

LA INVESTIGACIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL: LA EXPERIENCIA DESDE LA RED EDUCACIÓN Y TRABAJO

María Antonia Gallart

Este documento plantea una visión general sobre lo que ha sucedido en materia de investigación sobre la formación para el trabajo, fundamentalmente los resultados alcanzados en la segunda parte de la década de los noventa. A partir de esos resultados se señalan las temáticas a desarrollar: las investigaciones que se adentren en la «caja negra» de las metodologías pedagógicas e institucionales de la formación; las articulaciones reales entre sindicatos, empresas y Estado; el papel de la empresa como organización en proceso de aprendizaje; y finalmente la necesidad de un registro sistemático de la información proveniente de diversas fuentes que facilite la difusión e intercambio regional de los resultados de la investigación. La autora es investigadora del CENEP (Argentina).

105

1. La investigación sobre la formación para el trabajo hacia 1995

La década de los años noventa puso de manifiesto los cuestionamientos a las formas tradicionales de la formación profesional y la educación técnica secundaria en América Latina y la profunda transformación del sector productivo en el proceso de reestructuración y globalización. A mediados de esa década se observaban carencias en la respuesta de la investigación a esta realidad. En 1995 se decía que «se reconoce una tendencia a la separación

cada vez mayor entre, por un lado los trabajos de consultoría, y por otro los realizados en universidades (muchos de ellos tesis) y en organismos de investigación científica»¹

Se definen como trabajos de consultoría a las investigaciones realizadas por encargo sobre temas puntuales, utilizando en general metodologías cuantitativas basadas en datos específicos para el tema en cuestión. Suelen ser pragmáticas y alejadas de planteos teóricos. Se originan en interrogantes concretos planteados por las organizaciones contratantes y no suelen estar

articuladas entre sí. Escasea la memoria institucional, o sea el proceso de acumulación de conocimiento y de experiencia metodológica que existe cuando una misma institución realiza un programa de investigación de largo o mediano alcance. Además, la difusión de los trabajos de consultoría depende de la voluntad de la institución contratante, la que puede decidir no darlos a publicidad según sea conveniente a sus intereses o a la coyuntura política. Esta última característica también dificulta el crecimiento del conocimiento.

La investigación situada en las universidades y en los organismos de investigación científica es en general más crítica y más teórica, alejada de las decisiones concretas de política, con poca evaluación de las metodologías utilizadas y, en ocasiones, con fuertes supuestos ideológicos. Hay en ella dificultad para establecer un puente entre la construcción teórica y la realidad posible.

Las instituciones nacionales de formación profesional realizaban poca investigación, salvo algunos casos, como el de las instituciones brasileñas. En general, en las demás se registraban estudios puntuales de consultoría o elaboraciones puramente descriptivas de estadísticas de matrícula referentes a los cursos dictados.

La urgencia de la respuesta a problemas inmediatos tendía a inhibir los espacios de investigación y evaluación

a mediano y largo plazo, y los desafíos a la formación profesional de los cambios organizacionales, tecnológicos, y del mercado de trabajo quedaban sin respuesta sistemática.

Convendría, entonces, plantear los cambios que se han detectado en estos últimos años en la realidad institucional de la formación profesional, las nuevas propuestas de investigación, y la perspectiva de las tendencias en la década que inicia el nuevo siglo.

2. La compleja realidad actual de la formación profesional en América Latina

La dinámica de las transformaciones educativas y productivas que han ocurrido en la región muestra una realidad que se caracteriza por la diversidad de ofertas institucionales de formación profesional dentro de un contexto de descentralización, la fuerte influencia de los programas de capacitación promovidos por los bancos de cooperación multilateral: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), y también la presencia importante de programas de capacitación implementados por los servicios de empleo. En estos dos últimos casos aparece la fuerte presencia de una ejecución distribuida entre una multiplicidad de organismos particulares. Por el lado del mercado de trabajo confluye la demanda de nuevas competencias a los trabajadores por una parte, con problemas de desocupación y exclusión de grandes sectores de la pobla-

ción por la otra. Este conjunto de situaciones plantea desafíos muy serios a la formación profesional y exige respuestas en cuanto al análisis de problemas, investigación sobre ellos, y propuestas de opciones a nivel institucional y de políticas sociales. Ejemplificando esto, coexisten en América Latina:

a) Un conjunto de programas de formación numéricamente importantes y con fuerte financiación dirigidos a capacitar la fuerza de trabajo y mejorar los problemas de empleo: proyectos del modelo «Chile Joven», programas de recalificación de la fuerza de trabajo, etcétera.

b) Las clásicas instituciones de formación profesional, con fuerte relación con el sector empresarial (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial: SENAI; Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial: SENAC, de Brasil) o con roles muy importantes en las políticas del Estado (Servicio Nacional de Aprendizaje: SENA, de Colombia).

c) Una extendida red de formación interna particular a las grandes empresas interconectada entre países e inserta en el proceso de globalización.

d) Intentos de transformación del sistema educativo formal para que responda mejor a la necesidad de nuevas competencias laborales exigidas por el mercado de trabajo.

Corresponde, entonces, preguntarse cómo responde la investigación a

esta compleja realidad de la oferta de formación profesional, en el contexto de una población con problemas de exclusión social y segmentación educativa, y con un mercado de trabajo en el que coexisten empresas con altos grados de modernización y un amplio y extendido sector informal, interrelacionados ambos en complejas redes productivas.

3. El estado del arte de la investigación

Cuando se examina el *corpus* de la producción de trabajos de investigación que circula en América Latina, se pueden identificar algunos tipos que se destacan claramente, y plantear la existencia de otros de los que no se sabe aún lo suficiente pues no circulan ampliamente a nivel regional. (Entendemos por investigación aquellos informes o publicaciones en evidencia empírica recolectada para responder a preguntas específicas y fundamentados en metodologías aceptadas, sean cualitativas o cuantitativas.)

Un primer tipo de investigaciones está integrado por las evaluaciones de programas específicos señalados en el punto a) del apartado anterior. Se trata de estudios cuantitativos de evaluación de programas de capacitación masiva. Tienen dos vertientes:

i) Los análisis de la implantación de dichos programas: su funcionamiento, el tipo de instituciones ejecutoras, la población realmente atendida, las

características de la formación impartida. Esto se observa tanto en programas de los Servicios de Empleo, por ejemplo, las evaluaciones de los planes estatales de calificación profesional del Brasil, como en las evaluaciones de proyectos auspiciados por los Bancos de cooperación, por ejemplo el Proyecto Joven en la Argentina².

ii) La segunda vertiente es el análisis de impacto: analizado a través del desempeño de los egresados de los programas, algunos sólo miden el antes y el después del paso por la capacitación, observando los cambios habidos en las trayectorias ocupacionales de los usuarios, otros operan con un grupo testigo y un grupo de control, examinando las diferencias entre individuos equivalentes expuestos o no al programa.³ Más allá de su mayor o menor rigor metodológico, se trata de investigaciones puntuales que buscan analizar resultados de un determinado programa y rara vez entran en la «caja negra» de los procesos que explicarían la mayor o menor eficacia de dichos programas. Lo positivo, con respecto a lo observado en los primeros tramos de la década de los noventa, es que si bien se trata de trabajos de consultoría, por lo tanto puntuales, por contrato, y de difusión mucha veces restringida, se tiende a contratar a equipos de investigación pertenecientes a universidades o a institutos de investigación; se aprovecha así la experiencia en investigación anterior y se reduce la distancia planteada en el apartado anterior entre investigación académica y consultoría

tecnocrática. La pregunta pendiente es si se produce un proceso de acumulación y difusión, base para el crecimiento del conocimiento. Se percibe escasa interacción entre los responsables de los distintos proyectos, y no se ve continuidad en las temáticas detectadas en las evaluaciones individuales.

El segundo tipo de investigaciones son los proyectos regionales que encaran la problemática de la formación profesional a nivel del conjunto de los países basados en estudios de caso nacionales. Tienen importantes antecedentes en los trabajos realizados por OREALC-UNESCO y Cinterfor/OIT. El caso más notable de los desarrollados en la segunda mitad de la década es el Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia de la capacitación profesional en América Latina y el Caribe”. Este Proyecto se sitúa alrededor de tres ejes, que son grandes temas que cortan los estudios de caso nacionales:

- i) La articulación entre el Estado y el sector privado en la formación.
- ii) Los actores de la formación profesional (empresas, trabajadores y sus sindicatos, instituciones formativas).
- iii) La empresa como lugar de innovación en la formación profesional.

El Proyecto ha producido un conjunto de trabajos valiosos que indagan en los procesos de articulación entre sectores e instituciones y en las carac-

terísticas de las innovaciones resultantes en la formación profesional. Se puede decir que es un proyecto que mira más a la «caja negra» que a los insumos y productos de la formación profesional. Los estudios de caso nacionales en que se analiza dicha articulación, y los estudios de sectores empresariales innovadores muestran la necesidad de tener en cuenta las historias empresariales e institucionales en cada país para descubrir e implementar iniciativas exitosas. Se plantean, asimismo, temas cruciales en el desarrollo de la formación profesional tales como las formas de financiación, la gerenciación pública o privada de la formación, y la articulación entre formación general y específica.

Un tercer tipo de investigaciones está formado por las producidas por las propias instituciones de formación profesional y sus sistemas permanentes de información. Existe poca información al respecto; el SENAI aparece como el caso más interesante. Se pueden identificar al menos tres iniciativas importantes que cumplen diversas funciones en distintos niveles institucionales:

- a) La creación del Centro Internacional para la Educación, el Trabajo y la Transferencia de Tecnología (CIET).
- b) La certificación de calidad.
- c) El Sistema de Acompanhamento Permanente dos Egressos do SENAI-SP (SAPES): seguimiento sistemático de egresados del SENAI de São Paulo.

El CIET es una institución dedicada al estudio del cambio tecnológico y sus consecuencias en el mercado de trabajo y las respuestas de la formación profesional. Esta institución difunde en la región las iniciativas relevantes en estos temas. El SENAI también ha desarrollado y divulgado el proceso de certificación de calidad de la formación en diferentes categorías aplicando las pautas de la calidad total⁴. Finalmente, el SAPES es el único sistema permanente existente en la región de evaluación sistemática de los cursos de formación profesional a través del desempeño de sus egresados⁵.

Se detectan vacíos de información sobre, al menos, dos fuentes de investigación importantes:

- el primero corresponde a las tesis universitarias sobre temas de formación y mercado de trabajo, ya que no existe un registro y sistematización de ellas. Aunque se presume que no son muy numerosas, sería importante poder detectarlas, evaluarlas y difundirlas.
- Otro vacío corresponde a los aportes de la investigación realizada en y por los sindicatos, y los estudios de evaluación de políticas de capacitación puntuales que se llevan a cabo en las empresas. Si se exceptúan las excelentes publicaciones del Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIESSE), de Brasil⁶ y algunos de los estudios del proyecto CEPAL-GTZ,⁷ existe poca

información sobre lo que se hace en esos ámbitos clave.

El panorama presentado hasta aquí señala la existencia de investigación de buena calidad, pero con serios problemas de aislamiento y, por lo tanto, gran dificultad para integrar los esfuerzos y difundir sus resultados. Existen pocas instancias que permitan avanzar sobre los espacios vacíos tanto temáticos como metodológicos, y sería necesario instrumentar medios que faciliten la acumulación de conocimiento a partir de lo ya realizado. En el próximo apartado se intentará plantear las perspectivas para el futuro a partir de lo señalado en cuanto a problemas de investigación, los desafíos que ellos implican, y las posibles vías de superación de los problemas detectados.

110 **Los desafíos y las perspectivas futuras**

El panorama de la investigación presentado permite plantear algunos resultados provisorios de investigación que deberían ser profundizados en el futuro. Los principales son:

a) Existe una gran heterogeneidad entre las «clientelas» de la formación profesional. Esto es válido para los destinatarios de los cursos que constituyen diversas poblaciones objetivo: poblaciones en riesgo de exclusión, jóvenes que entran en el mercado de trabajo, trabajadores adultos que cambian de empleo o deben incorporar nuevas tecnologías, etc. Por otro lado,

la heterogeneidad de las empresas usuarias no es atendida suficientemente pues la formación llega poco a las pequeñas empresas y al sector informal.

b) Existe un proceso de descentralización de la ejecución de la capacitación, antes centralizada en las instituciones de formación profesional, mediante sistemas de subcontratación. Al estudiar este proceso se observa que existen carencias en el fortalecimiento institucional de las organizaciones ejecutoras. Además, en los lugares en que se ha desarrollado este proceso, durante un tiempo prolongado se observa una relativa desatención de la formación para las ocupaciones técnicas del sector industrial en beneficio de la formación «blanda» para el sector terciario.

c) Existe una desarticulación en la oferta de la formación profesional proveniente de distintos programas y organizaciones estatales. Por ende, la participación organizada en ellos de sindicatos y empresas, en la mayoría de los casos únicamente tiene una vigencia formal. La articulación entre la educación general formal impartida en el sistema educativo y la formación profesional no formal es también deficiente.

Si se suman estos grandes rubros de conclusiones con los vacíos de información detectados se pueden plantear algunas perspectivas para el futuro, tanto sustantivas como metodológicas:

- Deben promoverse las investigaciones que se adentren en la «caja negra» de las metodologías pedagógicas e institucionales de la formación y su adaptación a las distintas «clientelas.» Hay que evolucionar de las evaluaciones de insumo y resultados, a evaluaciones que tomen en cuenta el proceso de formación⁸.
- Es necesario investigar más a fondo las articulaciones reales entre sindicatos, empresas y Estado, y entre organizaciones educativas y productivas. No solo en el «mercado de la capacitación» o en la legislación formalmente vigente sino en el día a día de la gestión de los recursos humanos, las negociaciones colectivas y el planeamiento y gestión de los programas de capacitación.
- Las transformaciones de la organización del trabajo, las nuevas interrelaciones entre unidades productivas, y el papel de la empresa como organización en proceso de aprendizaje y sus consecuencias para las competencias laborales es otro de los temas que merece ser profundizado⁹
- Es conveniente organizar un registro sistemático de la información proveniente de diversas fuentes, y promover la difusión e intercambio entre los estudios de evaluación de programas, las investigaciones del mercado de trabajo, y los estudios organizacionales de empresas e instituciones educativas. La difusión por Internet de los resúmenes analíticos de los principales trabajos de investigación sobre estos temas realizado por CinterNet, y las bases bibliográficas de la RET y Cinterfor/OIT son antecedentes importantes en esta dirección.

Programas como CinterNet (Ministerio para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de Alemania, y Cinterfor/OIT) con el apoyo de las organizaciones regionales, tales como UNESCO-OREALC y la RET, podrían contribuir a avanzar en la dirección señalada, lo que ayudaría a ampliar las posibilidades de la formación profesional en la región.”

111

NOTAS

1 María Antonia Gallart. “La articulación entre la educación y el trabajo en el fin de siglo”, en: M.A. Gallart ed. *La formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires-Santiago, OREALC/UNESCO y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, 1995.

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciencias Humanas. «*Projeto de avaliação profissional do Rio Grande do Sul- 1996-1999. Relatório de avaliação 1997*». Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social/RS-FAT-CODEFAT. Julio de 1998 (Mimeo).

República Argentina-PNUD-BID-Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. “*Informe de Seguimiento y Evaluación*”. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, agosto de 1997.

3 República Argentina. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva. «*Evaluación de Impacto de Proyecto Joven*». Buenos Aires, noviembre de 1998.

Brasil. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. “*Pesquisa para a identificação da eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Estado de São Paulo*. 1997. *Relatório de avaliação*.” São Paulo, 1997. (Mimeo)]

4 CNI-Confederação Nacional de Indústria y SENAI. *Centros Nacionais de Tecnologia Categoria Prata. Normas e procedimentos básicos para o sistema de avaliação*. Rio de Janeiro, SENAI, 1998.

5 Núcleo de Avaliação Institucional. Divisão de Pesquisa, Planejamento e Avaliação del SENAI. *Doze anos de SAPES: painel de resultados 1985-1996*. São Paulo, 1997.

6 DIESSE. *Formação profissional: um novo espaço de negociação*. São Paulo, 1998.

7 Clemente Ganz Lucio. Experiencias y propuestas del sindicalismo brasileño a la formación profesional. Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 1998. Marta Novick. Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe: su articulación con el aprendizaje de la empresa. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ, 1998.

8 Un intento en esta dirección es: Claudia Jacinto y María Antonia Gallart (coord.) *Por una segunda oportunidad, la formación para el trabajo de los jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo-RET, 1998.

9 Esta línea de trabajo relaciona las transformaciones en las empresas, la gestión de los recursos humanos y la transformación de las calificaciones. Ver: Marta Novick y María A. Gallart (coord.) *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: Cinterfor/OIT y RET, 1997.