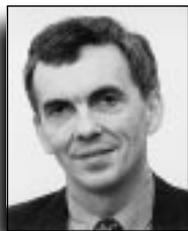




**Tadeusz
Kozek**

Universidad técnica
de Varsovia, Polonia



La cooperación internacional en desarrollos curriculares para la formación profesional: la experiencia polaca

«Partes esenciales del antiguo sistema educativo, enfrentadas a la implantación progresiva de la economía de mercado, demostraron tener un valor escaso o nulo. El elemento más débil del antiguo sistema resultó ser la formación profesional de nivel secundario. (...) La transformación de la antigua estructura fosilizada ha resultado ser un proceso muy complejo y de gran lentitud (...).»

Introducción

Los acontecimientos ocurridos en los últimos años de la década de 1980 y los primeros años 90 han supuesto el inicio de un proceso de transición en todas las esferas de la vida social y económica, tanto en Polonia como en otros países pertenecientes a la Europa Central y del Este (Países de la Europa Central y Oriental-PECO). La bancarrota de los antiguos regímenes, primero económica y a continuación política, se reflejó muy pronto en el ámbito de la enseñanza. Partes esenciales del antiguo sistema educativo, enfrentadas a la implantación progresiva de la economía de mercado, demostraron tener un valor escaso o nulo. El elemento más débil del antiguo sistema resultó ser la formación profesional de nivel secundario. Esta parte del sistema educativo se hallaba particularmente desarrollada de conformidad con una lógica de economía centralizada. Los papeles asignados a las instituciones y organizaciones de dicho sistema, fueran ministerios, centros de formación profesional, administraciones educativas locales, sindicatos o compañías, eran completamente opuestos a la función que estas mismas instituciones han de desempeñar dentro de una economía de mercado. La formación profesional se hallaba organizada en torno a sectores y ramas económicas, lo que implicaba escasas oportunidades de reconvertir las cualificaciones profesionales. Y, sobre todo, la formación se destinaba a producir un número de titulados determinado con anterioridad, para ocupar

puestos de trabajo concretos. La rápida transición a un mercado laboral abierto, con la pérdida de los empleos garantizados, ha demostrado claramente la inadaptación del sistema de la formación profesional socialista a las condiciones de la economía de mercado. Así y todo, la transformación de la antigua estructura fosilizada ha resultado ser un proceso muy complejo y de gran lentitud; podemos decir que lo que ha tenido lugar hasta la fecha, más que una reforma en profundidad, ha sido una cierta modernización del sistema polaco de formación profesional, provocada por los cambios que se han producido en el entorno económico.

El sistema polaco de formación profesional secundaria

La ley de 7 de Setiembre de 1991 sobre el sistema educativo ha instaurado numerosos cambios radicales en el funcionamiento de la enseñanza en Polonia, dando lugar por ejemplo a la presencia de un sector no público cada vez más importante. Sin embargo, la estructura de la formación profesional no ha experimentado cambios sustanciales, pues ha permanecido en su mayor parte dentro de un contexto institucional que se remonta a 1961.

El sistema escolar de la formación profesional está compuesto por los siguientes tipos de escuelas:

- escuelas profesionales básicas, con cursos de tres años que permiten alcanzar el título de operario cualificado o equivalente;



□ escuelas profesionales secundarias: escuelas profesionales secundarias con cursos de cuatro años, escuelas técnicas y equivalentes, escuelas postsecundarias y escuelas postbachillerato.

La escuela profesional secundaria de cuatro años de duración ofrece una enseñanza secundaria general y la opción de obtener un título equivalente al bachillerato, que da acceso a la universidad, así como una formación profesional básica con el nivel de operario cualificado u equivalente.

Las escuelas técnicas o sus equivalentes, con sus cursos de cuatro o cinco años de duración, imparten enseñanza general y enseñanza profesional, y sus titulados adquieren la cualificación de técnicos para una profesión o especialidad determinada.

Las escuelas postsecundarias y de postbachillerato reciben ante todo a graduados de las escuelas secundarias generales, y les preparan para el empleo, impartiendoles tras un primer año de formación una cualificación en formación profesional y concediéndoles un título de operario cualificado, o, tras una formación de dos años o dos años y medio, un título de técnico o equivalente. Los graduados de las escuelas secundarias generales también pueden obtener el título de técnico si finalizan una formación de uno o dos años en determinadas escuelas postsecundarias creadas especialmente para ello.

La escuela profesional básica, al contrario de la escuela profesional secundaria, no ofrece a su término un título de bachillerato que abra el acceso a la enseñanza superior. En el año escolar 1989/90, el 71% de los alumnos de la escuela primaria pasaron a escuelas profesionales; un 46% de los alumnos entró en las escuelas profesionales básicas, el eslabón más débil del sistema de formación profesional, considerado mayoritariamente como su «callejón sin salida». De esta manera, una de las prioridades de la política educativa entre 1989 y 1997 ha sido cambiar la estructura de la enseñanza profesional. La reducción del porcentaje de los alumnos de escuela primaria que entran en la formación profesional básica, hasta alcanzar un 27,8% en el curso 1995/

96, ha sido un resultado positivo de esta política, que sin embargo no puede considerarse completamente satisfactoria.

Tradicionalmente, la formación práctica se efectuaba en talleres escolares o en empresas. En los últimos años 80 se produjo una retirada masiva de las empresas que participaban antiguamente en los programas de formación práctica, al rechazar éstas los contratos con las escuelas para admitir a alumnos en formación. Así pues, los talleres escolares, equipados con materiales inadecuados y obsoletos, hubieron de hacerse cargo de la formación práctica. Por otra parte, los talleres escolares solían operar como centros comerciales que tenían que autofinanciarse, y la nueva realidad económica provocó un descenso radical en la demanda de sus productos, lo que empeoró la situación aún más. Este problema de la formación práctica dentro del sistema polaco de formación profesional sigue sin resolverse hasta la fecha. La creación por parte del Ministerio de Educación Nacional de los denominados Centros de Formación Práctica, que operan en las instalaciones de algunos talleres escolares grandes, dotados de un equipamiento moderno y accesibles a los estudiantes de las escuelas locales, constituye una solución parcial al problema. De todas formas, aún no se ha conseguido restaurar el vínculo perdido con la economía. También es evidente la carencia de una visión clara sobre el papel que deberá jugar la economía privada en la formación profesional.

Una reforma estructural esencial del sistema de la enseñanza profesional en el nivel secundario no parece factible antes del año 2000. El proyecto de liceos técnicos, llevado a la práctica a título experimental desde 1994, puede considerarse como un primer paso de las reformas. La idea es que dichos liceos técnicos impartan, por una parte, un nivel alto de conocimientos generales, y por otra, una sólida formación profesional de carácter general que permita a los titulados pasar a una formación profesional especializada, ya sea con cursos breves postsecundarios, con cursos exteriores o con la enseñanza superior; dicha formación facilitará también la frecuente recualificación o reconversión de los futuros trabajadores.

«La reforma educativa, al igual que la vida política, económica y social experimentada en Polonia desde 1989, ha sido el resultado de tendencias frecuentemente opuestas, al mezclarse ideas revolucionarias con propuestas evolutivas, al impedir la inercia de las estructuras existentes y los intereses grupales y políticos la puesta en marcha de los cambios, y al desaparecer -ante la magnitud de los problemas por resolver- el entusiasmo inicial, que se ha convertido en frustración o en un cuestionamiento del sentido general de la reforma (...).»



«Hasta la fecha, un éxito fundamental de las élites políticas en este proceso de transformación ha sido la aceptación de la nueva legislación como factor esencial del cambio institucional. Ello ha implicado la liberalización de la actividad comercial en el campo de la enseñanza y la formación, lo que ha dado lugar a la creación de ofertores privados y otros ofertores no estatales en todos los niveles educativos. Sin embargo, el sector de la formación profesional, particularmente en el nivel secundario, apenas ha extraído ventajas de esta nueva reglamentación.»

Las reformas educativas de Polonia en los años 90: el contexto general.

La reforma educativa, al igual que la vida política, económica y social experimentada en Polonia desde 1989, ha sido el resultado de tendencias frecuentemente opuestas, al mezclarse ideas revolucionarias con propuestas evolutivas, al impedir la inercia de las estructuras existentes y los intereses grupales y políticos la puesta en marcha de los cambios, y al desaparecer -ante la magnitud de los problemas por resolver- el entusiasmo inicial, que se ha convertido en frustración o en un cuestionamiento del sentido general de la reforma, sobre todo porque los intentos de aplicar una reforma educativa coincidieron con la fuerte recesión de 1989 a 1992 y con la falta de estabilidad política.

En 1967, Coombs publicó un estudio sobre los motivos de la crisis educativa, señalando tres razones principales:

- insuficiencia de los recursos educativos, lo que provoca la incapacidad del sistema para reaccionar de manera apropiada a las necesidades urgentes y expectativas de su entorno;
- la inercia del sistema educativo, responsable de la incapacidad de adaptarse a dichas necesidades, incluso cuando sí se dispone de los recursos suficientes,
- la incapacidad, por parte de la sociedad, de adaptarse a la enseñanza, lo que se demuestra por el inadecuado empleo del personal cualificado existente.

Los dos primeros motivos resultaron especialmente manifiestos en la situación de transformación de un sistema, reforzados además por diversos fenómenos negativos que tenían lugar en todas las dimensiones de la vida social.

Dimensión política

El periodo transcurrido en Polonia entre 1989 y 1996 fue de evolución continua de una situación política, con frecuentes cambios de gobierno y una elevada velocidad de cambio del personal en el sector de la administración pública. Baste con indicar que el nombre del ministro de

educación cambió siete veces en dicho periodo. La situación no era en absoluto favorable a la realización de una política coherente de desarrollo. Los problemas inherentes al proceso de cambio se subestimaron con frecuencia, y fueron muchas las personas que sucumbieron a la ilusión de que los cambios podrían tener lugar sin grandes costes, o que el hecho de decretar simplemente los cambios implicaría automáticamente su realización práctica.

La falta de coherencia en la política descentralizadora fue otro de los motivos clave de la tardanza en la transición del sector educativo público. Como obstáculo a este proceso se añadió también la influencia de los grupos izquierdistas que accedieron al poder en la segunda fase de la transformación polaca. Sin embargo, podemos buscar razones más profundas de dicha tardanza, esto es, la aparente ausencia de una presión social básica suficientemente fuerte por la descentralización. En principio, esta presión procedía primariamente de las élites económicas. Al estar la iniciativa en manos sobre todo de las élites políticas y los grupos administrativos, no podía esperarse que se produjesen avances significativos en favor de una descentralización de la educación.

Hasta la fecha, un éxito fundamental de las élites políticas en este proceso de transformación ha sido la aceptación de la nueva legislación como factor esencial del cambio institucional. Ello ha implicado la liberalización de la actividad comercial en el campo de la enseñanza y la formación, lo que ha dado lugar a la creación de ofertores privados y otros ofertores no estatales en todos los niveles educativos. Sin embargo, el sector de la formación profesional, particularmente en el nivel secundario, apenas ha extraído ventajas de esta nueva reglamentación. Ello se debe en parte, por un lado, a la imperfección del marco legal para este campo particular, y por otro, a la falta de una base institucional y económica que pudiera haber creado las condiciones adecuadas para la implantación de las reformas.

La dimensión económica

La primera fase de la transformación política polaca, al igual que en otros esta-

1) En 1990, el PIB descendió en un 11,6%, y en 1991 en un 7%



dos sujetos a reformas, provocó un descenso significativo del PIB₁. La recesión y la necesidad de contrarrestar el déficit presupuestario y la inflación provocaron recortes presupuestarios que afectaron muy gravemente a la ciencia, la tecnología y la educación. Todos los niveles del sistema educativo resultaron particularmente muy afectados por estas reducciones en el presupuesto. En 1990 y 1991, los gastos en educación descendieron del 6,6% al 5,4% del PIB, permaneciendo en este último nivel hasta 1993. Hubo que esperar a 1994 para que los presupuestos destinados a educación ascendieran hasta un 6,2% del PIB. En el caso de las escuelas profesionales, la retirada de su participación en la formación práctica de las empresas afectadas por la crisis contribuyó significativamente a empeorar la situación económica de las escuelas.

El surgimiento de nuevas oportunidades de empleo más atractivas, especialmente en términos económicos, provocó una fuga de cerebros en la esfera de la educación. Por otra parte, la falta de recursos económicos obstaculizó la aplicación de reformas radicales en el sistema educativo, puesto que tales reformas implican por lo general antes un incremento que una disminución de los costes.

La dimensión cultural

La transformación del sistema no sólo significa el cambio de las instituciones económicas; trae consigo también cambios en las formas de pensar propias del sistema antiguo, cambios de actitudes y modelos de comportamiento, cambios en las aspiraciones y los sistemas de valores de cada persona. Los cambios en todas estas esferas requieren su tiempo, y tienen lugar tanto en el trabajo como en la escuela y en el entorno, como resultado de las nuevas experiencias sociales adquiridas por las personas. Si se pretende llevar a cabo una reforma educativa, especialmente con un clima económico desfavorable, tiene una importancia esencial tomar en cuenta el factor tiempo para ocuparse de estas esferas. Por otra parte, resulta crucial que participen activamente en las reformas, tanto en la fase de diseño como en la de aplicación, aquellas personas afectadas directamente por las mismas. Cuando se toman decisiones «desde arriba» sin consultar a los interesados y no se les da

oportunidad de tomar parte en el proceso decisorio o al menos de dejar oír su opinión, no puede esperarse una participación activa o un compromiso por su parte para implantar las reformas. Por desgracia los decisores olvidaron con frecuencia en la práctica estas verdades tan evidentes, provocando una frustración cada vez mayor entre los círculos educativos y su desacuerdo con los cambios recomendados por la administración.

Los obstáculos al intercambio cultural y a los contactos con países occidentales, acumulados a lo largo de décadas, también constituyen sin duda un efecto negativo adicional que ha perjudicado grandemente al progreso de la reforma educativa polaca. Como resaltó la por entonces viceministra de educación Anna Radziwill (1994): «1989 fue el año 'inaugural' el comienzo de algo que no consistía quizá en una visión clara y precisa, sino en una ilusión de omnipotencia, y simultáneamente de la necesidad de crear, transformar y cambiar en direcciones no definidas completamente (...). Pero a la vez, «No se tenía conciencia de que el problema de la imprecisión de los sistemas educativos fuera común a casi todos los países, típico de la civilización de últimos del siglo XX, y de que hay que enfrentarse a él sin euforia ni frustraciones (...).»

La reforma curricular en el sistema polaco de formación profesional

La escuela profesional polaca de los últimos años 80 impartía toda una serie de cursos de formación de perfil muy estrecho. Se utilizaban dos clasificaciones de las profesiones y especialidades impartidas por el sistema escolar: una de 1982, válida para 527 profesiones, y otra de 1986, que redujo el número de profesiones a 241. De conformidad con la estructura de la economía contemporánea, la mayoría de estos cursos daban acceso a profesiones industriales, con una considerable proporción de profesiones de la minería entre ellas, y una baja proporción del sector de servicios. Las insuficiencias tecnológicas y estructurales de la formación profesional fueron las principales responsables de la pérdida de interés por las antiguas cualificaciones im-



«(...)la reestructuración de los currículos formativos se convirtió en una de las prioridades de la reforma educativa polaca iniciada a principio de los 90. El punto inicial para la reforma curricular de la formación profesional fue la creación (...) en 1993, de una nueva clasificación de las profesiones aprendidas en las escuelas profesionales. (...) La realización de la reforma curricular y el ajuste de los currículos a la nueva clasificación demostró ser un proceso de larga duración.»

partidas a los estudiantes de formación profesional, y de la no adaptación de la estructura de estas cualificaciones a las cambiantes necesidades del mercado laboral, como resultado de las reformas sucedidas en el mismo. Como consecuencia, los titulados de estas escuelas pasaron a ser el grupo más numeroso dentro del ejército de los parados, incrementándose rápidamente su número en la primera mitad de la década actual². Por ello, la reestructuración de los currículos formativos se convirtió en una de las prioridades de la reforma educativa polaca iniciada a principio de los 90. El punto inicial para la reforma curricular de la formación profesional fue la creación por el Ministerio de Educación Nacional, en 1993, de una nueva clasificación de las profesiones aprendidas en las escuelas profesionales. La nueva clasificación redujo el número de profesiones a 138 y creó profesiones de perfil polivalente, que ofrecen mayores perspectivas de empleo a los titulados. La realización de la reforma curricular y el ajuste de los currículos a la nueva clasificación demostró ser un proceso de larga duración. En 1997, la mayor parte de las escuelas continúan impartiendo una formación basada en las clasificaciones y currículos tradicionales. El escaso progreso de la reforma curricular se debe fundamentalmente a la ausencia de una política coherente en el ámbito institucional. El Instituto de la Formación Profesional, disuelto en 1990, no fue sustituido con la rapidez necesaria por nuevas estructuras capaces de encargarse de la parte de sus funciones esencial para llevar a cabo las reformas curriculares. Sólo a partir de 1993 se ha dado lugar a nuevas estructuras, comenzando con la creación del Departamento para los Currículos de Formación Profesional dentro del Instituto de Investigación Educativa³, y las nuevas comisiones curriculares basadas en un modelo similar al existente en Francia. Sin embargo, estos organismos no se hallan aún lo suficientemente bien implantados como para desempeñar con eficacia su papel.

Por otra parte, el marco legal definitivo para la reforma curricular sólo quedó acabado en 1995, una vez modificada la ley de la educación. La versión definitiva de la reforma curricular polaca preve dos elementos reguladores principales para el sistema educativo:

- el currículo base, un conjunto de contenidos y competencias obligatorio para un nivel formativo determinado, que debe integrarse en un currículo más amplio y en que incluyen criterios de evaluación y requisitos para los exámenes
- niveles nacionales o requisitos para los exámenes, estipulados por la administración estatal.

Los currículos se desarrollarán a partir de estos elementos reguladores mencionados. Los currículos que se apliquen al ámbito escolar deberán estar aprobados centralizadamente e incluidos en un inventario especial. Los formadores podrán aportar a dichos currículos algunas modificaciones, a condición de obtener la autorización de las autoridades educativas locales. La carencia de una metodología para desarrollar niveles de cualificación que sustituyan a las denominadas especificaciones de trabajos utilizadas hasta la fecha, y un nivel insuficiente de libertad de enseñanza que permita a los formadores desarrollar los currículos formativos, son dos carencias evidentes del sistema actual de desarrollo curricular en Polonia.

Los programas internacionales de ayuda en el campo del desarrollo curricular efectuados en Polonia de 1990 a 1996.

Los programas internacionales de ayuda en el campo del desarrollo curricular efectuados entre 1990 y 1996 en Polonia, cuya ejecución, condiciones y resultados este artículo intenta analizar, constituyen un «caso», un estudio que reflejará evidentemente la naturaleza de las reformas educativas polacas. De hecho, los programas en cuestión formaban parte de las iniciativas exteriores de ayuda a Polonia, lanzadas en 1989 por la cumbre de los países del G-7 celebrada en París, en la que se decidió encargar a la Comisión Europea la coordinación de las ayudas destinadas a los Países de la Europa Central que se encontraban en pleno proceso de reforma. A la iniciativa se unieron con programas bilaterales de ayuda, si bien de distintas formas, todos los estados reu-

2) A finales de 1994 los titulados de las escuelas profesionales básicas suponían un 39,4% de los parados en Polonia; los graduados de otras escuelas profesionales (incluyendo las del nivel postsecundario) componían otro 20%. Pueden compararse estos porcentajes con el 32,6% de los desempleados con enseñanza primaria o inferior, el 6,8% de los titulados de la escuela secundaria general y el 1,7% de desempleo entre los titulados de la enseñanza superior.

3) En junio de 1997, el Ministerio de Educación Nacional decidió disolver este departamento al finalizar el año.



nidos en el G-24. Sin embargo, la principal fuente asistencial por lo que respecta a la formación profesional acabó siendo el programa multilateral PHARE. Desde 1991, PHARE ha financiado cuatro programas en este campo.

El Programa de Ayuda a Polonia en el campo de la formación profesional

El programa FP 90 fue el primer programa de ayuda a Polonia en el campo educativo financiado por la Unión Europea dentro del programa PHARE, y simultáneamente el primero de estos programas aplicado a la Europa Central y del Este. Se dotó al programa de un capital de 2,8 millones de ecus. Por definición, el programa poseía un carácter intersectorial, por lo que pudieron tomarse en cuenta en su diseño las necesidades de dos ministerios de importancia fundamental para la formación profesional: el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo y Política Social. Esta idea valiosa dio un resultado quizá no previsto por los impulsores: el programa se estructuró en base a prioridades determinadas por los destinatarios, que resultaron escasa o nulamente relacionadas con los problemas de la reestructuración del sistema de la formación profesional. Como resultado, sólo se gastó una cifra de unos 800.000 ecus en objetivos relacionados con la reforma de la formación profesional.

El programa no se ocupó detalladamente del desarrollo curricular; se limitó a iniciar una cooperación con instituciones occidentales en el ámbito de la modernización curricular para las profesiones del metal y comerciales. La cooperación con el Instituto Federal de la Formación Profesional en Berlín, iniciada dentro del programa, se amplió posteriormente y se continuó con un proyecto mayor financiado por el gobierno alemán, que dió como resultado el desarrollo de nuevos currículos y su aplicación experimental para profesiones de la economía y el comercio. Se elaboró asimismo un documento técnico con la intención de ayudar al Ministro Polaco de Educación a diseñar una estrategia para la modernización curricular y el desarrollo del personal. (Parkes 1992)

Una de las iniciativas fundamentales emprendidas dentro de este programa con

el objetivo de ofrecer un apoyo directo a la reforma del sistema formativo fue el informe «Training in transition», elaborado por un grupo internacional de expertos y publicado por el CEDEFOP (Grootings 1993). El informe se convertiría en un instrumento importante para la formulación de la reforma del sistema de la formación profesional por el gobierno polaco. Su versión definitiva, publicada en 1992/1993, recibió un eco positivo tanto por parte de las instancias decisorias como de otros interesados. Por desgracia, el documento sólo tuvo en la práctica una escasa influencia sobre el desarrollo de las reformas educativas polacas. En particular, la influencia apenas se dejó notar en cuanto a las recomendaciones principales del informe:

□ la creación por el Gobierno de una «Comisión nacional para la modernización del sistema polaco de la formación», un organismo que agruparía a representantes de diversas agencias gubernamentales y de los agentes sociales. Los objetivos principales de dicha Comisión serían:

- preparar un debate nacional sobre el estado actual y futuro de la formación profesional en Polonia;
 - desarrollar una estrategia para guiar el proceso de modernización del sistema educativo, utilizando a los técnicos locales, y
 - desarrollar un concepto moderno para el sistema de la formación profesional, dedicando una atención particular a su estructura, gestión, provisión de recursos y financiación, y al contenido formativo y los métodos para controlar la calidad de la formación. La prevista elaboración de un sistema nacional de cualificaciones profesionales facilitaría su impartición;
- la creación de redes regionales de formación profesional, que facilitarían:
- la creación de mecanismos de comunicación eficaz entre ámbitos locales e instituciones interesadas por la formación profesional, y
 - el desarrollo de una infraestructura flexible para cubrir las necesidades educativas, utilizando con eficacia los recursos locales y una infraestructura didáctica de buena calidad.

«Los currículos que se apliquen al ámbito escolar deberán estar aprobados centralizadamente e incluidos en un inventario especial. Los formadores podrán aportar a dichos currículos algunas modificaciones, a condición de obtener la autorización de las autoridades educativas locales. La carencia de una metodología para desarrollar los niveles de cualificación (...) y un nivel insuficiente de libertad de enseñanza que permita a los formadores desarrollar los currículos formativos, son dos carencias evidentes del sistema actual de desarrollo curricular en Polonia.»



«Básicamente, los problemas subsiguientes a los que hubieron de enfrentarse las reformas polacas de la FP, y en particular los programas de asistencia a la formación profesional, fueron consecuencia de la ausencia de un mecanismo eficaz de este tipo, y también en parte de la falta de visión sobre la naturaleza y el objetivo de la propia reforma.»

El estudio sugería asimismo que el proceso de modernización de la formación profesional comenzase con una serie de experimentos descentralizados efectuados a escala local, sectorial o regional, abarcando todos los objetivos indicados en los párrafos anteriores. Recomendaba también un método alternativo al procedimiento polaco tradicional «de arriba a abajo» en cuanto a la reforma educativa, una fusión de los conocimientos técnicos locales con los procedentes del control central, y la difusión de las iniciativas. Básicamente, los problemas subsiguientes a los que hubieron de enfrentarse las reformas polacas de la FP, y en particular los programas de asistencia a la formación profesional, fueron consecuencia de la ausencia de un mecanismo eficaz de este tipo, y también en parte de la falta de visión sobre la naturaleza y el objetivo de la propia reforma.

La renovación de la formación profesional polaca (UPET). La realización de los Programas modernizados de formación profesional (IMPROVE)

El programa UPET, dotado de 1 millón de ecus, consistía en tres proyectos: modernización de los currículos de la formación profesional, apoyo a los centros de formación para maestros de idiomas, y creación, dentro del Ministerio de Educación Nacional, de un Departamento de Política y Evaluación. El programa se llevó a cabo de 1992 a 1995. Sólo su primer componente, dotado con 400.000 ecus, interesaba directamente al sistema de la formación profesional. Su objetivo era desarrollar currículos formativos para 29 de las 137 profesiones enumeradas por la nueva clasificación ocupacional que había preparado el Ministerio de Educación Nacional en 1993 como catálogo de las profesiones impartidas por el sistema escolar. El ejercicio de desarrollo curricular, efectuado bajo el programa UPET, fue muy bien recibido por la Comisión Europea⁴. Como consecuencia se concedieron otros 4 millones de ecus para continuar desarrollando currículos e impartir éstos, a título experimental, en 35 escuelas dentro del programa IMPROVE, iniciado a mediados de 1995, en cooperación con la Fundación Europea de la Formación, recién creada por entonces en la ciudad italiana de Turín.

La modernización de la formación profesional (MOVE)

El programa se ideó en 1992 como ejercicio complementario a la labor de un proyecto de apoyo al sistema polaco de formación profesional, proyecto financiado por un crédito del Banco Mundial. MOVE se ideó como un experimento dentro de este proyecto del Banco Mundial, de magnitud mucho mayor. Abarcaba una serie integrada de actividades de desarrollo y aplicación en 60 escuelas, pertenecientes a 10 voivodías (distritos) distintas, de nuevos currículos para las materias siguientes: física, protección medioambiental, informática, idioma inglés y una asignatura nueva denominada «introducción al mundo del trabajo». Aparte de su componente de desarrollo curricular, MOVE incluía un elemento de desarrollo docente, un programa de desarrollo para directores escolares y autoridades educativas locales, el suministro de equipamientos y la creación de asociaciones de formadores para las asignaturas cubiertas por el programa. Un equipo compuesto por expertos internacionales (alemanes, luxemburgueses y franceses) y polacos efectuó el trabajo de desarrollo curricular. Los nuevos currículos fueron valorados por el Comité Internacional sobre Niveles y Evaluaciones, creado para esta labor, que verificó que los productos se correspondiesen con los criterios establecidos anteriormente. Los nuevos currículos se han impartido ya en las escuelas, desde comienzos del año escolar 1995/96.

Los planes de reforma previstos por el proyecto del Banco Mundial para el sistema polaco de formación profesional fracasaron en último término, por lo que resultó imposible que el programa MOVE continuase su labor.

La experiencia de aplicación de los programas de desarrollo curricular

El entusiasmo típico de la primera fase de la transformación polaca fue acompañado por la falta, entre las élites reformistas por entonces en el poder, de una conciencia de la complicada naturaleza de los procesos implicados por las reformas. De manera que hoy en día cali-

4) La FAS irlandesa se asoció para este ejercicio con expertos polacos.



ficaríamos de ingenua, la asistencia exterior se consideraba en aquella fase como el motor intelectual y económico de las reformas educativas. De hecho, los programas externos de ayuda dieron pie a actividades importantes de innovación dentro de la formación profesional polaca, pero sin ser capaces de satisfacer tan altas esperanzas, debido, como es opinión general, a la escasez de sus recursos en comparación con las enormes necesidades del país. Sin embargo, ésta no fue la única razón; los otros motivos han de extraerse del análisis de los procesos de ejecución de estos programas y de la integración de sus resultados dentro del sistema polaco de formación profesional.

Impulsores del cambio

Las actividades innovadoras de los mencionados programas de apoyo exterior fueron lanzadas en su fase inicial por las autoridades educativas centrales y presentaban una naturaleza típica «de arriba a abajo». Sin embargo, los contenidos de dichas actividades procedían sobre todo de los asociados extranjeros, en primer lugar de expertos de la Unión Europea, debido a la ausencia de un frente nacional de intelectuales en este ámbito y a la exagerada confianza en la posibilidad de una transferencia directa de las soluciones y conocimientos de las soluciones de estructura occidental. Con el tiempo y los sucesivos cambios de gobierno, el entusiasmo reformista inicial fue desapareciendo, en razón de los problemas más urgentes que provocaba la reducción del presupuesto educativo. Como consecuencia, los programas de ayuda lanzados anteriormente comenzaron a perder participantes, provocando el interés cada vez menor de las autoridades y obteniendo también cada vez menos apoyo de las mismas. Pero por otra parte el papel impulsor de los cambios en la formación profesional pasó a los círculos que participaban directamente en la aplicación de los programas internacionales, ya fueran las escuelas participantes en los experimentos, conscientes de los beneficios que se derivaban de su presencia en estos programas, o los expertos polacos que aplicaban sus propios conocimientos a estas actividades y aceptaban cada vez más responsabilidad delegada de los compañeros occidentales. Así, las innovaciones educativas procedentes del exterior

han ido pasando en el curso del tiempo a ser propiedad de sus participantes directos, que se han convertido a su vez en los auténticos impulsores de futuros cambios.

Los agentes sociales se han unido a estas actividades de reforma sólo en grado muy insuficiente. El instrumento fundamental de participación ha sido su colaboración en los Comités directores de los programas, junto a representantes de los organismos gubernamentales competentes de formación profesional. Sin embargo, la participación en estos comités fue una simple formalidad, y de hecho estos círculos no han ejercido efecto significativo alguno sobre la aplicación de los programas o la promoción de sus resultados. Tanto las organizaciones empresariales como las sindicales dedican sus esfuerzos en primera línea a los problemas actuales que plantea la transformación económica.

Marco legal e institucional

El nuevo marco legal ha abierto sin duda alguna la vía para las iniciativas de reforma. Sin embargo, en numerosas ocasiones se ha echado en falta una política coherente al respecto, tanto en cuanto al diseño como a la realización práctica de estas iniciativas. Las reformas curriculares han tenido que enfrentarse a dificultades considerables debidas a los cambios aparecidos en el marco legal. El trabajo sobre los currículos efectuado dentro de los programas mencionados anteriormente se inició en un momento en que no se disponía de una visión final de los instrumentos utilizables que pudieran regular la implantación de estos currículos en las escuelas. Como resultado, el trabajo sobre nuevos currículos dentro de los programas internacionales de ayuda estaba muy avanzado o incluso finalizado en el momento en el que entraron en vigor las nuevas reglamentaciones de 1995. No sabemos hasta la fecha hasta que punto habrá de modificárselos para cumplir los requisitos de la reforma curricular, debido sobre todo a que el instrumento clave de la reforma, los currículos básicos, aún no han sido aprobados. Debido a estas circunstancias, la aplicación experimental de resultados de los proyectos internacionales sólo resultó posible a escala limitada, y ello gracias a las disposicio-

«De manera que hoy en día calificaríamos de ingenua, la asistencia exterior se consideraba en aquella fase como el motor intelectual y económico de las reformas educativas. De hecho, los programas externos de ayuda dieron pie a actividades importantes de innovación dentro de la formación profesional polaca, pero sin ser capaces de satisfacer tan altas esperanzas (...).»



«(...) aún no se han eliminado los obstáculos formales que dificultan la difusión de los resultados de estos programas, y además existe aún un déficit de recursos materiales para llevar a cabo a mayor escala un ejercicio de carácter tan complejo y precisado de tanta inversión.»

nes legales incluidas en el reglamento del Ministro de Educación de 1993 sobre actividades de carácter experimental e innovador en las escuelas.

Por otra parte, la labor de los programas en cuestión ya había comenzado antes de crearse en 1993 el nuevo marco institucional para las iniciativas de desarrollo curricular. Por tanto, el trabajo sobre los currículos de formación dentro de estos programas recayó durante un tiempo exageradamente largo exclusivamente sobre equipos creados por los ofertores de los programas. Cuando surgieron posteriormente los organismos nacionales antes mencionados, se crearon contactos entre ellos, no exentos en absoluto de controversias sobre los diferentes métodos y enfoques de su labor, con relación por ejemplo a la aplicabilidad al sistema escolar de los currículos modulares que habían sido elaborados por programas específicos.

El campo de aplicación de los cambios

Las nuevas iniciativas de desarrollo curricular del sistema polaco de formación profesional practicadas por los programas internacionales consisten, hasta la fecha, en innovaciones de alcance limitado tanto por lo que respecta a sus contenidos, que sólo abarcan parte de los currículos de formación impartidos en las escuelas profesionales de Polonia, como a su campo de aplicación, ya que sólo un escaso número de escuelas piloto participan en la misma. Así pues, no podemos considerar los resultados de estos programas como una reforma completa, incluso limitándonos a un segmento concreto de la actividad educativa. En esta fase, apenas pueden considerarse éstos como parte de un plan más amplio de reforma nacional del sistema de la enseñanza profesional, dada la ausencia de una estrategia decidida para una reforma general de este tipo y la carencia de los recursos necesarios para su realización. Por otra parte sin embargo, a escala de las escuelas piloto, las actividades emprendidas por estos programas son de naturaleza bastante compleja. Partiendo de la experiencia de UPET, los proyectos subsiguientes (IMPROVE y MOVE) se estructuraron de tal manera que la aplicación de los nuevos currículos fuera acompañada por todas las

actividades importantes de apoyo, incluyendo el suministro del equipamiento necesario para la impartición correcta de dichos currículos.

¿Cómo evaluar, por tanto, el alcance de los cambios provocados por estos programas, y qué perspectivas existen para la aplicación de éstos a mayor escala? Por el momento apenas disponemos de «islas de excelencia». La cuestión es si se producirá próximamente una situación análoga a la descrita por Schumacher (1974):

«Se puede llevar a cabo un proyecto con éxito en una u otra parte. Siempre será posible crear pequeñas islas ultramodernas en una sociedad preindustrial. Pero habrá que defender a estas islas como si fueran fortalezas, y aprovisionarlas como si fuera con helicóptero y desde un puerto lejano, o de otra manera el mar circundante se las tragará.»

Apenas podemos ofrecer una respuesta clara a esta cuestión. La visión optimista mantiene que estas «escuelas isla» irradiarán su ejemplo y estimularán al cambio en otros puntos. Hasta hoy, los gestores de los programas han señalado numerosos indicios que apoyan esta visión: las escuelas experimentales son muy conocidas en sus ciudades o regiones, disfrutan de una popularidad creciente entre estudiantes y padres, y hay otras escuelas que demuestran su interés por aplicar modificaciones similares a sus currículos. Sin embargo, por otra parte aún no se han eliminado los obstáculos formales que dificultan la difusión de los resultados de estos programas, y además existe aún un déficit de recursos materiales para llevar a cabo a mayor escala un ejercicio de carácter tan complejo y precisado de tanta inversión. La economía nacional, si bien en la actualidad es un factor de escasa incidencia, ejercerá en el futuro una influencia decisiva sobre la reforma de la formación profesional en general y sobre los resultados de estos programas en particular. De hecho, las condiciones favorables a una reforma de este tipo sólo podrán crearse a través de un crecimiento económico continuado y de la cesión a los agentes económicos de al menos una parte de la responsabilidad sobre la formación profesional.



Estrategias para la concepción y ejecución de programas

Para finalizar, debatiremos algunos aspectos prácticos sobre la concepción y aplicación práctica de estos programas. Todas las actividades a que nos referimos hubieron de atenerse a los procedimientos vinculantes para los proyectos PHARE y que reglamentan su concepción, aprobación y aplicación. La naturaleza centralizada de PHARE, particularmente en su primera fase, y la aplicación directa de los reglamentos de licitación de la Unión Europea al caso polaco obstaculizaron la realización eficaz de los programas. Entre los obstáculos podemos citar:

□ el excesivo lapso de tiempo transcurrido entre la concepción y la realización práctica de los programas. Este periodo de espera, que llegaría a ser en algunos casos de 18 meses, hizo absolutamente necesaria la modificación del propio concepto del programa para tomar en cuenta la velocidad de los cambios económicos y políticos, lo que a su vez provocó atrasos en su puesta en práctica al tener que solicitarse formalmente de nuevo todo el programa;

□ el numeroso tiempo que exigen los procedimientos de licitación y la frecuente necesidad de utilizar instituciones típicamente comerciales. En la mayor parte de los casos, las instituciones que participan en las licitaciones demostraron poseer un espíritu claramente comercial, mientras que sus destinatarios estaban más bien interesados en cooperar con instituciones que dispusieran no sólo de los conocimientos prácticos suficientes para llevar a cabo un proyecto dado, sino también de experiencia en la aplicación de cambios educativos y que estuvieran interesadas en mantener contactos a largo plazo. Por desgracia, las instituciones de FP integradas en los sistemas educativos públicos apenas participaron en estas licitaciones, debido probablemente a su falta de interés o a la inercia que dificulta una reacción rápida al concurso de licitaciones, caso contrario al de las compañías comerciales;

□ los problemas de la remuneración de los expertos locales y otro personal local. Los programas asociaban a expertos occidentales, muy bien remunerados, con

un personal local infraretribuido o sin retribución alguna, al no existir procedimiento formal alguno para pagar los servicios ofrecidos por éstos.

Estas circunstancias mencionadas han exigido un gran esfuerzo de las instituciones polacas responsables de la puesta en práctica de los programas, para evitar que los resultados de los programas acabasen siendo simplemente un artículo importado e inadecuado para las condiciones locales. En general, se invitaba a los expertos locales con experiencia en las necesidades de los destinatarios a participar con sus conocimientos, y, una vez superados los problemas formales iniciales, se retribuía su trabajo correctamente, tal y como era la norma de IMPROVE o MOVE, (en estos programas, los expertos extranjeros desempeñaban un papel más consultivo que de proveedores directos de servicios).

Existe otro problema típico de los programas de desarrollo curricular, una contradicción inherente que ha descrito Komorowska (1995) de la siguiente manera:

«Existe una disyuntiva entre

□ *la necesidad de efectuar un trabajo de concepción y aplicación concienzudo y eficaz a largo plazo, y*

□ *la necesidad de reaccionar rápidamente a las necesidades curriculares educativas.*

La práctica suele requerir una rápida finalización de los trabajos sobre currículos, la inmediata publicación de las conclusiones y su aplicación súbita, pues las necesidades educativas así lo exigen y las fechas tienen que corresponderse con las disposiciones presupuestarias de los proyectos.»

En el caso de los programas internacionales de ayuda, en los que la velocidad de desembolso de capitales suele ser con frecuencia el indicador clave del éxito para los donantes, y con autoridades locales que esperan resultados inmediatos, la contradicción es aún más manifiesta. En general, para los programas a que nos referimos no resultó posible aplicar una perspectiva a largo plazo, algo indispen-



«El trabajo por equipos, con expertos exteriores desempeñando un papel más consultivo que de intervención directa, demostró ser muy eficaz, tanto con respecto a la calidad de los productos y su adaptación a las circunstancias polacas como a la velocidad del trabajo efectuado.»

sable si se desea evitar la disyuntiva mencionada. Una solución parcial a este problema fue la continuación de actividades iniciadas bajo un programa dentro de otro, como fue el caso de UPET e IMPROVE. Sin embargo, esta posibilidad no pudo utilizarse en el caso de MOVE, programa sin actividad de seguimiento; no hay garantía alguna de realizar la próxima fase de evaluación de la práctica experimental y aplicación de medidas correctoras, aún cuando ello sea indispensable desde el punto de vista metodológico.

Conclusión

La evaluación definitiva del legado de estos programas efectuados entre 1990 y 1996 en Polonia gracias a la ayuda exterior dependerá en gran medida de la forma en que se utilicen sus resultados. Sin embargo, de su puesta en práctica podemos extraer ya en la actualidad las siguientes lecciones:

□ la fase inicial de la transición del sistema polaco ha demostrado que lo primero es la economía. La reforma del sistema educativo y en particular la reforma de la formación profesional no constituyeron en el periodo transitorio una prioridad para la política estatal. Por tanto, los programas exteriores de ayuda pueden considerarse simplemente como actividades de alcance limitado, orientadas a la preparación de dicha reforma;

□ los programas en cuestión de desarrollo curricular se vieron confrontados a otra dificultad importante: las iniciativas encaminadas a crear un sistema estatal para coordinar las actividades de desarrollo curricular en la FP iban muy a la zaga de las actividades prácticas de desarrollo curricular realizadas por estos programas. Este tema no se había tomado en cuenta en la fase de concepción de los programas, y se convirtió en consecuencia en el mayor factor de riesgo que amenazó el éxito de los mismos;

□ estos programas, si bien se hallaban organizados centralizadamente, consistían de hecho en experimentos descentralizados en un grupo de escuelas piloto. Un requisito previo para el éxito de este tipo de actividad es que pueda finalizarse un ciclo completo de diseño y aplicación práctica, y crearse un mecanismo para la difusión de los resultados. Aunque una difusión amplia sólo puede llevarse a cabo de manera centralizada, resulta esencial que un proyecto descentralizado de este tipo quede finalizado metodológicamente.

El trabajo por equipos, con expertos exteriores desempeñando un papel más consultivo que de intervención directa, demostró ser muy eficaz, tanto con respecto a la calidad de los productos y su adaptación a las circunstancias polacas como a la velocidad del trabajo efectuado. Además, la creación de una coordinadora prorreformas entre los participantes de los programas y los destinatarios de éstos fue un efecto colateral importante.

Otro efecto colateral de los programas fue la participación de instituciones polacas y en particular de expertos polacos en una red de cooperación internacional, lo que ha constituido una buena plataforma para la cooperación posterior en programas educativos de la Unión Europea, como Leonardo Da Vinci.

La coordinación y gestión por parte de la Comisión Europea de los programas financiados por PHARE ha presentado siempre un carácter casi exclusivamente burocrático. Por ello, la reciente creación y puesta en marcha de la Fundación Europea de la Formación supone una oportunidad para consolidar los aspectos positivos de estas actividades. La orientación que adopte esta institución en su evolución futura -si se transforma en una prolongación de la burocracia de Bruselas o en un centro capaz de ejercer un auténtico papel de experto en este campo- decidirá si dicha oportunidad se aprovecha o no.

Referencias bibliográficas

Coombs P.H. : *The World Educational Crisis. A System Analysis*, IIEP, Williamsburg, 1967.

Grootings P. et al. : *Training in transition : Comparative analysis and proposals for the modernization of vocational education and training in Poland*, CEDEFOP y BKKK, Berlin, 1993.

Komorowska H. : *Konstrukcja, realizacja i ewaluacja programu nauczania* (en polaco), Instytut Badań Edukacyjnych, Varsovia, 1995.

Parkes D. : *Curriculum content and delivery in vocational education and training : How can Poland best benefit from the experience of other European countries?*, Comisión para la Formación y los Recursos Humanos (BKKK), Varsovia 1992.

Radziwill A. : *The Open Society*, No 12/94.

Schumacher E.F. : *Small is beautiful - A Study of Economics as if People Mattered*, ABACUS, London, 1974.