE, y también de otros países e instituciones.

Sin embargo, el flujo del apoyo extranjero a estos países ha sido hasta ahora descoordinado en sus principios. No es sólo que las actividades de donación, que reflejan principalmente las condiciones y prioridades nacionales del donante, signifiquen un riesgo para el carácter nacional de los sistemas de educación y formación, sino que con frecuencia chocan con prioridades nacionales inmediatas y también entre sí mismas. Una mayor cooperación entre estos promotores podría incrementar grandemente el efecto a largo plazo del apoyo extranjero, y las autoridades nacionales deben participar más en las medidas de coordinación de los promotores. La línea de numerosos promotores ha sido apoyar la reforma de la formación profesional a través de escuelas piloto. La experiencia muestra sin embargo que la mayoría o todos los PECO tienen grandes dificultades para integrar los resultados y descubrimientos de estos programas piloto dentro de estrategias de reforma educativa y formativa más amplias. Ello ha dado lugar a una discrepancia permanente entre las iniciativas financiadas y la reforma sistemática global de la formación profesional en casi todos los países. En el futuro, deberá intentarse reducir esta discrepancia mediante el apoyo internacional.

El programa PHARE constituye actualmente la vía principal de apoyo económico de la

UE, abarcando la formación profesional en diferentes áreas políticas y determinados programas específicos de formación profesional. Su importancia queda reflejada en el presupuesto: entre 1990 y 1993, se destinaron 431 millones de ecus a la educación, la formación y la investigación. Entre 1994 y 1996, el importe aumentó hasta 443,4 millones de ecus. Un éxito fundamental ha sido que el programa PHARE haya ayudado a afrontar las necesidades más urgentes de los sistemas desde el colapso inicial de las economías de planificación central, y que haya puesto en marcha reformas esenciales. Entre éstas se cuentan el desarrollo de currículos para nuevos sectores, la revisión de currículos para una serie de profesiones de base amplia, la necesidad de un desarrollo de personal a gran escala y la modernización de los equipamientos escolares, sin olvidar los estudios de viabilidad y el desarrollo de políticas. Al exigir la cooperación de los principales protagonistas, el programa PHARE ha pretendido provocar un cambio de estrategia y ha ayudado a erigir políticas nacionales de formación coherentes. Se han lanzado además diversas asociaciones con instituciones de formación en Estados Miembros de la UE. En el contexto de la estrategia de preadhesión, las directrices del PHARE se adaptarán a las nuevas prioridades de la UE ampliada. Considerando la relación con estos países como una «colaboración de adhesión», se simplificarán los procedimientos y se promocionarán proyectos más grandes. Se sustituirá por tanto la orientación actual hacia la demanda por otra más centrada en las necesidades de los PECO para conseguir adherirse a la UE. La nueva política PHARE utiliza una orientación más integrada y concentrada en un número limitado de objetivos prioritarios para incrementar la eficacia, entre los que se encuentra en lugar prominente el de la educación y la formación.

En los próximos años, el apoyo internacional de los promotores será vital para consolidar las actividades de reforma de una política coherente de formación profesional.

Evaluación general

Aparte del aspecto de la adhesión, existe cada vez más consciencia de la necesi-



dad de una reforma global de la formación profesional en todos los PECO. Casi todos los expertos dan preferencia a una política de transformación gradual. Ello puede considerarse realista, dado que las evoluciones económicas y del empleo que configurarán el futuro de la formación profesional no pueden predecirse con la certidumbre necesaria. Sin embargo, el gradualismo corre el peligro de perder de vista los objetivos de la reforma y perder también tiempo y energía en temas secundarios. Evidentemente, no se puede aplicar una solución sencilla a los problemas complejos que plantea la formación profesional en cada PECO. Sin embargo, existen algunos requisitos fundamentales en el proceso de adhesión que afectarán directamente a la formación profesional.

El sector de la formación debe continuar considerándose vital no sólo para consolidar el progreso económico, sino también para el desarrollo personal de cada individuo y para el reforzamiento de la democracia. Una serie de informes de los Observatorios Nacionales resaltan la importancia de una información y una difusión actualizadas como base para la toma de decisiones políticas y para una cooperación internacional eficaz. Se ha demostrado la existencia de grandes lagunas informativas que debieran colmarse urgentemente si se desea que la cooperación tenga efectos sinérgicos.

Se observa también en los PECO la permanente necesidad de ajustar sus contextos legislativos a las directivas comunitarias sobre el reconocimiento mutuo de las profesiones reglamentadas. También resulta necesario lograr una transparencia de las cualificaciones, para facilitar la libertad de movimientos a los individuos. Los PECO debieran recibir un fomento y un apoyo en este periodo de preadhesión para participar en las diversas iniciativas desarrolladas a escala comunitaria y afrontar el tema de la transparencia de cualificaciones.

Perfeccionar la eficacia de las instituciones y de su personal es crucial. Tanto en cuanto a la concepción como en cuanto a la aplicación de las reformas, las instituciones actualmente responsables de la formación profesional encuentran difícil responder a los desafíos que supone la

creación de un sistema sólido. El apoyo internacional en este campo debe ayudar a solventar este punto débil, particularmente presente en las estructuras administrativas y en los organismos de regulación.

Un desafío fundamental para el futuro será el de vincular el apoyo internacional bilateral o multilateral con las estrategias nacionales de formación profesional. Los gobiernos han de demostrar la importancia que conceden a la formación dentro de su política, incluyendo también los aspectos legislativos y de control de calidad. Ello implicará no sólo una fuerte participación de los respectivos ministerios en los proyectos piloto, sino también una estrecha cooperación entre ellos. Los potenciales promotores extranjeros manifiestan con frecuencia la necesidad de saber cuáles son los deseos de un gobierno. Las directrices políticas y los análisis de necesidades son factores clave para los promotores, si éstos han de apoyar activamente políticas nacionales de formación que sean coherentes.

Otro desafío es el de promocionar la cooperación en formación profesional entre Estados Miembros de la UE y países asociados y entre los propios PECO. Este elemento se considera de suma importancia para el fomento de la comprensión mutua y la aproximación de las diversas tradiciones y sistemas educativos. Incluye también la oferta de los medios de comunicación correspondientes (electrónicos y gráficos), que pueden producir un efecto múltiple con costes relativamente bajos, utilizable como banco de pruebas para ensayar diversas formas de cooperación entre los países. Además, las cuestiones del desarrollo del personal y de la formación en el trabajo deben recibir mayor atención. El intercambio internacional de personal docente, especialistas e investigadores será crucial para ello.

El Programa Leonardo de la UE también desempeñará un papel importante para impulsar conceptos europeos innovadores sobre la reforma de la formación profesional en los países asociados. Leonardo tiene una estructura distinta a la de PHARE, y promueve más bien la formación profesional, la cooperación y la innovación a escala europea. Será importante que PHARE y Leonardo se comple-



«Comparando con otros sectores, la reforma del sistema de la formación profesional no planteará problemas para la correcta armonización de los PECO con vistas a su adhesión a la UE.»

menten entre sí para que los países asociados obtengan un beneficio máximo de ambos programas.

Suponiendo que la reforma – y el apoyo a la misma – continúe, la divergencia sistemática actual entre la Europa occiden-

tal y numerosos PECO será de menor ca- libre hacia el año 2000. Comparando con otros sectores, la reforma del sistema de la formación profesional no planteará problemas para la correcta armonización de los PECO con vistas a su adhesión a la UE.

Fuentes de consulta

Los **Observatorios Nacionales** creados en los países asociados con el apoyo de la Fundación Europea de la Formación han proporcionado gran parte de las informaciones detalladas sobre las que se fundamenta este análisis.

ETF - Rapports nationaux PHARE (1997). *La réforme de l'enseignement et de la formation professionnels*. (septembre 1997). Fundación Europea de la Formación, Turín.

Benedek, Andras et Luttringer, Jean-Marie (1996). *Le rôle des partenaires sociaux dans le développement de la formation professionnelle en économie de marché au niveau de l'entreprise*. Foro Consultivo de la Fundación Europea de la Formación (documento interno), Turín.

Brock, Kay (1996). *Review of PHARE Training activities*. Fundación Europea de la Formación, Turín.

Commission européenne (1995). *Évaluation de la coopération en matière d'enseignement et de formation entre l'Union européenne et les pays de l'Europe centrale et orientale*. DG XXII; Bruxelles.

Gaskov, Vladimir (1996). *Financement de la formation et de l'enseignement professionnels*. Foro Consultivo de la Fundación Europea de la Formación (documento interno), Turín.

Jones, Anne (1996). *Les rôles et responsabilités des acteurs clés dans le domaine de la formation continue (y compris la formation à la gestion)*. Foro Consultivo de la Fundación Europea de la Formación (documento interno), Turín.

Kuebart, Friedrich et. al. (1996). *Les systèmes d'enseignement et de formation professionnelle en Europe centrale et orientale. Une analyse transnationale*. Fundación Europea de la Formación, Turín.

OCDE (1996). *Secondary Education Systems in PHARE countries. Surveys and Project Proposals*. Centro para la Cooperación con las Economías en Transición, París.

Schmidt, Hermann (1996). *Normes en matière de formation professionnelle*. Foro Consultivo de la Fundación Europea de la Formación, Turín.