



## Matti Kyrö

es el director de la unidad competente en materia de información, coordinación, investigación y datos cuantitativos



sobre educación del Consejo Nacional de Educación (entidad de la administración central para el desarrollo y la evaluación de la educación), Finlandia.

**“Finlandia se encuentra actualmente en una situación en que la formación general y la profesional se desarrollan por separado de acuerdo con los principios de la “escuela instruyente” y la escuela del mercado de trabajo, respectivamente, si bien uno de los principios fundamentales es la provisión de escuelas basadas en el mercado y orientadas al servicio. La prestación de formación de adultos dirigida al mercado de trabajo se basa exclusivamente en la demanda y en el marketing (...).**

**En los últimos años se han registrado dos tendencias paralelas, como son la expansión de la formación de aprendizaje y la introducción de exámenes profesionales de competencia semejantes a los realizados por los NCVQ del Reino Unido.”**

***“(...) la formación general y la profesional al nivel de la enseñanza secundaria de segundo ciclo cuentan con un número semejante de alumnos, de forma parecida al caso de Francia.”***

# Características de la formación profesional en Finlandia

## Antecedentes de la formación profesional

En Finlandia, la formación profesional inicial se ha desarrollado bajo el control público y su prestación ha correspondido principalmente a instituciones públicas. Dicho de otro modo, se ha financiado en su mayor parte con fondos públicos y es competencia de la Administración asegurar que se alcanzan sus objetivos generales en todo el país. En el sistema finlandés, basado en las escuelas, la formación práctica se ha impartido fundamentalmente en éstas.

Se trata de garantizar la igualdad de oportunidades educativas para todos, con independencia del domicilio, la situación económica o el idioma. Ya a finales de la década de 1960 se concedió prioridad al logro de este objetivo, de acuerdo con los principios nórdicos de democracia. La educación se considera un factor clave para lograr la competitividad internacional y la prosperidad nacional.

La planificación nacional centralizada de finales de la década de 1970 y de la década siguiente garantizó el aumento de las plazas disponibles en la formación profesional inicial. Su número se duplicó entre 1970 y 1994. Al mismo tiempo, el grupo de edad de 16 a 18 años pasó de 85.000 a 65.000 personas. En Finlandia, se registran notables diferencias entre grupos de edad en función de sus exámenes formales. El 80 % de las personas de edades comprendidas entre los 25 y los 29 años han aprobado un examen profesional o han obtenido un título universitario, mientras que entre las personas de 45 a 49 años la proporción es inferior al 50 %.

Desde el punto de vista internacional, la formación general y la profesional al nivel de la enseñanza secundaria de segundo ciclo cuentan con un número seme-

jante de alumnos, de forma parecida al caso de Francia.

A finales de la década de 1980 se debatió ampliamente si debía modificarse la valoración de los objetivos educativos. Se hizo hincapié en la necesidad de individualidad y de opcionalidad para garantizar el éxito en una situación de intensa competencia económica. Estos conceptos, junto con los objetivos clave de la década anterior, como la igualdad, la educación general para todos y la asimilación de ideales humanistas, fueron considerados prioritarios.

Con este enfoque se pretende esencialmente el establecimiento de institutos de enseñanza secundaria comunes para todos, donde los jóvenes puedan combinar los estudios generales y los profesionales o elegir entre ambos. El nivel de formación profesional superior aumentará mediante la implantación de un sistema de instituciones semejantes a las “Fachhochschule” alemanas, en las que la investigación científica forma parte del trabajo desarrollado. Los jóvenes podrán obtener sus cualificaciones para el acceso a la universidad tanto a través de la enseñanza general como de una institución de formación profesional superior. Esta futura estructura educativa es objeto de una evolución constante. Los experimentos que este enfoque pueda inspirar se basarán en el plan de estudios actual.

## Cambios recientes

A consecuencia de los cambios acaecidos en Europa a finales de la década de 1980, Finlandia recibió una fuerte presión competitiva del exterior. En lo que respecta a educación, el aumento del nivel educativo general en todo el país cobró más importancia que nunca. Esta circunstancia se debió sobre todo al proceso de integración europea, a los cambios de la



economía, al rápido desarrollo tecnológico y a factores demográficos. En este contexto, los principios de la enseñanza continua y la consiguiente reestructuración del sistema educativo fueron objeto de un intenso debate.

En Finlandia, la formación profesional básica está diseñada para los jóvenes. La formación profesional de adultos distinta de la formación en el mercado de trabajo o la formación del personal comenzó a ampliarse únicamente a finales de la década de 1980. En cuanto a la formación de jóvenes, se adopta el supuesto de que todos ellos parten de un nivel semejante. Teniendo esto en cuenta, se ha organizado el sistema educativo en función de líneas de estudio, en las que sólo se abordan las diferencias individuales cuando aparecen dificultades de aprendizaje. La posibilidad de optar por materias distintas a las comprendidas en la línea seguida es escasa.

Según las previsiones, la oferta de mano de obra seguirá disminuyendo. Esta parece abandonar el mercado de trabajo por las vías de la enseñanza y la jubilación anticipada. La crisis económica actual ha

fomentado la demanda de educación; así, en cuanto a la enseñanza del grupo de edad de 16 a 19 años, algunas áreas que tenían bajos niveles de matriculación han comenzado a atraer más estudiantes.

A finales de la década de 1980, el número de personas comprendidas en los grupos de edad que accedían a la enseñanza postobligatoria registró su nivel más bajo. El moderado crecimiento actual experimentará una tendencia a la baja a mediados de la presente década. Es probable que entonces nos enfrentemos de nuevo con una escasez de mano de obra cualificada en ciertos sectores esenciales de la industria y de los servicios. Las fluctuaciones de los grupos de población joven tienen una influencia fundamental en la planificación, ya que los organismos públicos tienen la obligación legal de ofrecer una plaza en el sistema educativo a todas las personas que concluyen sus estudios en la escuela.

### Objetivos actuales

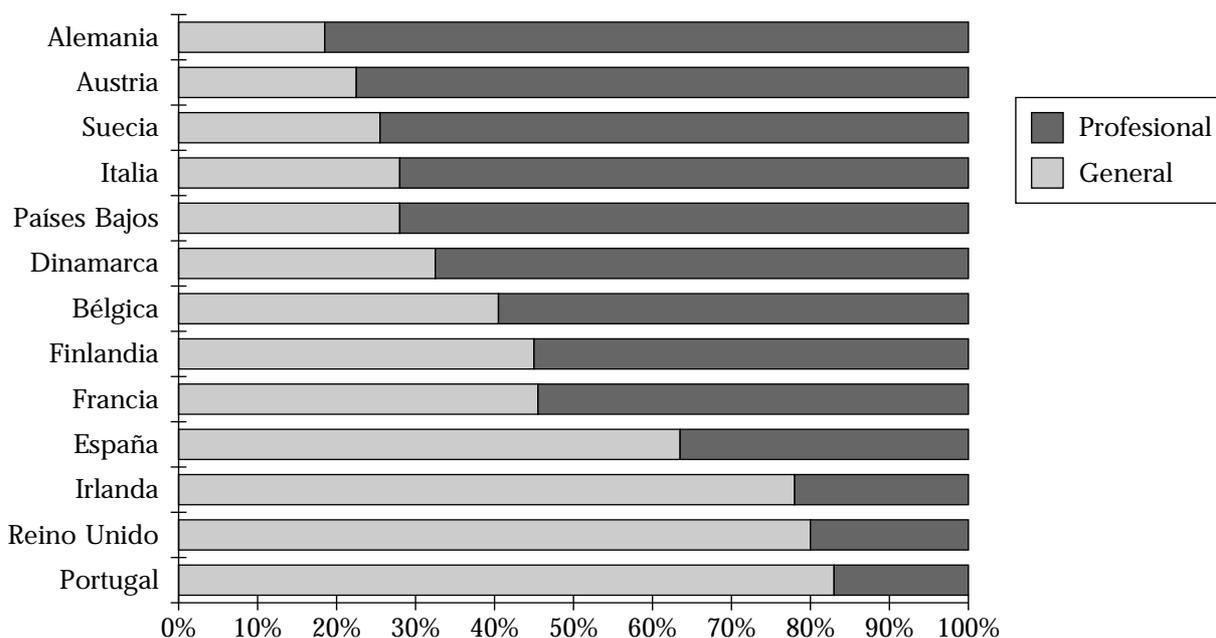
Los objetivos de la política educativa finlandesa son de dos tipos: se trata, por

***“El nivel de formación profesional superior aumentará mediante la implantación de un sistema de instituciones semejantes a las “Fachhochschule” alemanas, en las que la investigación científica forma parte del trabajo desarrollado.”***

***“La formación profesional de adultos distinta de la formación en el mercado de trabajo o la formación del personal comenzó a ampliarse únicamente a finales de la década de 1980.”***

***“(…) en la década de 1970, (…) se daba prioridad a la igualdad y sobre todo al deseo de ayudar a los más débiles. Desde entonces, se ha prestado cada vez más atención a los individuos, y en particular a los de mayor talento.”***

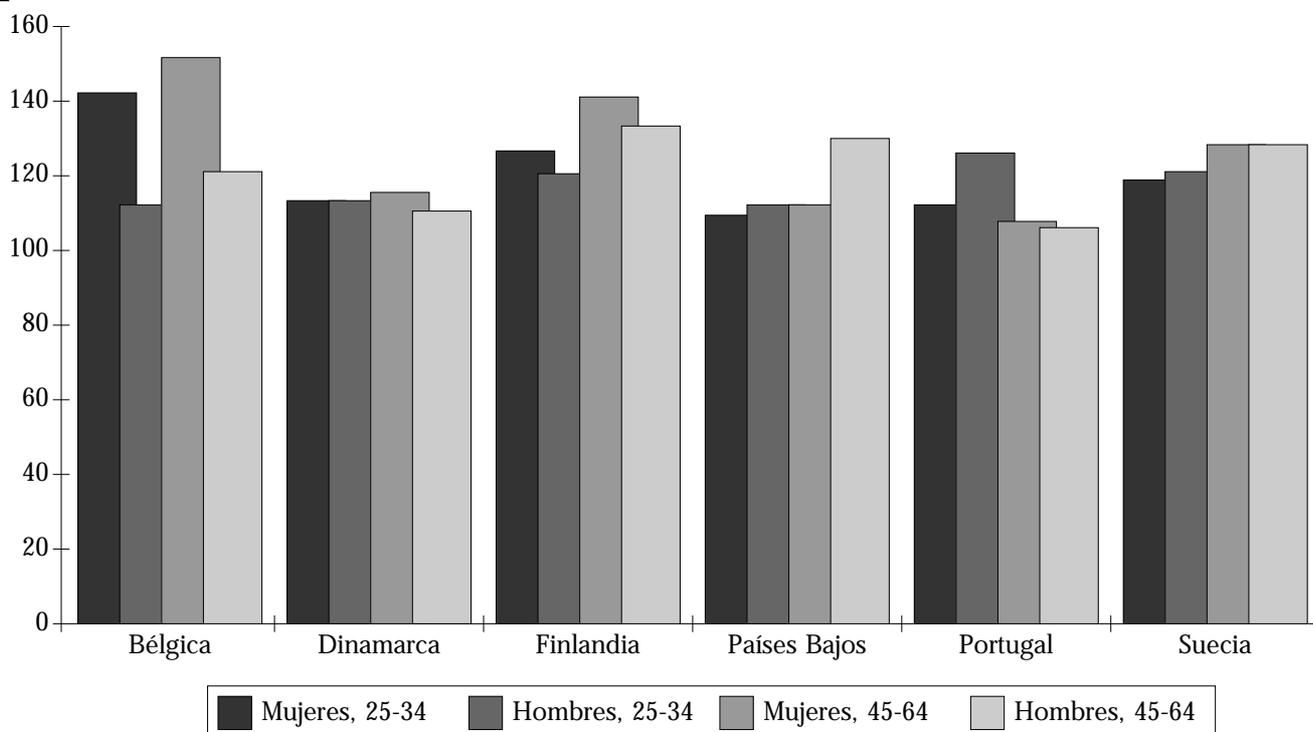
**Figura 1. Porcentaje de estudiantes de enseñanza secundaria de segundo ciclo matriculados en formación general y formación profesional en los países de la UE en 1991 (no hay datos disponibles sobre Grecia y Luxemburgo).**



Fuente: Education at a Glance, OCDE.



**Figura 2. Proporción de ingresos anuales medios por nivel de rendimiento en la educación superior no universitaria (índice 100) por edad y sexo en algunos países de la UE.**



Fuente : Education at a Glance, OCDE

***“La reforma escolar emprendida en la década de 1970 fue el resultado de determinados acuerdos y la formación general y profesional siguieron siendo desarrolladas por separado. La asignación y cuantificación de la formación profesional se basó en la necesidad estimada de mano de obra cualificada.”***

***“El nivel de educación formal ha sido y sigue siendo un criterio principal al contratar y al tomar decisiones en materia de salarios.”***

una parte, de resolver los problemas actuales relacionados con la economía y con el mundo del trabajo y, por otra, de construir un sistema educativo que genere una población activa cualificada y competente no sólo en el presente sino también al final de la década.

Otro factor que complica la situación de la política educativa es el predominio en la sociedad de valores diversos y hasta cierto punto no especificados. Los valores fijados como objetivo en la legislación finlandesa en materia de educación fueron definidos en la década de 1970, cuando se daba prioridad a la igualdad y sobre todo al deseo de ayudar a los más débiles. Desde entonces, se ha prestado cada vez más atención a los individuos, y en particular a los de mayor talento. Resulta esencial establecer un debate sobre estos valores al considerar los planes de estudios que deben diseñarse para la enseñanza primaria y secundaria.

La reforma escolar emprendida en la década de 1970 fue el resultado de la adopción de determinados acuerdos y la for-

mación general y profesional siguieron siendo desarrolladas por separado. La asignación y cuantificación de la formación profesional se basó en la necesidad estimada de mano de obra cualificada.

Como consecuencia de la consolidación de las dos formas de enseñanza paralelas, el número de jóvenes que optaban por la formación general secundaria de segundo ciclo excedía claramente a la capacidad de admisión de las instituciones de enseñanza superior. Este hecho dio lugar al intento de aproximación de las formaciones profesional y general en el marco de la estructura educativa.

Finlandia, dada su relativa escasez de recursos naturales, siempre ha tenido que fomentar sus recursos humanos. El nivel de educación formal ha sido y sigue siendo un criterio principal al contratar y al tomar decisiones en materia de salarios. Esta característica puede observarse en una comparación internacional de ingresos medios por nivel de rendimiento educativo. Los ingresos en Finlandia son relativamente altos en comparación con los



de otros países de la UE. De todos modos, la diferencia es menor en los grupos de edad más jóvenes, debido al evidente aumento del nivel general de educación.

En la década de 1970 se acordó establecer la cuantificación de la oferta educativa en función de la necesidad de mano de obra cualificada. Con ello, se hizo hincapié en el papel de la planificación cuantitativa, prestando una menor importancia a los contenidos. Definida de este modo, la planificación educativa conlleva un alto grado de control centralizado. Como resultado, el número de personas admitidas en los distintos ámbitos y su distribución regional fueron definidos pormenorizadamente por medio de un proceso de planificación a múltiples escalas. Los planes de cuantificación eran aprobados en última instancia por la Administración.

Actualmente, se exige a la formación profesional finlandesa que intensifique la interacción entre escuelas y empresas y que aumente su atractivo. Estas necesidades cobran especial importancia en un período de auge económico en el que la demanda de mano de obra excede a la oferta. En el sistema finlandés, las empresas no desempeñan necesariamente una función principal en la educación y formación iniciales. La obligación legal de la Administración pública de ofrecer una plaza de enseñanza superior a todos los que concluyen sus estudios en las escuelas amplía las oportunidades educativas de las que disponen los jóvenes y genera diferencias en la popularidad de los distintos campos.

Los representantes de las empresas participan en el desarrollo educativo como miembros de distintos comités consultivos. Cuentan con una amplia representación en el Comité Asesor para la Planificación Educativa, que se centra fundamentalmente en la cuantificación de la prestación educativa. Existen comités educativos nacionales en cada campo específico, así como comités locales e institucionales en los que participan tanto las organizaciones de empresarios como las de trabajadores.

El rápido avance tecnológico actual plantea grandes desafíos a la educación y formación institucionales, sobre todo en Finlandia, donde la red escolar es extensiva. Hay unas 500 instituciones de formación

profesional que acogen a 200.000 estudiantes al año. Estas instituciones no pueden renovar sus servicios pedagógicos al ritmo con que las empresas más avanzadas adquieren nuevos equipos y maquinaria. Por eso resulta indispensable transferir partes esenciales de la formación práctica a estas empresas.

Sobre todo en la década de 1990 se ha tendido de forma generalizada a considerar la educación como un servicio al cliente. Este decide el tipo y la calidad de la enseñanza que desea, lo que da lugar a que la demanda educativa determine la oferta y el desarrollo educativos. En Finlandia, el Gobierno ha definido dicha demanda como uno de los criterios que deben utilizarse en la cuantificación.

Finlandia se encuentra actualmente en una situación en que la formación general y la profesional se desarrollan por separado de acuerdo con los principios de la "escuela instruyente" y la escuela del mercado de trabajo, respectivamente, si bien uno de los principios fundamentales es la provisión de escuelas centradas en el mercado y orientadas al servicio. La prestación de formación de adultos dirigida al mercado de trabajo se basa exclusivamente en la demanda y en el marketing.

## Escuela y vida laboral

El problema de la formación profesional basada en la escuela está relacionado con la vida laboral y con el cambio de las demandas que plantea ésta. En la política educativa se hace hincapié en aproximar la enseñanza a la práctica de trabajo. La proporción de ésta en la educación teórica ha aumentado en gran medida en los últimos años. El logro de un equilibrio y de una integración óptimos entre educación y trabajo constituye la cuestión más importante en la actualidad.

La evolución de la política educativa hacia una mayor individualidad, flexibilidad, opcionalidad y competencia local ha fortalecido las alternativas de formación. En los últimos años se han registrado dos tendencias paralelas, como son la expansión de la formación de aprendizaje y la introducción de exámenes profesionales de competencia semejantes a los realizados por los NCVQ del Reino Unido.

***“Actualmente, se exige a la formación profesional finlandesa que intensifique la interacción entre escuelas y empresas y que aumente su atractivo.”***

***“Sobre todo en la década de 1990 se ha tendido de forma generalizada a considerar la educación como un servicio al cliente. Este decide el tipo y la calidad de la enseñanza que desea, lo que da lugar a que la demanda educativa determine la oferta y el desarrollo educativos.”***

***“En la década de 1990, el número de aprendices ha aumentado en casi un 40 %, pasando de 7.200 a 10.000. Esta cifra representa únicamente un 5 % de los alumnos que reciben educación y formación profesional.”***

***“La nueva Ley de exámenes de competencias ha entrado en vigor el presente año y, hasta el momento, el índice de aprobados es muy bajo. Las primeras experiencias ponen de manifiesto que son muy pocas las personas que pueden superar dichos exámenes sin haber recibido formación o educación formal. Las destrezas que adquieren en el puesto de trabajo no les permiten cumplir los requisitos exigidos en estas pruebas.”***



***“La reciente evolución de la situación ha dado lugar a un movimiento en favor del desmantelamiento de la administración centralizada actual.”***

***“En cuanto a la educación, el objetivo consiste en crear estructuras a escala nacional que ofrezcan a las instituciones educativas libertad suficiente para impartir enseñanza en función de las necesidades locales.”***

En los últimos años, tanto las organizaciones de empresarios como las de trabajadores han fomentado activamente la formación por aprendizaje. En la década de 1990, el número de aprendices ha aumentado en casi un 40 %, pasando de 7.200 a 10.000. Aun así, esta cifra representa únicamente un 5 % de los alumnos que reciben educación y formación profesional. No resulta fácil establecer programas de aprendizaje en nuevas áreas debido a la tradición de enseñanza basada en la escuela. Hay una falta de planes de estudio por aprendizaje en muchos campos y de formadores e instructores cualificados en las empresas.

La nueva Ley de exámenes de competencias ha entrado en vigor el presente año y, hasta el momento, el índice de aprobados es muy bajo. Las primeras experiencias ponen de manifiesto que son muy pocas las personas que pueden superar dichos exámenes sin haber recibido formación o educación formal. Las destrezas que adquieren en el puesto de trabajo no les permiten cumplir los requisitos exigidos en estas pruebas.

Una característica de la educación finlandesa actual consiste en el desarrollo de la formación profesional de jóvenes y de la formación de adultos por vías diferenciadas. La diversidad de la formación y de la educación aumenta, pero al mismo tiempo disminuye la homogeneidad de los conocimientos adquiridos en los distintos centros docentes y regiones del país.

## **Reformas administrativas**

La reciente evolución de la situación ha dado lugar a un movimiento en favor del desmantelamiento de la administración centralizada actual. Este hecho se debe sobre todo a dos factores: el vigente pensamiento social neoliberal, que destaca la responsabilidad del prestador de servicios, y los cambios económicos. Como resultado de la crisis de la producción industrial, aumentará la participación relativa del sector público en el producto nacional bruto.

Los principios fundamentales en que se apoya la actual reforma administrativa emprendida en Finlandia consisten en la supresión de normativas y en la delegación

de la facultad de decisión. A consecuencia del deterioro de la situación económica, se ha tenido que reducir el personal y se han adoptado las decisiones pertinentes, también en lo que respecta a la administración educativa.

En la Administración finlandesa existen tres niveles diferentes de entidades públicas competentes para la gestión de las actividades a escala local. Casi todos los ministerios disponen de una agencia central nacional y de un órgano de administración regional (provincial) que dependen de ellos. Se ha comprobado que esta estructura de varios niveles para la toma de decisiones y la planificación resulta excesivamente compleja. Las competencias para la realización de estas tareas se delegarán en entidades locales. En cuanto a la educación, el objetivo consiste en crear estructuras a escala nacional que ofrezcan a las instituciones educativas libertad suficiente para impartir enseñanza en función de las necesidades locales.

El aumento de la autonomía local constituye una parte esencial de la reforma de la administración educativa. Los planes de estudios incluirán elementos discrecionales que deberán determinarse a escala local en un marco de fijación de objetivos abierto. Con ello se crearán las condiciones necesarias para conseguir una prestación educativa flexible. Asimismo, se espera que ese aumento de la autonomía local mejore la eficacia y la eficiencia de la educación. Diversos grupos de intereses seguirán las actividades de las instituciones con más atención que antes.

En cuanto a la administración, la actual fase de desarrollo resulta hasta cierto punto imprecisa. En algunos ámbitos, se teme que la delegación de competencias gubernamentales y de capacidad de regulación en las entidades locales determinará que el verdadero poder para la toma de decisiones recaiga en los interlocutores sociales. Existe el riesgo de que los marcos de desarrollo sean definidos por el sindicato de profesores y las organizaciones de empresarios a través de su respectiva influencia en la división nacional de horas lectivas y en los exámenes finales nacionales.

Queda aún por considerar la posibilidad de que la descentralización equivalga a



una mera transferencia de burocracia a las entidades locales. La flexibilidad de la infraestructura del sistema educativo no es la que corresponde a un sistema realmente centrado en las preferencias del consumidor. La red de instituciones educativas está diseñada para apoyar la política regional en un país con la quinta mayor superficie de Europa y cinco millones de habitantes.

## Tendencias de financiación

En Finlandia, la tarea de impartir formación profesional se transferirá gradualmente a los municipios. En la actualidad, éstos ya gestionan la mitad de las instituciones que ofrecen este tipo de formación. Reciben subvenciones públicas en función de sus gastos y de su situación financiera concreta.

En un futuro próximo, como consecuencia de la aplicación de la gestión por objetivos en el conjunto de la administración pública y de los procesos de racionalización y descentralización en curso, las subvenciones se asignarán conforme a un nuevo sistema. Las instituciones recibirán sumas a tanto alzado en función de tres factores: cuota de horas lectivas, número de estudiantes y tamaño. Pueden utilizar dichas sumas a su discre-

ción. Se dejará de dividir el gasto entre los costes que dan derecho a apoyo público y los que no.

Se espera que el nuevo sistema eleve el nivel de los servicios educativos y permita a las instituciones atender necesidades especiales mejor que el sistema anterior. Al mismo tiempo, se anima a los municipios a que presten servicios eficaces en cuanto a costes y a que reduzcan su administración.

El Parlamento señaló en su comunicación sobre el informe de la política educativa del Gobierno que la reforma de las subvenciones públicas no debe modificar la distribución de los costes educativos entre la Administración central y la local. Una vez transferidas nuevas tareas y competencias a los municipios, éstos deben recibir además los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Asimismo, el Parlamento señaló que, durante la recesión, no deberían realizarse recortes en educación; por el contrario, debería prestársele más apoyo.

La educación y la formación siempre han sido consideradas un derecho de los ciudadanos. Por esta razón, la financiación de estas áreas depende en gran medida de los fondos públicos. En razón de esta tradicional actitud, no se espera en los próximos años ningún cambio de la responsabilidad financiera al respecto.

### Referencias:

**Ekola, Jorma (ed.):** Ammatillisen keskiasteen koulunuudistus. Arviointija koulunuudistuksen toimeenpanon toteutuksesta. (La reforma de la formación profesional superior. Evaluación de la aplicación de la reforma educativa). Instituto de Investigación Educativa, Jyväskylä, Serie de publicaciones B, Teoría y práctica, 56/1991.

**Ekola, Jorma y Kämäräinen, Pekka y Vuorinen, Pentti:** Ammatillisen koulutuksen uudistaminen 1980-luvulla (Reforma de la formación profesional en la década de 1980). Consejo Nacional de Formación Profesional, Informes 30/1991.

**Helakorpi, Seppo y Aarnio, Helena y Kuisma, Raimo y Mäkinen, Armas & Torttila, Pekka:** Työ ja ammatitaito (Destrezas laborales y profesionales). Centro de formación del profesorado de formación profesional de Hämeenlinna, Informes de investigación 5/1988.

**Kivinen, Osmo:** Koulutuksen järjestelmäkehitys - Peruskoulutus ja valtiollinen kouludoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla (El desarrollo del sistema educativo - Educación básica y doctrina gubernamental en materia de educación en Finlandia en los siglos XIX y XX). Universidad de Turku, Publicaciones C67, 1988.

**Kivinen, Osmo y Rinne, Risto y Ahola, Sakari:** Koulutuksen rajat ja rakenteet (Límites y estructura de la educación). Hanki ja jää, Helsinki, 1989.

**Kyrö, Matti y Vasiljeff, Miliza y Virtanen, Kirsi:** Ammatillisen koulutuksen kehitys vuosina 1960-1987 (El desarrollo de la formación profesional entre 1960 y 1987). Consejo Nacional de Formación Profesional, Departamento de Planificación y Desarrollo, Informes, 16/1988.

**OCDE:** Education at a Glance. OECD indicators. París, 1993.

**Volanen, Matti Vesa:** Open social structures and the school/-labour network. En Kyrö, Matti (ed.): Kvalifikationsforskning - som bas för utbildning? ¿La investigación en cualificaciones como base de la educación? Estocolmo, 1989.

**Volanen, Matti Vesa y Jalkanen, Hannu (ed.):** Koulutuksen kuninkaat ja kulkurit (The kings and ramps of education). Instituto de Investigación Educativa, Jyväskylä, Serie de publicaciones B, Teoría y práctica, 24/1988.

***“En Finlandia, la tarea de impartir formación profesional se transferirá gradualmente a los municipios (...)***

***Reciben subvenciones públicas en función de sus gastos y de su situación financiera concreta.”***

***“(...) el Parlamento señaló que, durante la recesión, no deberían realizarse recortes en educación; por el contrario, debería prestársele más apoyo.”***



## El sistema de educación formal en Finlandia

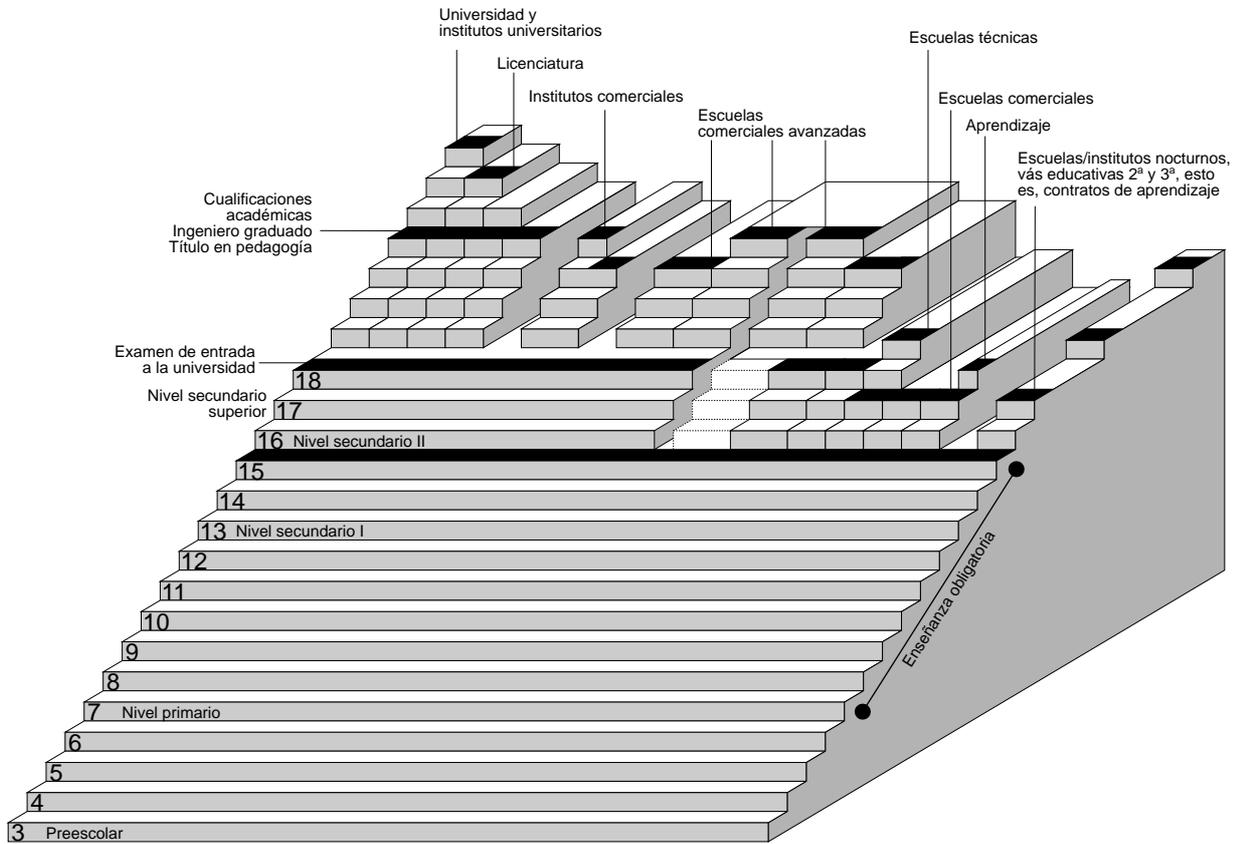


Gráfico: Rudolf J. Schmitt, Berlín; Producción técnica: Axel Hunstock, Berlín; Consultas por encargo del CEDEFOP: Pekka Kämäräinen