
c/o Université de Paris-Dauphine, Place du Maréchal de Lattre de Tassigny, F-75775 Paris Cedex 16, France
Téléphone : 33 (0)1 44 05 40 01 – Fax : 33 (0)1 44 05 45 26
E-mail : ieeps@dauphine.fr - Site Internet : www.ieeps.org - Website : www.eiesp.org

LA ENSEÑANZA SECUNDARIA EN EUROPA: TENDENCIAS PRINCIPALES

Ponencia presentada por

Jean-Pierre JALLADE

Instituto Europeo de Educación y Política Social

Para la reunión del

DIALOGO SOBRE POLÍTICAS REGIONALES

Enseñanza y formación de la red de recursos humanos

celebrada del 5 al 6 de diciembre de 2000

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

París, noviembre de 2000

LA ENSEÑANZA SECUNDARIA EN EUROPA: TENDENCIAS PRINCIPALES	0
1. Introducción.....	2
2. Las tres tendencias principales	2
2.1 “La universalización”	2
2.2 La diversificación	3
2.3 La búsqueda de calidad	3
3. Las estructuras	4
3.1 La enseñanza básica	4
3.2 El segundo ciclo de enseñanza secundaria y la formación	5
4. El programa de enseñanza.....	7
5. Evaluación y certificación	10
6. El avance estudiantil.....	11
7 Gestión de la enseñanza	12
7.1 Receptividad.....	12
7.2 Rendimiento interno.....	13
7.3 Las nuevas funciones de los ministerios	14
8. Conclusiones	16
Bibliografía seleccionada	17

1. Introducción

Esta ponencia tiene como propósito presentar un resumen de las “tendencias principales” que han afectado en los últimos años a la enseñanza secundaria europea. Estas tendencias han sido observadas en un cierto número de países y se las pueden considerar como un factor indicativo del nivel de desarrollo de la enseñanza secundaria en Europa. El rico mosaico de sistemas y políticas educativas europeas nos permite encontrar “excepciones” en relación con estas tendencias, que valdría la pena analizar, pero que están fuera del alcance de este documento.

En esta ponencia, cuando nos referimos a la enseñanza secundaria estamos haciendo alusión al ciclo intermedio entre la enseñanza primaria, el primer ciclo de la enseñanza secundaria y la enseñanza superior, esto es, el segundo ciclo de enseñanza secundaria. Al mismo tiempo, utilizamos un criterio amplio, es decir, nos referimos a todas las opciones de enseñanza y de formación, tanto las que implican una escolarización tradicional como las que se realizan fuera del medio escolar y que son impartidas a los adolescentes del grupo de edad de 16 -18 años de edad, o hasta 20 años, si tomamos en cuenta la eventualidad de repetición, cambios de orientación y logros tardíos.

2. Las tres tendencias principales

Los dos últimos decenios pusieron de manifiesto tres tendencias principales, es decir, i) la universalización, ii) la diversificación de las estructuras y de los programas de estudio y iii) la búsqueda de calidad, que a continuación serán analizadas de manera sucinta.

2.1 “La universalización”

Se manifiesta por la capacidad que tienen la mayoría de los países europeos para satisfacer las necesidades educativas y/o de formación de todos los adolescentes del grupo de edad de 16-20 años que no están integrados al mundo laboral. Esta definición general puede verse afectada por los desequilibrios que se pueden apreciar en algunas zonas geográficas, en particular debido a los movimientos migratorios, o en algunas secciones técnicas que están atrasadas en relación con las demandas de cambio expresadas. Estos desequilibrios pueden manifestarse bajo la forma de omisiones y de capacidades no utilizadas en algunas disciplinas o secciones.

Además, si bien la participación total ya no es un problema vigente, se siguen constando resultados no satisfactorios, es decir, jóvenes que abandonan el sistema de enseñanza y de formación antes de obtener una preparación básica que corresponda aproximadamente al nivel de egreso de la enseñanza secundaria.

Fundamentalmente esta situación es un legado del período 1980-1995, que en Europa fue una época de crecimiento lento y de gran desocupación. Durante este período, la preocupación principal de las autoridades educativas fue de brindar enseñanza y formación a los jóvenes desempleados. En aras de luchar contra el desempleo o de sacar a los jóvenes de las estadísticas del desempleo, en muchos casos lo que en realidad se les ofreció fue una “garantía”, es decir, una plaza en el sistema educativo o de formación para todos los jóvenes desempleados. En este caso, la oferta de inversiones excedía a la demanda.

2.2 La diversificación

Atañe tanto a la consolidación de las secciones técnicas y profesionales basadas en el sistema escolar y al nivel del segundo ciclo de la enseñanza secundaria, como al desarrollo de una amplia gama de planes de aprendizaje en los cuales participaron en distintas proporciones los centros de enseñanza y las formaciones en las empresas. Como se observará más adelante, la diversificación se refiere a las estructuras, planes de estudio, evaluación del rendimiento y certificación.

Esta tendencia está respaldada por tres conceptos implícitos. En primer lugar, la preocupación por mantener **normas únicas y de alto rendimiento**. En otros términos, se creyó que era ilusorio aplicar las mismas normas de exigencias de rendimiento, es decir, las de la enseñanza secundaria general tradicional, a todo ese grupo de edad. Las opciones de enseñanza y formación debían satisfacer los deseos, las necesidades y las capacidades de todos los jóvenes. En otros términos, la diversificación fue activamente aplicada tanto para evitar el deterioro de las normas de exigencia tradicionales de la enseñanza secundaria europea, como para ofrecer una gama de oportunidades a todos los jóvenes.

Pero la diversificación está relacionada también con una segunda preocupación, **la de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo con una formación pertinente**, una preocupación que, en un período de gran desempleo fue prioritaria para los encargados de definir las políticas y también para las familias de los incumbidos. Es generalmente aceptado el criterio de que es imposible que la enseñanza secundaria con una estructura única logre al mismo tiempo preparar a los jóvenes para su ingreso en la enseñanza superior y para insertarse en el mundo laboral. Se consideró que el único método para satisfacer estos dos objetivos era la diversificación de las estructuras.

Por último, la **diversificación de la enseñanza secundaria guarda relación con una tendencia similar existente en el ámbito de la enseñanza superior**. En la mayoría de los países europeos la enseñanza está dividida por lo menos en dos sectores, la universitaria y la no universitaria que ofrece estudios cortos, con orientación profesional. No existe más una relación unívoca entre la enseñanza secundaria general y el acceso a la universidad, sino están presente una serie de competencias que permiten el ingreso a diferentes tipos de enseñanza superior.

2.3 La búsqueda de calidad

Cuando la capacidad de absorción cesó de ser un problema, la primera preocupación se volcó hacia la calidad. En los últimos años se hizo hincapié en la búsqueda de la calidad y de la pertinencia en las secciones técnicas y profesionales de la enseñanza secundaria, aprendizaje incluido. Se realizaron muchos esfuerzos para **definir nuevas normas de calidad** que estuviesen de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, lo mismo que se colaboró con los organismos de formación (escuelas, centros de aprendizaje, asociaciones de empresarios, autoridades locales).

No sólo se crearon nuevos planes de formación para satisfacer las nuevas necesidades, por ejemplo, en el campo de la tecnología de la información, sino que se promovieron activamente nuevos instrumentos para la creación de programas, para la evaluación de los estudiantes, para la evaluación institucional y para la supervisión de nuevos programas. Sin lugar a dudas, la lucha por la calidad es una lucha continua, pero las armas institucionales no faltan.

Al fin de la enseñanza secundaria, los exámenes son los mecanismos de control de la calidad más difundidos en la mayoría de los sistemas europeos. Pueden existir diferencias en la organización, el alcance y los objetivos de los exámenes de fin del ciclo de la enseñanza secundaria, pero las fuerzas políticas que actúan en ese medio, padres, profesores, son muy fuertes. Éstas contribuyen a la transparencia del sistema. Debido a que son el paso previo a la admisión en la educación superior, esta es un área en donde los cambios son lentos.

3. Las estructuras

3.1 La enseñanza básica

Una gran mayoría de los países europeos adoptó como norma el ciclo de enseñanza básica de 9 a 10 años, que incluye la enseñanza primaria tradicional y la enseñanza secundaria básica. Históricamente, esta norma proviene del **movimiento por una enseñanza polivalente**, iniciado por reformadores sociales progresistas a mediados del siglo pasado. La preocupación fundamental de este movimiento era de posponer, tanto como fuera posible, la clasificación por secciones de los alumnos en varios tipos de establecimientos de enseñanza, para brindar a todos, empezando por los alumnos del grupo de 12 a 15 años de edad, los mismos conocimientos, actitudes, motivaciones y valores. En el ámbito social, su objetivo era promover una comprensión mutua entre la juventud, y en un sentido más amplio, la “democracia”.

La norma de 9 a 10 años es aplicada en todos los países escandinavos, Francia, Italia, España y el Reino Unido (excepto en el sector privado en éste último), Pero esta norma adolece de importantes excepciones. Por ejemplo, en Bélgica y Alemania. el modelo de la escuela polivalente nunca logró imponerse a las estructuras de la educación tradicional y la clasificación por secciones de los alumnos entre diferentes tipos de escuela, comienza al fin de la enseñanza primaria. En los Países Bajos, a pesar de los recientes esfuerzos realizados para unificar los programas en el ámbito de la enseñanza secundaria básica, la clasificación por secciones entre varios tipos de establecimientos de enseñanza general y establecimientos de enseñanza técnica, comienza a la edad de 14 años.

Además, las ideas filosóficas y políticas que contribuyeron a nutrir el movimiento en pos de la enseñanza polivalente se encuentra en la actualidad a la defensiva. En primer lugar, la demanda de calidad y de adquisición eficaz de conocimientos es cada vez mayor. Esta es atizada por el temor que tienen los padres de que sus hijos no estén aprendiendo lo suficiente con un método polivalente de enseñanza.

Segundo, en aras de una racionalidad económica, están aumentando las presiones para que se utilicen de manera más eficaz los recursos en los establecimientos de enseñanza, lo mismo que por una mayor competitividad. Los indicadores de rendimiento están reflejando que existe en los establecimientos de la enseñanza pública una gran corriente que es favorable a la aplicación de normas estrictas de evaluación y la evaluación del rendimiento de los alumnos pone directamente en peligro el ideal de la escuela polivalente.

Por último, la importancia que actualmente se atribuye a las aspiraciones individuales está en oposición con las aspiraciones de igualdad, que caracterizan al movimiento por una escuela polivalente. La valoración de los logros personales fue desplazando a los principios igualitarios y

los programas de discriminación positiva para los alumnos con rendimientos inferiores, son más difícilmente aceptados de lo que lo eran hace dos decenios. En el ámbito de la enseñanza secundaria básica, el dilema entre las actitudes “elitistas” y la enseñanza “masificada” sigue dominando el discurso político.

3.2 El segundo ciclo de enseñanza secundaria y la formación

Después del nivel de enseñanza básica, la enseñanza y la formación en Europa está estructurada de la siguiente manera. :

- *La enseñanza general*, que dura entre tres y cuatro años y que culmina con un examen final. La aprobación de este examen es el requisito previo para ingresar en la enseñanza superior;
- *La enseñanza escolar técnica y profesional*: el aprendizaje es impartido en un instituto profesional o técnico, “liceo” de jornada completa. Los estudiantes tienen un programa que dura el mismo número de años que en el liceo tradicional y obtienen un diploma técnico distinto del diploma general;
- *Los programas en régimen de alternancia o “duales”* que combinan el aprendizaje estructurado en una empresa con el impartido en establecimientos de enseñanza técnica. El tiempo de aprendizaje en la empresa varía de manera significativa en función de los programas de formación, pero es común que la mitad del tiempo se trabaje en la empresa y la otra en la escuela. El aprendizaje, que tiene raíces históricas profundas en muchos países europeos, es la formación alternada más antigua;
- *Los programas de formación postescolar*: para facilitar durante un período de gran desempleo juvenil la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo, en los dos últimos decenios se estructuraron varios tipos de programas de formación postescolar.

Las opciones de enseñanza y formación ofrecidas a los jóvenes de 16 a 20 años son organizadas por una serie de organismos **públicos, privados, sin fines de lucro, nacionales o locales**. Tal como sucede en la mayoría de los países del mundo, la enseñanza impartida en la escuela está bajo la tutela del Ministro de Educación, pero los planes de formación postescolar han sido puestos bajo la responsabilidad del Ministerio del Trabajo. El sector privado (empresas o asociaciones de empresarios), representa un papel central en la gestión y la oferta de planes de aprendizaje y otras modalidades de formación en régimen de alternancia. Las organizaciones sin fines de lucro, las iglesias, las asociaciones, todas están presentes en la oferta de planes de formación postescolar.

Es de capital importancia tener en cuenta que, si bien **algunos tipos de formación son dominantes en ciertos países, éstos nunca son exclusivos**. Por lo tanto, a pesar de que el modelo basado en la escuela es más importante en los países escandinavos que en Italia, España, Francia, Bélgica y los Países Bajos, se tomaron medidas en estos últimos para ejecutar y crear planes de formación en régimen de alternancia y en el ámbito postescolar. Por el contrario, en los países de habla alemana, en donde el sistema en régimen de alternancia está muy difundido, la enseñanza técnica escolar sigue estando muy arraigada en algunos sectores. Por último, todos los países europeos, abstracción hecha de sus tradiciones, han iniciado planes de formación postescolar, siendo el más importante el iniciado por el Reino Unido.

La conclusión política a la que se puede llegar es que **los países europeos se negaron a adoptar una estructura basada en un modelo único y han optado por un enfoque sistemático**, en donde coexisten múltiples modalidades de formación, cumpliendo con diferentes objetivos y satisfaciendo las necesidades de diferentes grupos específicos. Esta política es tributaria de la tendencia hacia una cobertura universal de los grupos de edad y de la necesidad de mantener la calidad, mientras se cubren las necesidades de grupos heterogéneos de jóvenes.

Dentro de este marco institucional floreciente, **la enseñanza secundaria general** representa sólo una ínfima parte del panorama y probablemente la más reticente al cambio. Su función primordial sigue siendo la preparación de los jóvenes para su ingreso a la universidad. Con la posible excepción de los países de Europa Central y Oriental, los cambios de programa siguen siendo marginales, debido a que las características básicas, el programa de actividades del alumno, la organización escolar semanal o anual, no han sufrido cambios.

Por el contrario, **en la enseñanza escolar técnica y profesional** se han realizado importantes reformas. Podemos resumir las principales características de la siguiente manera:

- Se han organizado métodos de progresión que permiten que los estudiantes alcancen un nivel de competencia bastante similar a la enseñanza secundaria general. Habitualmente estos nuevos diplomas brindan acceso a la enseñanza superior no universitaria;
- Se introdujeron importantes reformas en los programas con el propósito de preparar a los estudiantes para que puedan ingresar en el mercado de trabajo (véase más adelante);
- se invirtieron sumas considerables en esas secciones bajo la forma de equipos y edificios;
- se puede observar una fuerte tendencia hacia la autonomía escolar y la descentralización.

Los planes en régimen de alternancia o duales también fueron activamente fomentados, intentando promover la participación del sector privado en la formación, es decir, los empresarios. En Alemania y también en otros países de habla germana, Austria y Suiza, el sistema dual de aprendizaje es la forma más importante adoptada para la formación técnica en el ámbito de la enseñanza posbásica. Este es un sistema “colectivo”, en donde el sector privado cumple una función decisiva desde el punto de vista de suministro, evaluación, control y financiamiento. Los establecimientos de enseñanza profesional públicos complementan la formación impartida en las empresas.

Muchos países europeos se sintieron tentados de emular el sistema alemán, el que había ganado una reputación de eficacia en el proceso de transición del ámbito escolar al mundo laboral. Para mencionar sólo a algunos: Francia, Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos elaboraron programas gubernamentales de aprendizaje.

Estas iniciativas estaban sustentadas por la creencia de que a la juventud que había fracasado en la escuela se le debía brindar otro tipo de formación que se adaptase más a su gusto y en donde pudiera triunfar si se aplicaban programas, métodos de enseñanza y un entorno académico diferente.

Durante los últimos 20 años, casi todos los países europeos han creado **planes de formación postescolar** intentando facilitar la transición de la enseñanza con dedicación total al trabajo. Esto debe ser apreciado como un esfuerzo europeo para paliar la alta tasa de desempleo de la juventud. Estos planes están previstos para los que abandonan el medio escolar sin haber obtenido diploma alguno, o los que buscan un empleo por primera vez y, de manera más general, para todos los que experimentan dificultades para encontrar un empleo estable.

En estos programas de formación, en los cuales se alterna la escuela con la formación en el puesto de trabajo, lo esencial de la formación se realiza en el trabajo, pero en el contrato laboral se ha previsto un número fijo de horas de formación metódica en instituciones de enseñanza formal, las que generalmente no excederán de un 20% de la duración del programa. Habitualmente, las empresas que contratan a jóvenes reciben un subsidio estatal que cubre parte de los gastos. En su momento de mayor auge, el programa de formación de jóvenes en el Reino Unido brindaba este tipo de educación espaciada en dos años a casi 400.000 personas, es decir, a aproximadamente el 25% de todos los jóvenes de entre 16 y 17 años de edad.

Los objetivos de estos programas pueden catalogarse en tres categorías (i) orientación profesional (mediante la experiencia laboral y la asistencia para identificar los intereses y las capacidades de la persona), (ii) formación práctica (es decir, la adquisición de calificaciones que no se habían adquirido durante el período de escolarización obligatorio y la competencia vinculada al mundo real), y (iii) el empleo (permitiendo que el joven se familiarice con el mundo laboral mediante una sucesión de empleos de corto plazo y, además, que se haga conocer por los empresarios).

Esta serie un tanto complicada de convenios institucionales característicos del segundo ciclo de la enseñanza secundaria y de la formación europea, está en completa oposición con lo que sucede en Japón o los Estados Unidos de América, en donde la mayoría de los jóvenes de entre 16 y 19 años están matriculados en la enseñanza secundaria general, debido a la delegación gradual en este ámbito de las aptitudes profesionales, a instituciones postsecundarias tales como los centros de educación popular.

4. El programa de enseñanza

El programa de enseñanza es el punto clave de la iniciativa educativa y ninguna política o reforma puede tener éxito si no coloca al programa en su centro. A continuación haremos un breve resumen de los cambios más significativos que se pudieron observar en el ámbito europeo.

En la enseñanza secundaria general, las reformas de los programas de enseñanza intentaron mantener un equilibrio delicado entre las demandas estrictas vinculadas con las disciplinas individuales y los nuevos temas y preocupaciones tales como el medio ambiente, la tecnología de la información, las relaciones entre las culturas, la educación cívica, la salud, etc. La última tendencia se manifestó en un movimiento de “retorno a lo esencial” que fue ampliamente respaldado por los padres, empresarios y los medios gubernamentales en general. También se vio fortalecido por una tendencia de apoyo a un “programa nacional de enseñanza” que se manifestó en varios países (entre ellos el Reino Unido), conocidos por su apoyo a la autonomía escolar en lo que respecta al cambio de los programas.

La gran innovación potencial de estos nuevos temas se está reconociendo gradualmente. Existe un asenso general de que no deberán convertirse en materias independientes, sino que deberán ser integrados en las que ya existen en el marco de un enfoque interdisciplinario de los “problemas”

modernos. Lo que buscan es hacer progresar la “compartimentación” del conocimiento en disciplinas que tradicionalmente han sido esenciales para la organización de los programas de enseñanza.

Los programas nacionales y básicos representan los nuevos elementos más significativos que se evidencian en Europa en las políticas actuales de programación escolar. Son la contrapartida nacional a la descentralización y la autonomía escolar. Esto explica que hayan encontrado apoyo en países que tradicionalmente son descentralizados. En la actualidad existe un consenso en Europa sobre la obligación del Estado de brindar pautas en los asuntos concernientes a los programas de enseñanza, buscando así impedir que los centros educativos descuiden la enseñanza de las materias obligatorias comunes. Los exámenes de fin de ciclo en la educación secundaria y los requisitos de ingreso a la educación superior, sirven para de mantener la coherencia del programa entre los establecimientos de enseñanza.

Pero el desafío mayor que deben enfrentar las políticas concernientes a los programas de estudio, es la diferenciación estructural entre el segundo ciclo de enseñanza secundaria y el sistema de formación. En la mayoría de los países europeos se han establecido **mecanismos institucionales** eficaces para modernizar los programas de la enseñanza técnica y profesional. Estos han adoptado la forma de comisiones u organismos, que han recibido el mandato de examinar las tendencias en la organización del trabajo, en el contenido y en los requisitos que se basan en la competencia, para cada categoría ocupacional principal. Estas comisiones habitualmente incluyen la participación de representantes de los organismos de formación, los interlocutores sociales (empresarios y sindicatos), las cámaras de comercio, las autoridades locales y los especialistas acreditados en cada actividad profesional. Estos tienen la responsabilidad de modernizar el contenido de la formación en las profesiones existentes y en las profesiones antiguas que se están fusionando y transformando en nuevas profesiones, incorporando las nuevas demandas del mercado de trabajo en los programas de enseñanza técnica y profesional.

En Alemania, la responsabilidad de esta tarea compete al Instituto Federal para la Formación Profesional. Este establece los reglamentos de formación que rigen el sistema alternativo de aprendizaje e indica el contenido de la formación en cada ocupación reconocida y los procedimientos de evaluación y certificación de la formación. En el Reino Unido, los organismos de validación (la Corporación Gremial de la Ciudad de Londres, la Sociedad Real para el Arte (RSA) y el Consejo para la Educación Comercial y la Formación (BTEC)) tienen la responsabilidad de mantener las normas de calidad en todo este país, que cuenta con un sistema muy descentralizado. En Francia, las comisiones consultivas establecen los requisitos de cada diploma técnico y profesional, definiendo las competencias y capacidades que deben adquirir los estudiantes.

Es importante observar que en el desarrollo del programa de enseñanza, en contraste con otras regiones del mundo, fueron escasos los intentos de considerar las llamadas “necesidades locales y regionales”. La mayoría, si no todos los anteriormente mencionados organismos responsables de los programas de enseñanza, son “nacionales”, con un mandato nacional, al mismo tiempo que consideran de manera continua lo que sucede en el resto de Europa para tener la seguridad de que las calificaciones nacionales son compatibles con las de los otros Estados de la Unión Europea. En otros términos, **la tarea esencial de redactar los programas de enseñanza no ha sido descentralizada**, todo lo contrario, dado que los países tradicionalmente descentralizados han adoptado programas de enseñanza “nacionales”. Lo que ha sucedido es que **los programas de enseñanza cesaron de ser una tarea reservada a los ministerios de educación**, especialmente en

el ámbito de la enseñanza secundaria. Las asociaciones de empresarios, trabajadores y los sindicatos de docentes, los representantes locales y los institutos de formación públicos y privados, y las asociaciones sin fines de lucro que se ocupan de la asistencia social en las zonas desfavorecidas, todos han sido invitados a participar en la elaboración de los programas de enseñanza.

Todos estos organismos concernidos por los programas de estudio representan un papel de **intercambio de mecanismos de información**, garantizando que los cambios que se produzcan en el mercado laboral sean tomados en cuenta por las instituciones encargadas de la formación. En el mejor de los casos, tienen la capacidad técnica para revisar cada cinco años las calificaciones y los programas de enseñanza de cada grupo profesional determinado. Claramente, el alcance de su autoridad, su composición y el equilibrio entre la influencia del sector público y la del sector privado es muy diferente de un país a otro, pero reflejan la voluntad de los gobiernos europeos de reglamentar el segundo ciclo de enseñanza secundaria y el sistema de formación, cooperando con el sector privado para alcanzar, por una parte, el doble objetivo de pertinencia y eficacia y, por la otra, el de cohesión social.

En la enseñanza técnica y profesional se pueden resumir las tendencias más relevantes en los programas de enseñanza de la manera siguiente:

- **Formación de tipo general más que específicamente relacionada con el empleo:** la mayoría de los sistemas han demostrado un gran interés en “retroceder en la especialización” lo que significó replantear los programas de formación basándose en los grupos ocupacionales generales más que en las ocupaciones específicas. Se hizo hincapié en las capacidades “horizontales” que pueden usarse en diferentes contextos ocupacionales, en particular en las ocupaciones de servicio. Como resultado de esta política, en la mayoría de los países, ha disminuido de manera constante en los últimos 15 años el número de cursos. Por lo tanto, en Alemania, el número de cursos de formación en la industria metalúrgica se redujo de 42 a 6 incluyendo 16 diferentes especializaciones. En Francia, el programa de enseñanza del nivel de educación técnica del segundo ciclo de la enseñanza secundaria fue dividido en 20 secciones ocupacionales que cubren todas las necesidades de la economía francesa. El proceso de adaptación de los programas de formación y de las calificaciones es inevitablemente lento porque a menudo los usuarios adoptan una aptitud conservadora, prefiriendo la formación que aplica el antiguo estilo, pero a la cual están acostumbrados.
- **Capacidades de comunicación:** Éstas son fundamentales en los nuevos convenios de trabajo, que implican equipos interdisciplinarios, procesamiento de datos y vínculos estrechos entre la producción, la comercialización y las ventas. La mayoría de los empleos administrativos tienen un gran contenido de comunicación. Estas capacidades muchas veces no son tomadas en cuenta por los instructores que están acostumbrados a hacer exclusivamente hincapié en las capacidades “técnicas”. No es fácil repercutir estos nuevos requisitos en los programas de enseñanza. No basta con enseñar a la gente cómo comunicar, sino que éstos deben aprender a pensar desde el punto de vista de la transmisión y recepción de la información. La formación debe desarrollar nuevas normas de comportamiento las cuales no se aprenden fácilmente en el aula.
- **Aprendizaje en el empleo:** La experiencia laboral y el aprendizaje en el empleo fue una parte esencial de varios programas de formación profesional en los últimos dos

decenios. ¿Hasta cuándo seguirá siendo válida esta experiencia práctica? Eso dependerá de la ocupación y del método de formación. En el Programa Británico de Formación para la Juventud tiene un índice de 80%, en el sistema alternado alemán entre un 50% y un 80% y de hecho en todos los sistemas de aprendizaje, llegando aproximadamente a un 10% en los programas de formación escolares. Además de las capacidades vinculadas con un entorno laboral específico, la mayoría de los observadores concuerda con que lo aprendido en el trabajo está vinculado con el comportamiento general y la motivación. Mientras que el establecimiento de enseñanza hace hincapié en los métodos de aprendizaje deductivo, a partir de premisas dadas, para pasar a conclusiones lógicas, el aprendizaje en el trabajo se centra en la instrucción y en la observación.

- **Suministro modular:** En la práctica esto significa desglosar los cursos tradicionales anuales en períodos más cortos, de secuencias independientes que conduzcan a una calificación final. Se espera que los programas modulares i) reduzcan los coeficientes de deserción escolar debido a que los estudiantes pueden interrumpir sus estudios antes de la finalización de un curso, habiendo alcanzado un nivel bien definido que les permitirá recomenzar más tarde; ii) organizar cursos más flexibles y mejor adaptados a las preferencias y necesidades de los estudiantes; iii) estimular el rigor y la disciplina en la elaboración de los cursos que tendrán objetivos propios a cada módulo, claros tanto para los instructores y docentes como para los estudiantes; y iv) estimular el aprendizaje por sí mismo cuando los módulos estén complementados con materiales de enseñanza adaptados. Algunos países europeos, especialmente Escocia, lograron modular todo el programa del segundo ciclo de enseñanza secundaria. En otros países, la instrucción modular ha sido difundida en la enseñanza técnica y profesional y en el aprendizaje.
- **Nuevas competencias:** En los últimos dos decenios han aparecido gradualmente en la tecnología de la información, en la salud pública, el turismo, la bioquímica y la farmacia y en muchos otros sectores.

5. Evaluación y certificación

En casi todos los países europeos, el segundo ciclo de enseñanza secundaria culmina con **un examen final y un diploma**. La obtención de este diploma es la condición necesaria para acceder a la enseñanza superior y triunfar en el mercado laboral. Los procedimientos para evaluar los conocimientos del estudiante y otorgar los diplomas al fin del nivel secundario pueden ser diferentes de un país a otro pero tienen sus raíces en fuertes tradiciones sociológicas y pedagógicas profundamente insertas en las estructuras políticas de las sociedades europeas.

La certificación final es considerada como un mecanismo para el control de calidad en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Es aceptado por los profesores, los padres, los estudiantes y los empresarios que están empeñados en mantener “la calidad” al mismo tiempo que la “masificación” y garantizar que la enseñanza secundaria brinde aptitudes que son reconocidas en el mercado de trabajo. Existe en la enseñanza escolar general y técnica una larga tradición de evaluación del estudiante y la tendencia se inclina hacia procedimientos que permitan comparar los resultados entre diferentes establecimientos de enseñanza. Los resultados individuales son la primera prueba de los logros de los estudiantes. En una etapa posterior estos resultados, una vez confirmados los criterios de validez y fiabilidad, pueden usarse para evaluar los sistemas escolares y los docentes, a

pesar de que esto es un tema conflictivo. La mayoría de los docentes y de los encargados de definir las políticas se oponen al uso directo de los datos de rendimiento para atribuir los recursos, para incentivar la competencia entre los establecimientos de enseñanza o para definir la remuneración u otorgar promociones a los docentes.

Los planes de aprendizaje también culminan con procedimientos de evaluación sancionados por un diploma. En este caso no son adecuados los exámenes de tipo escolar debido a que el objetivo es probar que se han integrado varias competencias, incluidas las competencias de comportamiento. Además, el proceso de evaluación se realiza cuando se completa cada módulo. Por lo tanto es continuo y la importancia de la formación en el sitio de trabajo otorga una gran importancia a la evaluación interna realizada por los instructores de la empresa que son responsables de instruir a los aprendices en la compañía. Por ejemplo, en Alemania, los jurados de evaluación organizados para el examen final en el sistema en régimen de alternancia son nombrados por las cámaras de comercio y las empresas y no por el Ministerio de Educación. Están compuestos por tres personas, un representante de las asociaciones de empresarios, un representante de los sindicatos y un docente de la enseñanza técnica. Por lo tanto la mayoría en esos tribunales está firmemente entre las manos de los interlocutores sociales que controlan la calidad y quieren mantener el valor de los diplomas en el mercado laboral.

En los últimos 20 años, los cambios introducidos en los programas de enseñanza crearon dificultades en los procedimientos de certificación tradicional. La importancia atribuida a la formación basada en las aptitudes de comunicación y a las capacidades de comportamiento, a las capacidades adquiridas por la experiencia práctica en el trabajo durante los períodos de actividad en las empresas, disminuyó la importancia de los exámenes anónimos finales en el proceso de certificación. La evaluación continua del rendimiento de los estudiantes y la evaluación interna realizada por los docentes e instructores, que están en contacto diario con los estudiantes, es cada vez más valorada en el marco de procedimientos en los cuales se aplican fases múltiples y participan múltiples interlocutores.

Esta preocupación por la evaluación y la certificación de los estudiantes en el segundo ciclo de enseñanza secundaria es, en gran parte, una característica específica de las políticas europeas. En la mayoría de los otros países los procedimientos son mucho menos formales. Cuando existen son específicos a los establecimientos de enseñanza más que un sistema extendido y le atribuyen poca consideración a las comparaciones entre los establecimientos de enseñanza. Al contrario de lo que sucede en Europa no integran un esfuerzo concertado para mantener normas de calidad y para dirigir los flujos estudiantiles a través del sistema.

6. El avance estudiantil

Tal como lo hemos expresado, la mayoría de los países europeos están en condición de suministrar lugares en las múltiples secciones del segundo ciclo de la enseñanza secundaria y de la formación, a todos los jóvenes en un grupo de edad determinado. En otras palabras, se está alcanzado la difusión total. Por lo tanto el desafío ya no es más una cuestión de aumentar la capacidad, sino de administrar el avance estudiantil en las diferentes estructuras del sistema.

Sin embargo, se debe hacer una importante salvedad a esta afirmación en el sentido que en todos los países hay un importante “grupo residual” de bajo rendimiento, deserciones o jóvenes

“problemáticos” que no están matriculados o que de manera recurrente se matriculan y desertan o que ni siquiera logran obtener una competencia básica. Es difícil evaluar con precisión el tamaño del grupo “ajeno al sistema”, pero en los diferentes países va de un 5 % a un 15%. Esta juventud, la encontramos en números importantes en planes cortos de formación postsecundaria, encausados hacia el empleo.

La relativa importancia de la enseñanza escolar, de los planes de formación en régimen de alternancia y de la formación postsecundaria en el conjunto del suministro del segundo ciclo de enseñanza secundaria, es muy diferente de un país a otro. En Francia, el segundo ciclo de enseñanza secundaria escolar, tanto general como técnica y profesional cubre el 75% de la matrícula a este nivel, mientras que los planes de aprendizaje se sitúan entre un 15% y 20%. Alemania es el caso opuesto, en donde dos tercios del grupo de edad accede al sistema de aprendizaje en régimen de alternancia luego de nueve o diez años de enseñanza básica, mientras que no más de un 30% están matriculados en el segundo ciclo de enseñanza secundaria escolar. Fuera de Alemania, el aprendizaje ha sido consolidado y rehabilitado en Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos, satisfaciendo así las necesidades de formación de un porcentaje importante (15-20%) del grupo de edad. En su conjunto las autoridades públicas estimularon el desarrollo del aprendizaje aplicando incentivos financieros (principalmente reducción de impuestos) con el objetivo de estimular a las compañías para que crearan puestos de aprendizaje. Esta política dio como resultado una revitalización del aprendizaje en varios países europeos.

En la enseñanza escolar los establecimientos técnicos y profesionales con dedicación total tienden a desarrollarse más rápidamente que los establecimientos de enseñanza secundaria general, tanto en las matriculaciones como por los diplomas otorgados. Esta tendencia hacia la “profesionalización” del segundo ciclo de enseñanza secundaria que contrasta fuertemente con la tendencia opuesta observada en Japón y en los Estados Unidos de América, es muy fuerte en Francia, Italia, los Países Bajos y Suecia, pero lo es menos en el Reino Unido.

Los planes de formación postsecundaria se sitúan entre un 5% y un 10% del grupo de edad en Francia, Italia y los Países Bajos, pero la parte que ocupa este tipo de formación fue disminuyendo en los últimos años al mismo tiempo que fueron mejorando las perspectivas de empleo de los jóvenes. El Reino Unido fue el que más avanzó en esta dirección cuando a mediados de los ochenta lanzó el YTS (Plan de Formación de la Juventud). Fue abrumadoramente el plan más importante de este tipo aplicado en Europa Occidental. En 1986-1987, luego de cuatro años de existencia, cerca de 400.000 jóvenes, es decir, casi un 20% de los que tienen entre 16 y 17 años recibieron una formación de este plan.

7 Gestión de la enseñanza

Las nuevas tendencias para la gestión del segundo ciclo de la enseñanza secundaria responden a una doble preocupación por i) la receptividad de la formación a las necesidades cambiantes del mercado laboral y ii) la eficacia interna de las instituciones de enseñanza y formación.

7.1 Receptividad

La preocupación por una **receptividad a la demanda** es particularmente aguda en la enseñanza técnica y profesional y en la formación. En Europa esto se refleja en una gama de convenios institucionales que actúan en los puntos clave del sistema:

- **Desarrollo de la programación de la enseñanza:** La existencia de las comisiones ya mencionadas en donde los establecimientos de formación y los usuarios actúan de común acuerdo para establecer los nuevos programas de enseñanza y/o mejorar los existentes, garantiza que el contenido de la educación no será exclusivamente definido por los establecimientos, como ocurre a menudo cuando los establecimientos funcionan sin una referencia exterior vinculada con el mundo del trabajo. La eficacia de estos mecanismos de intercambio de formación es muy diferente de un país a otro y dentro de las profesiones de un mismo país. La participación activa de la comunidad empresarial es crucial para que estas comisiones funcionen correctamente. Pero los empresarios no están siempre organizados de manera eficaz y su voluntad de participar en asuntos vinculados a la formación es muy dispar. Por ejemplo, en Europa Central y Oriental los empleadores manifiestan una falta de interés en el desarrollo de los recursos humanos en general y en la enseñanza y la formación en particular. La tendencia general es dejar que los ministerios decidan sobre todos los aspectos. Un marcado contraste se observa en la mayoría de los países de Europa Occidental, que están acostumbrados a mantener un diálogo social continuo referente a los asuntos de formación. Pero hasta en este caso, algunos sectores tales como la ingeniería industrial y la construcción tienen una actitud bastante más positiva que muchas ocupaciones de servicio (por ejemplo, el comercio al por mayor).
- **Suministro de formación:** El sector privado es el único protagonista principal en los planes de aprendizaje, lo cual es una garantía de pertinencia. Pero hasta en las estructuras escolares se han introducido en los programas de enseñanza los períodos de práctica en las empresas, en un esfuerzo por familiarizar a los jóvenes con el mundo del trabajo. Los especialistas del sector privado son ocasionalmente invitados a participar en el proceso de enseñanza.
- **Redes de capacitación en el empleo:** Las escuelas y otros organismos educativos son incitados a estrechar vínculos con la comunidad empresarial cercana, a la cual se le solicita contribuir con puestos de práctica, equipos y otros elementos consumibles para los laboratorios y los talleres. A través de estas redes se desarrollan perspectivas para que los estudiantes obtengan empleos una vez que hayan egresado de los establecimientos de enseñanza.
- **El desarrollo de la capacitación continua:** Cada vez más establecimientos de enseñanza y organismos de formación han creado departamentos de capacitación continua que pueden impartir cursos a adultos que deseen adquirir nuevas competencias, u organizar cursos cortos a pedido de las empresas. En el campo de la tecnología de la información, muchas empresas deben iniciar programas de capacitación en gran escala para sus empleados. En otros términos, los organismos educativos se parecen cada vez menos a “escuelas” y cada vez más a “centros de capacitación” que cubren una amplia gama de servicios para usuarios jóvenes y adultos. La práctica de la capacitación continua, que requiere casi un contacto cotidiano entre los instructores y los usuarios, ha contribuido también a que el personal escolar, directores y docentes, tomaran conciencia del mundo exterior y los incitó a negociar series de programas de capacitación.

7.2 Rendimiento interno

En muchos países de Europa continental, en los que prevalece el segundo ciclo de enseñanza secundaria escolar, la influencia del Estado en la gestión de los establecimientos es muy fuerte. En todos esos países ha comenzado una tendencia hacia la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía escolar. Éstas revisten dos formas:

- En los países de Europa meridional, el proceso de descentralización revistió una forma de transferencia de las atribuciones de gestión desde el ámbito nacional al ámbito regional. Por ejemplo, en España, las autoridades regionales elegidas son completamente responsables de la enseñanza. En Italia, la enseñanza escolar sigue estando bajo la tutela de un ministerio central, pero las decisiones de la formación profesional y el aprendizaje han sido transferidas a las regiones. En Francia, las instituciones regionales elegidas son responsables de la construcción y el equipamiento de los establecimientos de enseñanza y de los centros de aprendizaje, lo mismo que de los planes de formación postescolar.
- En los países nórdicos, el proceso de descentralización se manifestó por un aumento de la autonomía de los establecimientos de enseñanza y otros organismos de formación. En el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos y Bélgica, se aplicó una política de concentración de los establecimientos de enseñanza y de los centros de capacitación existentes, convirtiéndolos en un número más reducido de institutos de tamaño importante (de 3.000 a 5.000 estudiantes). Estos institutos brindarán una amplia gama de servicios de formación a todas las categorías de la población y gozarán de una amplia autonomía administrativa y presupuestaria. A pesar de que su presupuesto sigue siendo cubierto por recursos públicos, lo perciben bajo la forma de un **subsidio general** que es estimado en función del número de estudiantes y del tipo de formación suministrada.
- Pero el hecho de que se establezca el presupuesto de manera general y multianual no es suficiente. Para incitar a que los institutos retengan a los estudiantes y los escolaricen hasta la obtención del diploma, **los subsidios estatales están a veces vinculados al rendimiento pedagógico**. En Dinamarca y en cierta medida también en los Países Bajos y en el Reino Unido, los subsidios estatales se conceden basándose en una fórmula que incluye indicadores de rendimiento. Parte del subsidio per cápita es concedido al instituto en el momento de la matriculación, la segunda parte a mediados de la formación, siempre que el estudiante siga estando matriculado y la última parte lo perciben a la graduación.

7.3 Las nuevas funciones de los ministerios

Los ministerios y los organismos centrales gubernamentales que participan en las políticas del segundo ciclo de enseñanza secundaria y de la formación están enfrentados con arduas tareas de coordinación y supervisión de las operaciones, que cubren una amplia gama de proveedores de enseñanza y capacitación, con tamaños, objetivos y estados diferentes, que gozan de un grado creciente de autonomía administrativa. Para ellos también es determinante establecer relaciones de trabajo con las autoridades locales, los empleados y los sindicatos, los llamados “interlocutores sociales” para usar la terminología europea, sin dejar de mencionar otras entidades que tengan un interés directo en la enseñanza (padres, docentes y alumnos).

Los tradicionales enfoques administrativos verticalistas no se adaptan más a esta tarea y los ministerios deben adaptarse a los nuevos cometidos y funciones de acuerdo con la transferencia de tareas operativas a otras autoridades locales y proveedores de formación. En este contexto, **la**

gestión participatoria por objetivos, se impone, en lugar de las reglas verticalistas concebidas en la cúspide.

La evidencia europea demuestra que algunos ministerios de educación han comenzado a reorganizarse por sí mismos en torno a las siguientes funciones estratégicas clave, regulativas y de supervisión, de la manera siguiente:

- Elaborando visiones conceptuales y estrategias a largo plazo mediante procesos consultivos en los cuales participen todas las partes interesadas y obteniendo asistencia para la enseñanza de todos los sectores de la sociedad,
- Estableciendo objetivos de enseñanza e información que deben ser ejecutados por los proveedores,
- Iniciando y realizando una tarea legislativa,
- Estableciendo reglas transparentes y equitativas para asignar los recursos públicos para la educación y la formación entre las autoridades locales y los suministradores de enseñanza y de formación,
- Desarrollando programas de enseñanza cooperando con los organismos consultivos apropiados,
- Garantizando la calidad de la enseñanza mediante políticas apropiadas de evaluación de los estudiantes, exámenes y certificación,
- Evaluando a los proveedores de enseñanza y capacitación,
- Lanzando y realizando la gestión de programas para el desarrollo que tengan como objetivo ejecutar innovaciones específicas,
- Desarrollando una base de información y conocimiento que se usará como herramienta para conducir y supervisar el sistema.

En muchos ministerios, algunas de las funciones mencionadas anteriormente son realizadas por departamentos especiales. En algunos, estas funciones han sido confiadas a entidades separadas tales como:

- Un consejo de financiamiento, con la responsabilidad de asignar los recursos a los institutos (el Consejo de Financiamiento de la Educación Permanente, FEFC, en el Reino Unido es un ejemplo),
- Un cuerpo de inspectores independientes, con la responsabilidad de la evaluación e inspección escolar (en Gran Bretaña, la Oficina para las Normas de la Educación, OFSTED o el Cuerpo de Inspectores Holandés en los Países Bajos),
- Un organismo para el desarrollo de los programas de enseñanza, con la responsabilidad de establecer los programas de formación (El Instituto Federal para la Formación Profesional, BIBB en Alemania) o que asesore al ministerio sobre éstos (El Consejo Consultivo sobre los Programas de Enseñanza en Escocia o el Consejo Nacional de Programas en Francia),
- Un organismo de información, con la responsabilidad de suministrar las estadísticas sobre la educación, tal como el HESA (el Organismo de Estadísticas para la Educación Superior) en el Reino Unido,
- Un centro con la responsabilidad de suministrar materiales apropiados para la evaluación de los estudiantes y el proceso de certificación (el BTEC en el Reino Unido y el CEIT en los Países Bajos),

- Un consejo responsable de las políticas estratégicas para la evaluación de los estudiantes y la evaluación del sistema, tal como el Consejo Superior para la Evaluación Escolar en Francia,
- Un organismo responsable de impulsar y ejecutar innovaciones a través de todo el sistema en una disciplina particular, por ejemplo el Consejo Escocés para la Tecnología Educativa (SCET)

Estos son unos pocos ejemplos de los “organismos intermedios”, como a veces se les denomina en Europa, o los “servicios de asistencia” que fueron organizados para brindar a los ministerios una idoneidad técnica adecuada en zonas clave de la gestión de la educación.

Sin embargo, este proceso de revisión de la administración central de la educación está lejos de haber culminado. Efectivamente en algunos países que tienen fuertes tradiciones de centralización apenas ha comenzado. Lo que podría tener pertinencia para los países latinoamericanos es que estos cambios de la administración central de la enseñanza fueron a menudo reflejados en tendencias de “descentralización” en un sentido tradicional, es decir, la transferencia de una parcela de poder a las autoridades regionales. En cambio, revistieron la forma de **nuevos organismos especializados** destinados a sustentar las opciones de políticas estratégicas tomadas en el ámbito central.

8. Conclusiones

Entre las tendencias principales de la enseñanza secundaria anteriormente registradas en la región europea, hay tres que podrían brindar algunas lecciones potenciales para los sistemas de enseñanza secundaria en los países latinoamericanos:

- **La diversificación de las estructuras**, enunciadas de manera sucinta en este documento, responde esencialmente a tres objetivos, quizás contradictorios, de la enseñanza secundaria, en particular i) brindar acceso a todo el grupo de edad de 16 a 19 años, ii) mantener la calidad para preparar a los estudiantes a la educación permanente y iii) mejorar la “capacidad de desempeñar un empleo” a los egresados de la enseñanza. En gran medida, estos objetivos son compartidos por todos los países, pero la respuesta europea fue dictada claramente por las tradiciones administrativas y pedagógicas vigentes. Indudablemente no es la única respuesta al problema, pero los países latinoamericanos podrán sacar algunas conclusiones útiles de los logros y reveses europeos en esta área.
- **La preocupación por la calidad y la pertinencia** está reflejada por i) cambios fundamentales y continuos en los programas técnicos y profesionales, ii) un aumento de la participación de las empresas en el suministro de la formación, y iii) una nueva acentuación en la importancia de los exámenes escolares finales y otras formas de evaluación para mantener las normas de calidad. Una vez más la preocupación por la calidad es universal. La modalidad podrá adoptar formas específicas regionales o nacionales, pero la combinación de políticas adoptadas en Europa podrá ser pertinente para los países latinoamericanos.
- **La búsqueda de una gestión más eficaz** a través de i) la descentralización, ii) la autonomía institucional y iii) poco a poco las nuevas funciones asignadas a los ministerios van ganando terreno. Su ejecución será un largo proceso que encontrará una severa resistencia por parte de los sindicatos de la enseñanza, funcionarios ministeriales y otros grupos. Una reforma administrativa no es en ninguna parte una tarea fácil. Pero la búsqueda

de una supervisión mejor informada de los sistemas educativos a través de la creación de organismos especializados puede ser considerada en América Latina.

Bibliografía seleccionada

GREEN A. y WOLF A. (1998), *Convergence and divergence in European education systems* (Jessica Kingsley Publishers)

HUTMACHER, W. (1997), Key competencies in Europe, *European Journal of Education*, Vol. 32/1

JALLADE, J-P (1989), Recent trends in Vocational education and training: an overview, *European Journal of Education*, Vol. 24/2, 1989

KALLEN, D. (1997), Secondary education: state and prospects, *European Journal of education*, Vol. 32/1,1997,

LADERRIERE, P. (1999), *L'enseignement: une réforme impossible?* (L'Harmattan- Paris)

SHERMAN E., SCHRIEWER J. y ORIVEL F. (2000), *Problems and Prospects in European Education* (Praeger).