

---

---

# Calificaciones & Empleo

---

---

N° 24

## EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE Educación y formación profesionales en transición

Olivier Bertrand

*El análisis de las evoluciones recientes en materia de formación en los países de Europa central y del Este muestra de manera aguda problemas que se presentan un poco en todas partes en grados diversos y plantea una cuestión recurrente: la de la transferibilidad de un "modelo" de formación en un contexto diferente. El texto que sigue concierne más especialmente a cuatro países: Hungría, Polonia, Estonia, Lituania<sup>1</sup>. Luego de recordar sus características comunes y sus especificidades, trata la reforma de las estructuras, la organización, la gestión y las relaciones con las empresas y el mercado de trabajo.*

### CARACTERÍSTICAS COMUNES Y RASGOS ESPECÍFICOS

Los sistemas de formación de los países de Europa central y del Este habían heredado diferentes tradiciones en materia de formación profesional. La República Checa estaba más cerca del modelo germánico, Hungría del modelo austríaco que combina aprendizaje y escuelas técnicas y Polonia estaba más orientada hacia la formación general, con cierta experiencia del sistema de aprendices (Grootings, 1993a).

Estos sistemas se unificaron en gran medida con el modelo soviético y se caracterizaron sobre todo por una fuerte centralización y una gran rigidez. Una enseñanza

---

elemental de ocho a nueve años se abría en tres orientaciones: general, técnica y profesional. Esta última (generalmente de tres años) tenía una proporción muy elevada de estudiantes para formaciones muy especializadas, generalmente industriales. Se trataba de una formación escolar, que se beneficiaba con una participación importante de las grandes empresas estatales, o bien mediante sus propias escuelas, o recibiendo a los estudiantes en sus talleres para los trabajos prácticos.

En los países bálticos, directamente integrados al sistema soviético, el desarrollo de las formaciones profesionales de tipo escolar era menos importante: una mayor proporción de estudiantes pasaban a la enseñanza general y la formación la realizaban las propias empresas.

Desde el derrumbe del antiguo régimen, todos estos países se ven confrontados con los mismos problemas.

En el plano económico, atraviesan una profunda crisis. Las industrias tradicionales sufrieron la pérdida de los mercados de la antigua Unión Soviética, simultáneamente a la competencia de las industrias más modernas del

---

<sup>1</sup> Este texto está basado principalmente en los trabajos de investigadores nacionales coordinados por el International Institute for Educational Planning y financiados por la Comisión Europea (DG XII) en el programa NESA/EPICURES. Terminaron en diciembre 1994 con un workshop sobre "managing vocational education and training in Central and Eastern countries". También se utilizaron los trabajos del COST A& workshop organizado en enero de 1994 en Budapest por la Academia de ciencias de Hungría y el estudio sobre Polonia publicado por el CEDEFOP en 1993. El Cereq participó en todas estas actividades.

oeste. La economía se desorganiza con la desaparición de los modos de regulación tradicionales, la privatización comienza apenas a dar sus frutos y el desempleo, desconocido hasta el momento, apareció bruscamente.

Este contexto tuvo naturalmente consecuencias importantes para la formación. La primera fue el cierre de gran cantidad de escuelas o talleres de empresa. La ausencia de reclutamiento afectó particularmente a los jóvenes y especialmente a los alumnos de las escuelas profesionales, cuyas formaciones no se adaptaban a las nuevas necesidades y cuya calidad y nivel de formación general dejaban mucho que desear. Finalmente, la inflación y el cambio de la estructura de las remuneraciones hicieron particularmente poco atractivas las carreras en la enseñanza, que los interesados tratan de abandonar para pasarse al sector privado.

### EL PROCESO DE REFORMA

La necesidad de una reforma de los sistemas de formación ya se sentía en estos países desde hace tiempo, y se habían preparado muchos proyectos, especialmente por iniciativa de los responsables del sistema de los propios docentes. Pero no se concretaron, tanto por falta de voluntad política como de recursos. Actualmente el problema se plantea de manera más urgente con la crisis y el tránsito a una economía de mercado.

Como lo observa P. Grootings<sup>2</sup>, se oponen tres enfoques. "Un típico enfoque anglosajón, dirigido al establecimiento de una educación secundaria general -finalmente con una preparación profesional de amplia base (...) Un enfoque más continental, abogando por formas modernizadas de educación básica (...) Una tercera opción sostiene que la arquitectura del sistema educativo debe permanecer lo más abierta posible durante el período de transición".

Frente a estas diferentes opciones, "las autoridades educativas tienen grandes dificultades para definir sus propios objetivos de política. Están comprensiblemente atrapados entre la urgente necesidad de modernización y los objetivos implícitos de los donantes y de las instituciones de ayuda, que son quienes actualmente proveen los recursos financieros necesarios". En este contexto difícil, en estos últimos años hemos asistido más a un esfuerzo de modernización que a tentativas de cuestionamiento del conjunto de los sistemas y de su inspiración.

La modernización llevó a un aumento de los estudiantes en las orientaciones generales y a una disminución en las orientaciones profesionales cortas, que se agruparon paralelamente a la creación de formaciones que responden a las necesidades de la modernización. Se crearon escuelas técnicas con un contenido de formación general reforzado, por ejemplo en Hungría con la ayuda del Banco Mundial y en Polonia con las escuelas profesionales experimentales y los liceos técnicos.

<sup>2</sup> Contribución en el IIEP Workshop 1994.

Algunos países implementaron una nueva legislación, otros no. Pero la observación muestra que el cambio no está necesariamente ligado a la legislación (esta puede no ser más que muy formal) y puede producirse en un vacío legislativo. De hecho, los cambios más importantes, pero también los más difíciles, son aquellos que conciernen a la necesaria mejora de la calidad de la formación y la evolución de las actitudes de los docentes y de los diferentes actores, que deberían cooperar más dentro del sistema de formación y con el sistema productivo.

### ORGANIZACIÓN Y MANAGEMENT: LA CUESTIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El cambio de régimen provocó en muchos países una redistribución de las responsabilidades entre los ministerios y entre los niveles nacional, regional y local. Es posible preguntarse si la dificultad encontrada por algunos ministerios para hacerse cargo de las nuevas y pesadas responsabilidades no contribuyó al proceso de descentralización que se observa en muchos países.

En Polonia, este es objeto de una política oficial, pero una parte de los poderes se le entregan a administraciones regionales que son sólo una emanación de la administración central y las escuelas deben dirigirse al ministerio para la aprobación de la mayor parte de sus iniciativas. Se puede considerar que la descentralización es más teórica que real.

Hungría llegó mucho más lejos dándoles a las autoridades locales elegidas gran libertad para abrir y cerrar establecimientos y reestructurarlos según los diferentes tipos y niveles de enseñanza. Algunos observadores se inquietan por las consecuencias posibles de esta liberalización desde el punto de vista del equilibrio entre regiones y de la equidad social, ya que puede llevar en algunos casos a extender las posibilidades de formación en beneficio de los más favorecidos y en detrimento del resto.

En Lituania, no se tomó ninguna decisión hacia la descentralización, pero los establecimientos disponen de hecho de una gran libertad para reorientar su actividad y para encontrar nuevos recursos: en un contexto de crisis aguda, es una cuestión de simple supervivencia para muchas escuelas. En muchos países, el alquiler de locales escolares y la producción de bienes o de servicios para el mercado por parte de las escuelas figuran entre las fuentes de ingresos suplementarios, pero tienen límites: competencia de los productos importados, riesgos de corrupción.

Es probablemente en el nivel regional que la concertación podría ser más eficaz, en la medida en que este nivel corresponde más a las realidades del terreno y del mercado de trabajo. Pero esto implica la existencia de actores, que en muchos casos no han emergido aún y que habría que incitar a reforzarse.

### RELACIONES CON LAS EMPRESAS Y EL MERCADO DE TRABAJO

Entre 1993 y 1995 los ocupados bajaron un 11% en la República Checa, 16% en Polonia y 24% en Hungría. Esta disminución masiva provocó un crecimiento del desempleo (que supera el 13% en Hungría y Polonia) y de la población activa, de la que una parte (esencialmente mujeres) renunció a una actividad remunerada. Generalmente no hay datos sobre el desempleo de los jóvenes graduados.

En el marco de la investigación emprendida por el programa del IPE, se efectuó un estudio de seguimiento de los graduados de las escuelas técnicas y profesionales industriales de Lituania, que mostró tasas de desempleo de 13 y 27% respectivamente, y tasas de empleo de tiempo completo de 56 y 50% solamente. En Hungría, la explotación de las diferentes fuentes de información llevó a estimar la tasa de desempleo de los egresados en 42% en promedio, es decir 12% al egresar de la universidad, 38% de las escuelas técnicas, 45% para las escuelas profesionales y 76% para la enseñanza general.

Se constata entonces que los resultados de la enseñanza general son los peores y que no hay que ceder demasiado rápido a la tentación de cuestionar la utilidad de las escuelas profesionales.

De todos modos, las cifras que conciernen tanto al desempleo como a la inserción deben interpretarse con precaución, en la medida en que los desempleados no están sistemáticamente inscritos, ya que sólo se benefician con indemnizaciones muy bajas (en Lituania por ejemplo) y que se desarrolla en todas partes el trabajo en negro.

Se considera generalmente que el problema planteado en los países de Europa central y oriental es en primer lugar el de la adaptación de su formación a las necesidades de la economía de mercado. Pero ¿cuáles son esas necesidades? Los países industrializados ya tomaron conciencia del carácter aleatorio y de la utilidad limitada de la previsión. *A fortiori*, ¿qué respuesta aportar al problema cuando reina semejante incertidumbre sobre el futuro de las economías de estos países?

La primera respuesta debería ser la concertación con los interlocutores sociales. En esta perspectiva, Hungría por ejemplo creó un Consejo nacional de formación profesional de carácter tripartito, encargado de la distribución de los recursos obtenidos por un impuesto sobre los salarios.

Paralelamente, se inició la reestructuración de las Cámaras de comercio. Se busca así implementar las estructuras de concertación necesarias para el funcionamiento de un sistema de formación inspirado por el sistema "dual" alemán. Es demasiado pronto para

juzgar el impacto de estos dispositivos y es seguro que se necesitará tiempo para constituir verdaderos interlocutores representativos.

El estrechamiento de las relaciones con el mercado de trabajo también se busca mediante una mayor participación directa de las empresas en la formación. Como señalamos, el derrumbe de las grandes empresas industriales, por el contrario, provocó el retiro de muchas de ellas, o el cierre de sus talleres consagrados a la formación. En algunos casos, por ejemplo en Hungría, las escuelas retomaron estos talleres: en otras palabras, mientras que se deseaba transferir más responsabilidades de la escuela a la empresa, lo que se produjo hasta ahora fue lo inverso.

Las encuestas realizadas en ocasión del programa de investigación del IPE mostraron cuatro situaciones en lo que se refiere a la actitud y la capacidad de las empresas respecto de la formación:

a) las grandes empresas industriales tradicionales prácticamente no reclutan más y están demasiado preocupadas por su simple supervivencia a corto plazo como para poder ocuparse de la formación;

b) las nuevas empresas a menudo son empresas de servicios, muy pequeñas y poco estructuradas; la mayor parte no está en absoluto interesada en la formación profesional;

c) si las empresas artesanales reclutan más aprendices según modalidades tradicionales de aprendizaje, hay que asegurarse de que no sea únicamente para procurarse una mano de obra barata y que proporcionen una real formación, lo cual es difícil de controlar.

d) Queda el caso de las grandes empresas extranjeras recientemente implantadas. Sienten una mayor necesidad de formación o de reconversión de su mano de obra, pero tienden más bien a satisfacerla con sus propios programas. Existen experiencias de cooperación entre estas empresas y establecimientos de formación, que sin duda constituyen una solución de futuro, pero su alcance es limitado.

Se ve que las transposiciones, tanto del modelo dual germánico como del modelo anglosajón confían principalmente en las empresas para hacerse cargo de la responsabilidad de la formación. Además la transposición del modelo dual chocaría por el momento con la inexistencia o la insuficiencia de un marco institucional o contractual que garantice el tránsito al mercado de trabajo y el reconocimiento de las calificaciones.

Para mantener el principio generalmente admitido de una alternancia entre formación teórica y práctica, una solución posible (y sugerida especialmente para Polonia) consistiría en crear centros regionales que ofrezcan una

formación práctica, dirigidos tanto a los adultos como a los jóvenes. Pero hasta ahora el desarrollo de la formación de los adultos fue objeto de programas separados en locales distintos, sin vínculo con la formación inicial escolar.

Se puede pensar que tal separación está menos justificada en lo que se refiere a los medios materiales que desde el punto de vista pedagógico -las calificaciones tradicionales de los docentes están sin duda poco adaptadas a las necesidades de los adultos en reconversión. Con el rápido aumento del desempleo, esta reconversión plantea un problema difícil: ¿hacia qué reconvertirlos si el problema es el de una insuficiencia masiva de la cantidad de empleos ofrecidos? ¿No es mejor preferir a los jóvenes que llegan al mercado de trabajo?

### NECESIDAD DE CONSISTENCIA Y REGULACIÓN

El análisis de las evoluciones nacionales y la discusión de los trabajos de investigación en el seminario del IIPE mostraron que si una mayor flexibilidad es deseable en estos países, debe tener una contrapartida. En efecto, es indispensable mantener la coherencia de los sistemas de formación entre sus diferentes elementos (general, técnico, profesional y superior) y con el mercado de trabajo y la sociedad. Esto requiere un dispositivo para asegurar una regulación que no puede ser lo suficientemente garantizada por el mercado, suponiendo que sus necesidades sean claramente identificables.

La regulación exige tanto la determinación de orientaciones generales como instrumentos. Debido a la inestabilidad política y la insuficiencia de un marco de concertación como de competencias adaptadas al nuevo contexto, las orientaciones generales no se han definido. La falta de recursos, el aflojamiento del control administrativo y la necesidad de enfrentar la urgencia abren un campo más amplio a las iniciativas locales, lo que puede tener efectos positivos a corto plazo, pero comporta riesgos de desvío a más largo plazo.

Esta situación puede ilustrarse con el caso extremo de Lituania. La evolución de los cursantes de la enseñanza profesional disminuyó globalmente, a tal punto que la cantidad de candidatos es a menudo inferior a las vacantes ofrecidas. Sin embargo, se constatan diferencias muy importantes según las escuelas, lo que refleja esencialmente el dinamismo y el espíritu de iniciativa de sus direcciones. Dicho de otra manera, a falta de realizarse a partir de directivas nacionales, los ajustes se hacen en función de la demanda social. La cuestión que se plantea entonces es saber en qué medida ésta está lo suficientemente informada acerca de las

perspectivas que ofrece el mercado de trabajo. Se puede suponer que la respuesta es bastante positiva a corto plazo, pero es más dudosa a largo plazo.

Por otra parte, se constata que si los graduados de las escuelas técnicas lituanas se colocan relativamente bien, el mercado de trabajo (sobre todo los hombres y en la capital), es a menudo en especialidades diferentes a las que estudiaron. Una vez más, aquí se plantea un problema de interpretación: ¿hay que deducir la falta de adaptación de las orientaciones actuales o por el contrario, el que estas escuelas preparen lo suficientemente bien para adaptarse al nuevo contexto que ofrecen las pequeñas empresas privadas emergentes?

La cuestión de la regulación también puede plantearse respecto del desarrollo importante de las formaciones privadas, por ejemplo en Polonia, en disciplinas muy buscadas en el nuevo contexto (informática, gestión, comercialización). Pero ¿qué hay que pensar de la calidad de estas formaciones y de su adaptación a las necesidades a mediano plazo?

Esto lleva a mencionar la cuestión de los estándares de competencias (*skill standards*), que preocupa a muchos países de Europa central y oriental. Las normas nacionales pueden aportar una garantía de calidad y de homogeneidad tanto más necesaria ya que la descentralización está más avanzada y menos anclada en la cultura. Además, estos países se inclinan a considerar que el paso a normas europeas de calificación es una condición previa a su entrada en una Europa unida. No siempre son conscientes de que no existen normas europeas y que la definición de *skill standards* es una cuestión difícil y en ningún caso puede constituir una solución milagrosa para la adecuación utópica entre formación y empleo.

La regulación aparece en gran medida como función de una buena circulación de la información entre administraciones públicas y actores en los diferentes niveles. Esta circulación parece constituir un problema, más que la recopilación de datos. En muchos países de Europa central y oriental, éstos son abundantes pero no siempre pertinentes, en particular en lo que se refiere al análisis del desempleo en relación con la calificación.

No existen encuestas sistemáticas sobre el seguimiento de los egresados. Este tipo de encuestas podría aportar una información que actualmente no existe. Pero sólo una pequeña cantidad de investigadores y de decisores son sensibles al problema. Además, estas encuestas cuestan, y las informaciones que aportan pueden volverse rápidamente obsoletas frente a la rapidez de las evoluciones. ■

### BIBLIOGRAFÍA

---



- Birks-Sinclair (1994), "Vocational Education and Training Reforms in Eastern Europe: Themes Drawn from the Perspective of the Phare Programme", Background paper for the consultative meeting of education ministers, Sinaia, Romania, junio.
- Grootings P. (1993a), "VET in Transition: an Overview of Changes in Three East European Countries", *European Journal of Education*, vol. 28, nº 2.
- Grootings P. (ed.) (1993b), *Training in Transition: Comparative Analysis and Proposals for the Modernization of Vocational Education and Training in Poland*, CEDEFOP, Berlín.
- International Institute for Educational Planning (1995), *Managing Vocational Education and Training in Central and Eastern European Countries*.
- Ministry of Education, Youth and Sports of the Czech Republic (1994), *National Report on the Development of Education*, International Conference on Education, Ginebra.
- OCDE (1993), "Education and the Economy in Central and Eastern Europe". Proceedings of the Seminar held in Modra-Harmonia, Slovak Republic, 15-16 de marzo.

## Dimensiones francesas y europeas de la formación y el empleo

### Calificaciones & Empleo

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Corrección: Graciela Torrecillas, Coordinación y realización: Dominique Bally. Título original: *Central and Eastern Europe: Vocational Education and Training in Transition*, publicado en *Training & Employment*, Newsletter nº 19 del Céreq, primavera 1995. Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02 / Piette: Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires