



# La apertura del programa Leonardo da Vinci a los países de la Europa Central y del Este



**Tim Mawson**  
Administrador  
principal, DG XXII,  
Comisión Europea

## El contexto de la cooperación

En la cumbre del Consejo Europeo celebrada en Copenhague en 1993 establecieron las primeras iniciativas claramente definidas de la Unión Europea (UE) con respecto a los países asociados de la Europa Central y Oriental (PECO). La cumbre acordó que los PECO que así lo desearan se integrarían a la Unión Europea en cuanto fueran capaces de asumir las obligaciones que ello supone. Este positivo mensaje fue confirmado por la reunión del propio Consejo Europeo celebrada en Essen a finales de 1994, que bosquejó una estrategia de preadhesión para preparar a los PECO a su integración. Dicha estrategia presenta tres elementos principales:

- los Acuerdos Europeos que reglamentan las relaciones legales formales entre la Unión y cada uno de los PECO, y abarcan el diálogo político, la integración económica y la cooperación cultural y financiera. La aplicación de estos Acuerdos está supervisada por los Consejos de Adhesión en los que participan los Estados Miembros y el país respectivo;
- el Programa PHARE, hoy en día una de las piedras de toque de la estrategia de preadhesión, útil sobre todo para proporcionar ayudas económicas. El Consejo Europeo acordó, en la cumbre celebrada en junio de 1995 en Cannes, conceder a este programa cerca de 6700 millones de ecus para el periodo de 1995 a 1999;
- el diálogo estructurado, que constituye una innovación dentro de las relacio-

nes políticas de la Unión Europea con respecto a futuros miembros, permitiendo a estos últimos participar en mayor grado en las actividades de la UE antes de que comiencen las negociaciones sobre su adhesión. El diálogo hace también posible que los ministros de la UE de diversos campos políticos se reúnan con sus cargos correspondientes de los PECO para familiarizarse con los diferentes campos concretos (incluyendo la política común de seguridad y asuntos exteriores, justicia e interior).

En el campo del desarrollo de los recursos humanos (por lo esencial, materias educativas), el artículo 1 de los Acuerdos Europeos crea un marco a largo plazo para desarrollar la cooperación entre la UE y los PECO. El programa PHARE ya ha supuesto un instrumento inestimable para ofrecer toda una serie de ayudas a las regiones, incluyendo por supuesto la cooperación en educación y formación (desde 1990 se han destinado más de 400 millones de ecus dentro del programa PHARE a la educación, salud, formación e investigación en seis PECO). La ayuda proporcionada por el programa PHARE, dentro del cual los propios PECO han ejercido la gran responsabilidad de definir los ámbitos destinatarios, ha contribuido a la reforma de las infraestructuras educativas y formativas y de los propios sistemas en sí.

El próximo paso para profundizar esta labor será el de hacer que los países participantes se centren más en la preparación de su participación de pleno derecho en la propia UE, incluyendo el campo cada vez más importante de las políticas educativas y formativas. Por esta razón, las estrategias de preadhesión que

**Pocos desafíos tan desalentadores como el de intentar aproximar a las dos partes de Europa y lograr una reunificación histórica del continente. Los obstáculos a esta ampliación son inmensos: hemos sido testigos de las dificultades de la Cumbre Europea de Amsterdam en junio de 1997 para diseñar un programa realista de ampliación, a pesar de la retórica de las cumbres anteriores y el gran optimismo que ésta había provocado en los Países de la Europa Central y del Este. Así pues, tanto el calendario como las condiciones de la ampliación se hallan aún muy lejos de estar definidos, pero es importante observar que los países interesados ansían desarrollar una cooperación con la Unión Europea como parte de su estrategia de adhesión.**



**«Por lo que respecta a la educación y la formación, el final del decenio de 1980 ha traído consigo una transformación en los sistemas políticos y económicos de todos los PECO (que ha supuesto por lo general la eliminación de las economías de planificación central y la instauración de las condiciones necesarias para una economía de mercado), y también la necesidad de crear en cada país nuevas leyes y programas de reforma de la educación y la formación.»**

se están poniendo en práctica en cada país incluyen la dimensión de los recursos humanos, dedicando una atención particular a la participación en los programas de la Unión que desarrollan e impulsan dichas políticas: Leonardo da Vinci (Formación Profesional), Sócrates (educación) y Juventud por Europa (política de jóvenes).

### **Los principales desafíos que esperan a los PECO en el campo del desarrollo de los recursos humanos**

Para emprender la vasta empresa de la ampliación de la Unión a los Países de la Europa Central y del Este, o incluso la relativamente modesta de desarrollar asociaciones entre el Este y el Oeste para ayudar a modernizar los sistemas educativos y formativos de los PECO, hay que tomar en consideración el contexto de los desafíos a los que se enfrentan estos países.

A fin de determinar las mejores vías para preparar la participación en las políticas de formación profesional de la UE, y en particular en el programa Leonardo da Vinci, la Comisión encargó un estudio al Consejo Nacional de Cualificaciones Profesionales del Reino Unido sobre la ampliación del programa a Bulgaria, la República Checa, Hungría, Polonia, La República Eslovaca y Rumania. El estudio quedó finalizado en junio de 1996 y sus resultados resaltan algunos de los puntos esenciales.

Por lo que respecta a la educación y la formación, el final del decenio de 1980 ha traído consigo una transformación en los sistemas políticos y económicos de todos los PECO (que ha supuesto por lo general la eliminación de las economías de planificación central y la instauración de las condiciones necesarias para una economía de mercado), y también la necesidad de crear en cada país nuevas leyes y programas de reforma de la educación y la formación. Los objetivos principales de dichas reformas han sido:

□ independizar la educación y la formación de las influencias políticas;

□ dismantelar el monopolio estatal sobre la educación, permitiéndose la creación de escuelas privadas o religiosas y de una oferta privada de formación;

□ descentralizar la gestión del sistema educativo, como parte de un proceso general de liberalización;

□ aplicar diversas formas de financiación al sistema de la formación profesional;

□ y, por último, reconocer el derecho democrático de alumnos y adultos a elegir sus propias vías educativas y formativas.

El proceso de independizar la educación y formación de las influencias políticas ha avanzado positivamente. en términos generales. Sin embargo, otros aspectos dentro de la reforma de la educación y la formación necesitarán más tiempo, probablemente hasta más allá del año 2000. Si bien existen numerosas variaciones dentro de los países en cuanto al tipo de reformas en curso, podemos citar una serie de características esenciales presentes en el proceso global que tiene lugar en todos los países. Estas serían:

□ la prolongación de la enseñanza básica (incluyendo la secundaria inferior) del octavo al noveno año, un tema común a todos los PECO;

□ la ampliación de los currículos en la formación profesional inicial y los ensayos piloto de diferentes métodos para su impartición, como los diversos sistemas modulares ya creados o en fase de creación;

□ la reforma de la enseñanza secundaria superior, que registra una reducción radical del número de alumnos matriculados en escuelas profesionales básicas en comparación con la situación antes de los sobresaltos políticos, pasando de cerca del 50% de las matriculaciones anuales a una cifra inferior al 40% en la mayor parte de los PECO;

□ la creación de una oferta educativa y formativa postsecundaria en forma de enseñanza «semisuperior», con cursos certificados o titulados postsecundarios y una formación profesional postsecundaria, destinada principalmente a los estu-



tes que abandonaban el sistema de la enseñanza secundaria sin cualificaciones;

□ la reforma de la enseñanza superior y la creación del programa de licenciaturas;

□ la organización de un sistema de reconversión o recualificación financiado por un fondo de empleo y coordinado, de una manera u otra, por el Ministerio de Trabajo en cada uno de los PECO;

□ la experimentación, en algunos de los PECO, de nuevos métodos de financiación de la formación profesional. Estos van desde el uso de fondos para el empleo, fondos y préstamos para la formación hasta la cofinanciación con los empresarios y la financiación individual.

Es evidente que la mayoría de los PECO consideran la cooperación con la UE en el ámbito del desarrollo de recursos humanos como una posibilidad para establecer el proceso de reforma correcto. El objetivo básico es prepararse no sólo a una participación de pleno derecho en la UE una vez que la adhesión se convierta en realidad, sino utilizar asimismo los beneficios de esta cooperación como un medio de obtener las competencias y recursos necesarios para modernizar sus economías (especialmente la reconversión industrial), darles competitividad y prepararlas a su futura participación en el mercado interior europeo.

El acceso a los programas señeros de la UE en el campo de la educación, la formación y la juventud es por ello parte integral de la estrategia global de adhesión de los países de la Europa Central y del Este.

## La apertura de los programas de la Comunidad Europea a los PECO

Los Acuerdos Europeos disponen que los programas antiguamente sólo accesibles para Estados Miembros y países del Espacio Económico Europeo (EEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) serán accesibles para los países orientales asociados. Ya en 1996 se lanzaron, con el apoyo económico comuni-

tario, actividades preparatorias para allanar el camino a una futura participación de estos países en programas comunitarios del campo de los recursos humanos (Leonardo da Vinci, Sócrates, Juventud por Europa III) y de las políticas audiovisuales (MEDIA II).

Como hemos descrito anteriormente, los Acuerdos Europeos constituyen el marco legal para la integración de los PECO en la UE y han entrado en vigor en Bulgaria, la República Checa, Hungría, Polonia, la República Eslovaca y Rumania. Se hallan complementados por Protocolos Adicionales en los que se estipulan los programas e iniciativas de la UE accesibles a la participación de los PECO (sobre todo en los campos de la educación, formación, ciencia y medio ambiente), y por una serie de decisiones de los Consejos de Adhesión que establecen las condiciones específicas para que cada PECO pueda participar en un programa concreto.

Para dar vigor a los Acuerdos Europeos, la Comisión Europea (DG XXII) sentó las bases para la participación de los PECO en los programas Sócrates, Leonardo da Vinci y Juventud por Europa, presentados en una serie de reuniones informativas para representantes de los PECO celebradas en junio de 1995. Los seis gobiernos respectivos declararon a continuación en la reunión conjunta de los Ministros de Educación celebrada en Luxemburgo en octubre del mismo año (dentro del denominado Diálogo Estructural) su voluntad de participar en el programa Leonardo da Vinci y otros programas relevantes.

A principios de 1996, la Comisión debatió y negoció con cada uno de los seis gobiernos los términos y las condiciones que regularían su participación en los programas Leonardo da Vinci, Sócrates, Juventud por Europa III y el programa MEDIA II. Los programas no disponen en sí de fondos comunitarios para facilitar la participación de los PECO en estas iniciativas europeas; los costes recaen en su totalidad sobre los propios gobiernos, o las organizaciones participantes, en la medida de lo posible. Pudo destinarse, sin embargo, una parte del presupuesto de PHARE al apoyo económico a dicha participación.

**«Es evidente que la mayoría de los PECO consideran la cooperación con la UE en el ámbito del desarrollo de recursos humanos como una posibilidad para establecer el proceso de reforma correcto. El objetivo básico es prepararse no sólo a una participación de pleno derecho en la UE una vez que la adhesión se convierta en realidad, sino utilizar asimismo los beneficios de esta cooperación como un medio de obtener las competencias y recursos necesarios para modernizar sus economías(...).»**



**«(...) en 1997, se espera asimismo que algunos PECO (muy probablemente la República Checa, Hungría y Rumanía) acepten de hecho un papel dirigente como promotores del programa, lo que incrementaría considerablemente la calidad del Leonardo da Vinci en los PECO y significaría un punto de inflexión en el nivel de la cooperación entre la UE y los PECO en el campo de la formación.»**

Paralelamente a estas negociaciones para la participación formal en los programas (cuyos resultados describiremos más adelante), en cada país se efectuaron una serie de medidas preparatorias financiadas por la Comisión Europea para crear la infraestructura necesaria y proporcionar asistencia técnica.

## **Participación en el programa Leonardo da Vinci - Medidas preparatorias**

La preparación técnica de los PECO para su participación en el programa Leonardo da Vinci era una condición esencial para que obtuvieran una eficacia máxima del programa una vez que participasen plenamente en él. La aplicación de estas medidas se llevó a cabo a velocidades diferentes en cada país; el proceso recibió el apoyo fundamental de la Fundación Europea de la Formación (FEF). Las medidas preparatorias consistieron sobre todo en las siguientes actividades:

- asistencia a la creación de estructuras nacionales (bajo la forma de Unidades Nacionales de Coordinación {UNCs}, responsables de la gestión de las actividades descentralizadas dentro del programa, y de gran parte de la cooperación exigida por la Comisión a los países participantes);
- formación del personal estructural nacional (con la estrecha colaboración del personal de la Comisión, las UNCs occidentales y la FEFC), paralela a una formación y visitas informativas del personal a las UNCs de estados miembros de la UE o países EEE-AELC;
- ayuda para la creación de sistemas compatibles de bancos de datos, a fin de garantizar una transferencia eficaz de datos entre los países correspondientes y la Comisión;
- traducción y publicación de documentación (en particular, decisiones esenciales y documentos informativos);
- conferencias y seminarios temáticos para informar a los potenciales promotores y prepararles a su participación en el

programa, siguiendo el ejemplo de las asociaciones ya existentes y proyectos financiados, por ejemplo bajo el programa PHARE. Para este proceso resultó esencial el apoyo de la FEF, que elaboró dossiers temáticos y por países y ayudó a crear asociaciones;

□ seminarios de formación para expertos nacionales sobre evaluación y valoración de propuestas, para garantizar que las propuestas presentadas por los PECO puedan valorarse con criterios equivalentes a los de las propuestas procedentes de la Europa occidental;

□ las visitas de estudio organizadas por el CEDEFOP, que permiten a decisores políticos y expertos de la formación profesional efectuar breves estancias en países de la UE y familiarizarse con diferentes sistemas formativos.

Mientras se esperaban los resultados de las negociaciones formales sobre la apertura del Leonardo da Vinci a los PECO, la Comisión dispuso la creación de asociaciones Este-Oeste, permitiendo a organizaciones de los PECO la entrada a proyectos existentes del programa (siempre y cuando no hubiera implicaciones legales o económicas para el propio programa). Este proceso de colaboración asociada se ideó para familiarizar a los protagonistas de la formación profesional en los PECO con el programa Leonardo y con el concepto de las asociaciones transnacionales europeas en el campo de la formación, y para comenzar a crear una red de las organizaciones nacionales de cada PECO interesadas en participar en las diversas actividades.

Dado que el programa Leonardo da Vinci no dispone en sí de financiación para los socios colaboradores de los PECO, el presupuesto de estos asociados ha de financiarse a partir de presupuestos públicos o privados, por lo que algunos países han subvencionado estas asociaciones de colaboración con fondos públicos nacionales.

En los primeros dos años del programa (1995-96), los colaboradores asociados de países orientales han participado en más de 120 proyectos de los cerca de 1500 seleccionados por la Comisión, y se espera que dicho porcentaje aumente.



## La participación formal en el programa Leonardo da Vinci

Además de los asociados que deberán pasar a formar parte de los proyectos seleccionados en 1997, se espera asimismo que algunos PECO (muy probablemente la República Checa, Hungría y Rumania) acepten de hecho un papel dirigente como promotores del programa, lo que incrementaría considerablemente la calidad del Leonardo da Vinci en los PECO y significaría un punto de inflexión en el nivel de la cooperación entre la UE y los PECO en el campo de la formación. Ello daría asimismo a las organizaciones PECO la valiosa experiencia práctica de aceptar la responsabilidad de actividades transnacionales en el ámbito formativo, como campo de pruebas para cooperaciones más amplias en años venideros. En cuanto a los PECO restantes, se espera tomar las decisiones relativas a la participación de Polonia y Eslovaquia en 1997, mientras que la decisión sobre Bulgaria no es probable que se produzca antes de 1998.

El que los PECO puedan participar o no de manera tan decisiva (recibiendo a fin de cuentas un tratamiento equivalente al de los Estados Miembros) dependerá de la rapidez con la que el Consejo de Adhesión tome sus decisiones sobre dicha participación. Si éstas entran en vigor antes de que finalice la fase de selección del Leonardo da Vinci, dicha participación podrá lograrse ya en 1997; de otra manera la participación plena sólo será posible en 1998.

Una participación plena en el programa significa, de todas formas, algo más que aceptar la responsabilidad de actividades transnacionales y cosechar los beneficios de éstas para sus promotores. También significa reforzar las relaciones institucionales relativas a la formación

profesional entre la UE y los PECO, y asegurar que los resultados de esta cooperación ejerzan un efecto real y duradero sobre los sistemas de formación profesional. Para mantener a los PECO plenamente informados sobre la evolución del programa Leonardo da Vinci y hacerles participar en el debate más global sobre estrategias de formación, los Comités de Coordinación informarán regularmente a los representantes de los PECO antes y después de las reuniones celebradas por la propia comisión del Leonardo da Vinci.

Quedan aún muchas cuestiones por resolver y muchas soluciones por encontrarse antes de que los PECO puedan participar plenamente en el Leonardo da Vinci, en pie de igualdad con los Estados Miembros de la UE y los países AELC-EEE (Islandia, Noruega y Liechtenstein). Si bien los Acuerdos de Adhesión estipularán las condiciones fundamentales de su participación, incluyendo las condiciones económicas (y cada PECO pagará para cubrir los costes estimados de su participación una «entrada», que podrá saldarse en parte con su subvención PHARE), la aplicación en detalle de los acuerdos exigirá un periodo transitorio para garantizar que la participación real sea plenamente operativa y eficaz.

La participación de los PECO en el programa Leonardo da Vinci, que extenderá sus actividades hasta finales de 1999, puede considerarse en realidad sólo como un avance de lo que seguirá al Leonardo da Vinci a partir del año 2000. En este sentido, los próximos dos o tres años constituirán un valioso proceso de aprendizaje tanto para los PECO como para la UE, del que podemos esperar la clara determinación de los campos donde la cooperación será más propicia, y el beneficio mutuo que producirá el acercamiento de diferentes sistemas de formación para todos los interesados.

**«Una participación plena en el programa (...) significa reforzar las relaciones institucionales relativas a la formación profesional entre la UE y los PECO (...)»**