
EMPLEABILIDAD Y MUNDIALIZACIÓN: PAPEL FUNDAMENTAL DE LA FORMACIÓN

Rashid Amjad

Experto de la Organización Internacional del Trabajo que encabezó el equipo multidisciplinario encargado de redactar el "Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999"

Permítanme empezar manifestando el placer y privilegio de presentar las principales revelaciones del "Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999" en la XXXIV Reunión de la Comisión Técnica de Cinterfor. Estoy muy agradecido a su Director y a la Oficina Regional de las Américas por haberme dado esa oportunidad. Personalmente, siempre he mirado a Cinterfor y he quedado maravillado con la base de conocimiento que ha construido a lo largo de los años. Después de pasar el último día y medio sentado entre ustedes y, como dijo la distinguida senadora de Trinidad y Tobago, "sujeto a cirugía cerebral sin anestesia", fui capaz de apreciar y entender cómo este Centro ha podido construir su base

de conocimiento en el campo de los recursos humanos.

El primer "Informe sobre Empleo en el Mundo" lo publicó la Organización Internacional del Trabajo en 1995, coincidente con la Cumbre Social de Copenhague y, subsecuentemente, el segundo se publicó en 1996-1997. Ambos tratan el tema del empleo y la globalización. Este tercer informe que he de presentar, se concentra en el tema de la formación y se constituye en el reconocimiento, por parte de la OIT, de la importancia de ella en una economía globalizada.

El título del Informe es "Empleabilidad y mundialización: el papel fun-

79

damental de la formación”. Es importante ver de qué manera las inversiones en educación y formación pueden ayudarnos a aprovechar la globalización y minimizar su impacto adverso. Creo que el tema importante que hemos estado discutiendo -y que hoy ha surgido una y otra vez- el tema central de nuestros tiempos, es: *cómo aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización; cómo se puede minimizar el impacto adverso al que nuestras economías estarán sujetas como resultado de la globalización.*

8 0

Mi presentación la dividiré en dos partes. En la primera expondré lo que considero que son los cinco principales mensajes, o “revelaciones” de este “Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999”. Después discutiré tres temas: i. la situación del empleo global; ii. el tema recién mencionado, cómo aprovechar la globalización y minimizar sus efectos negativos; y, iii. lo que fue discutido especialmente esta mañana, y que llamo una emergente brecha entre la destreza y el conocimiento, entre la oferta y la demanda de conocimiento en la economía global.

La primera de estas revelaciones, o mensajes, es que a pesar de algunos desarrollos positivos, en los Estados Unidos, que tiene el desempleo más bajo desde principios de los años setenta, la situación global del empleo permanece “terrible” con niveles persistentemente altos de desempleo y subempleo.

El segundo mensaje del Informe, es que las crisis del Este Asiático, y la de la Federación Rusa, han expuesto una oscura e inaceptable cara de la globalización. Hasta ahora ésta había sido dirigida principalmente por las fuerzas de mercado, con insuficiente atención prestada a las instituciones de desarrollo y a la infraestructura social, que proveerán las bases para un crecimiento sostenible y equitativo. El desafío hoy es establecer instituciones, y -como los representantes de los trabajadores dijeron ayer- estructuras transparentes y democráticas para aprovechar las enormes oportunidades que ofrece la globalización, como la de minimizar, a través de redes de seguridad apropiadas, el impacto negativo de la reestructuración económica y empresarial que la globalización implica.

Como lo resalta una reciente publicación de la OIT sobre la crisis asiática, tal como la depresión de los años treinta forjó un nuevo contrato social en los países industrializados, también deben las actuales crisis de Rusia y Asia, servir de impulso para crear un modelo de desarrollo económico más orientado hacia lo social.

El tercer mensaje es que el nivel y calidad de las destrezas que posee una nación se están convirtiendo en factores críticos para el aprovechamiento de las oportunidades que la rápida transformación tecnológica y la transición a una economía más abierta puede traer. Una fuerza trabajadora educada, habilidosa y adaptable es esencial para

aumentar la eficiencia y productividad de las empresas y para mejorar la competitividad nacional, como también para aprovechar los nuevos puestos de trabajo que la interfaz de la globalización y la nueva tecnología ofrece. Como dijo la Ministra de Trabajo de Uruguay, todo el tema de nuevos trabajos en la economía global, significa fortalecer las instituciones del mercado laboral promoviendo exportaciones no tradicionales y pioneras y exportaciones tradicionales a mercados no tradicionales.

Un complemento esencial –éste es el cuarto mensaje- de una política para la formación y la educación que permita intensificar el crecimiento y la competitividad, es el rol igualmente importante de capacitar y de intensificar la empleabilidad. Y de reducir la discriminación en exceso en el empleo a la que se enfrentan ciertos grupos sociales, especialmente quienes han estado desempleadas por un largo tiempo, trabajadores desplazados, personas con discapacidad, con mujeres que enfrentan barreras para el empleo en todas estas categorías.

El énfasis en la empleabilidad surge de los cambios en las tendencias del mercado laboral, toda la cuestión de las habilidades y su demanda debe ser vista no sólo en el contexto de la nueva tecnología, sino también en los cambios en la forma en que el mercado laboral funciona. El alto índice de desempleo, que he mencionado, aumenta

la inseguridad en el trabajo y la destitución laboral, agrandando la desigualdad, el riesgo de exclusión del empleo para aquellos que no tienen las habilidades apropiadas, la continua actualización y desarrollo de las habilidades y la necesidad de adquirir un mayor rango de competencias.

Ha sido, entonces, cada vez más discutido que aquellos que no tienen oportunidad para desarrollar la empleabilidad fallarán en el competitivo mercado laboral de la nueva economía global. Esta inquietud se ha repetido durante estas discusiones, esta mañana uno de los oradores habló acerca de los problemas de la nueva tecnología, del nuevo conocimiento, siendo adquiridos por un número limitado de personas y de países, y las brechas emergentes a nivel individual y a nivel nacional, así como a nivel de las empresas. Sin embargo, no debe darse una interpretación demasiado limitada a la cuestión del empleo e implicar que si los individuos invierten lo suficiente en su capacidad, los trabajos estarán siempre disponibles en el mercado. Hay un lado de demanda como también un lado de oferta. Entonces, es importante resaltar que el desarrollo de la educación son condiciones esenciales pero no suficientes para el crecimiento intensivo del empleo.

Como el Director General de la OIT señaló en el prefacio, los descubrimientos más importantes de este Informe refuerzan los de los anterior-

8 1

res, en cuanto a que los mejores resultados se alcanzan con una promoción global del crecimiento del empleo, y cuando las decisiones en cuanto a formación se toman consultándose entre sí gobierno, empleadores y trabajadores. Una combinación entre el ingreso macroeconómico y la política del mercado laboral, ambos complementarios, es necesaria para mejorar la calidad y aumentar el empleo. El informe por lo tanto subraya la necesidad de creadores de políticas mundiales para permanecer alerta frente a una recesión que se esparce y para revertir políticas basadas en un lejano debilitamiento de la inflación. Ahora pasaré, y rápidamente, a los tres temas principales que me gustaría discutir más en detalle.

8 2

Primero, como mencioné: las tendencias del empleo mundial. OIT estima una población mundial de aproximadamente ocho mil millones de personas, y dentro de esa cifra, una fuerza laboral de aproximadamente tres mil millones. En el momento de iniciarse el estudio del Informe, entre el 25 y el 30 %, es decir entre 750 y 900 millones de personas estaban subempleadas (es decir, que su trabajo es sustancialmente menos que a tiempo completo o ganan menos del salario mínimo). De los 140 millones de desempleados existentes entonces, se calculaba que, hacia fines de 1998, la cifra iba a alcanzar los 150 millones. Sesenta millones de adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años buscaban trabajo pero no conseguían encontrarlo. Estas cifras signi-

fican que casi mil millones (un tercio) de personas, de una fuerza laboral de tres mil millones, están desempleadas o subempleadas. Muchos de nosotros, de países en desarrollo, sabemos la importancia de no sólo mirar los indicadores de desempleo, sino también que, los de subempleo, son de alguna manera un reflejo de la pobreza. En este sentido, las últimas estimaciones de pobreza mundial, son algo así como 1.300 millones de personas que ganan menos de un dólar por día. Estas cifras se aproximan muy bien a las estimadas para el desempleo, que nuestras propias estimaciones muestran.

La cada vez peor situación de desempleo mundial, es un resultado de cuatro factores. Uno, ya lo he mencionado: las crisis del Este Asiático, que agregó 10 millones de personas desempleadas, en el tiempo en que hicimos el Informe. La cifra ahora parece estar más cercana a entre 15 o 20 millones de desempleados, y de 80 a 100 millones de personas -alrededor de cuatro veces más que las desempleadas- que han caído en la pobreza como resultado de esta crisis.

Sólo daré como ejemplo la situación en dos países. En Indonesia se perdió uno de cada cinco trabajos. El 20 % de la población -casi 40 millones de personas- cayeron bajo la línea de la pobreza. El ingreso nacional de Indonesia, que bajó un 18 % en un año, es un de las más grandes caídas de los países en desarrollo en un año. En la

República de Corea, uno en veinte trabajadores perdió su trabajo. A medida que el desempleo crece: alrededor del 2,3 % y continúa ahora a un nivel persistentemente alto -del 7 %- y, como consecuencia, casi un 12 % de la población cayó en la pobreza. Esto significó que, cuando hicimos el Informe sobre el Empleo en el Mundo en 1995, sólo en términos de desempleo, estimado entonces en 125 millones, saltó en un período de tres años a aproximadamente 160 millones, crecimiento mucho más alto que el de la población laboral.

Los otros factores son, la crisis en Rusia, la reestructuración empresarial que la globalización trae, a veces una reestructuración brutal que deja a las personas sin trabajo, sin ingresos y expuestos a encontrar nuevas formas de trabajo que no existen. Los niveles de desempleo continúan en más del 10 al 11 %, en países con economías en transición. Los salarios son del 50 al 60 % de lo que eran en los años ochenta, y la desigualdad en los ingresos y salarios ha crecido sustancialmente.

En las economías en transición, a fines de los ochenta, alrededor del 7 % de las personas tenían un salario por debajo del promedio; ahora algo así como del 40 al 45 % están por debajo del promedio. De modo similar, si se observa las economías de Asia y África, grandes aumentos en la población laboral chocan contra un bajo crecimiento de la producción económica.

Aun en Africa, donde recientemente ha habido una mejora en 35 países, con un crecimiento del 3 % de la población laboral, se encuentra que no es posible detener el aumento en la fuerza laboral en empleo productivo, y que la mayoría de los trabajos son creados en el sector informal. En América Latina, en los últimos años se ha visto un crecimiento positivo, su impacto en la generación de empleo ha sido mínimo y la mayoría de los trabajos también parecen haber sido creados en el sector informal. Las últimas estimaciones para esta región hechas por el BID, muestran que el crecimiento va a descender dramáticamente de 1999 al 2000, especialmente en Brasil, donde parece que habrá un decrecimiento en esos dos años.

En vista de esta situación que he presentado a vuestra Reunión, sobre la forma en que la globalización se ha desdoblado, formulo otra pregunta: ¿Cómo podemos aprovechar la globalización? Aquí, creo que la crisis del Este Asiático nos da dos importantes lecciones. Primero, se reconoce cada vez más la volatilidad del flujo de capitales a corto plazo. Debo establecer la diferencia entre el flujo extranjero de capital, que consiste en inversiones directas, que no ha decrecido, y el préstamo bancario que ha declinado dramáticamente y casi disparado la crisis monetaria en estos países, la necesidad de mejores entradas financieras e instituciones financieras más fuertes y mejor dirigidas.

83

Segundo, dado que la globalización va a llevar al crecimiento de la volatilidad en los flujos de capital, como también en los índices de crecimiento, y que no se puede garantizar el crecimiento alto y sustentado aun en las economías que crecen más rápido, ante la crisis del Este Asiático, se debe buscar un grado de protección social más alto. Uno de los importantes beneficios del desempleo es que facilita el proceso de la reestructuración industrial, ya que la mayor seguridad económica que provee, reduce la resistencia de los trabajadores al cambio.

8 4

Sé que interrogante cuestión es difícil: ¿cómo pueden los países implementar redes de seguridad? ¿Cómo financiar redes de seguridad a todos los niveles de ingreso? La OIT ha hecho algunos ejercicios, especialmente en el contexto de Indonesia, y ha mostrado que si el beneficio del desempleo para trabajadores en el sector formal se hubiera establecido después de 1991, y menos del 1 % del impuesto de salarios hubiese sido puesto para beneficio de los desempleados, muchos trabajadores habrían encontrado seguridad en la posición en la que finalmente se encontrasen.

Sin embargo -y esto por supuesto es el mensaje central de esta reunión-repito, que para aprovechar la globalización hay que desarrollar una fuerza laboral educada y hábil. Países con altos niveles de destrezas tienen algunas ventajas básicas. Se pueden ajustar más

efectivamente a los desafíos y oportunidades de la globalización porque sus empresas son más flexibles, además capaces de absorber y adaptar nuevas tecnologías y trabajar con equipo nuevo. La estructura de la producción y exportaciones se centra más en productos calidad superior, y compiten más por la calidad, que en el precio, y tienen menos que temer que países con salarios más bajos.

En este contexto, me gustaría detenerme un momento en el tema de la competitividad nacional. Una y otra vez la gente ha dicho que necesita invertir en educación y en desarrollar habilidades, porque quieren ser competitivos. Pero, ¿qué se entiende por competitividad? ¿Qué se entiende por ser nacionalmente competitivo en una economía global? No hace mucho tiempo, Paul Kroogman, distinguido economista norteamericano dijo que “la competitividad nacional es un concepto que no tiene significado”. Peor, él sugirió que es “una obsesión peligrosa, con consecuencias dañinas en las políticas”. Pensar en términos de competitividad lleva directa o indirectamente a malas políticas económicas en una gran gama de temas.

Sin embargo, esta visión ha sido disputada por un número de economistas, por ejemplo Laura Tyson, persona de confianza en el Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia de los Estados Unidos, y creo que eso es importante, dijo: “la competitividad es

la habilidad para producir mercancías y servicios competitivos a nivel internacional, mientras los ciudadanos tienen una calidad de vida cada vez mejor y estable.

Tenemos unas definiciones muy útiles de competitividad dadas por la OCDE: “Es la habilidad de generar, mientras se está expuesto a la competencia internacional, un ingreso relativamente alto y niveles de empleo con una base sostenible”. Entonces, ser competitivo, no es solo tener acceso a nueva tecnología y absorberla. Se debe ser capaz de sostener niveles altos de crecimiento y de aumento del empleo en la economía, y si no se hace esto, no se está siendo competitivo en la economía global. Es en este contexto en el que se debe encontrar la cuestión de la competitividad.

¿Por qué se debe ser competitivo? Porque si no se lo es pasarán dos cosas. Primero, se forzará a tomar medidas, tanto con respecto a la devaluación de la moneda como a la baja de salarios, de modo de sostener el balance de pagos si la productividad declina en relación con otros países. Esto significaría que, para ser competitivo, debe operarse a niveles más bajos de ingreso y de empleo.

Hay un vínculo positivo entre el crecimiento de la producción y de las inversiones en la economía global, porque si se crece más rápido, se adquieren nuevas mercancías que produ-

cen capitales, y se puede comprar nuevas tecnologías para sostener altos niveles de crecimiento de la productividad. El peor escenario, en términos de la competitividad nacional, sería uno en el que el país perdiera terreno en la nueva tecnología o si la intensidad de ella no está en armonía con el país y no desarrolla vínculos o se esparce en los sectores o entre las pequeñas empresas, que son el motor de la generación de nuevos empleos en la mayor parte de las economías.

La pregunta del Informe 1998-99 fue: ¿De qué manera puede el nivel de calidad de la educación y de la formación de la población de un país contribuir en llegar a una tecnología más avanzada y ser capaces de sostener altos niveles de empleo? Aquí tomamos los ejemplos del Este Asiático antes de la crisis, de América Latina, y del Sur Asiático. Si uno mira las experiencias y a las inversiones que han hecho en educación, no sólo en términos de inscripciones en las escuelas sino también en los indicadores de calidad, -y tomo lo que dijo Víctor Tokman- hay una clara evidencia que refuerza el hecho de que las economías que han invertido en educación y en el desarrollo de destrezas han sido capaces de cambiar drásticamente la estructura de las exportaciones, han adquirido tecnología más avanzada y, al mismo tiempo, han sido capaces de sostener ese nivel.

Si nos referimos a la economía de América Latina, lo interesante es que,

8 5

recientemente, el crecimiento de la productividad en algunos países de esta región es el mismo que en los países del Este Asiático antes de la crisis. Pero, en tanto que en el Este Asiático fueron capaces de alcanzar un gran aumento en la productividad con altos niveles de empleo, en América Latina se encuentra con que un gran aumento en la productividad no está acompañado por altos niveles de empleo. Entonces la cuestión de mantener esa armonía en el uso de la tecnología, y tener una base de educación y destrezas para enfrentarlo, es ponerlo a uno en un camino estable de acceso a tecnología avanzada, así como a empleo.

8 6

Lo que la experiencia del Este Asiático dice es que, allí, la interacción entre crecimiento y habilidades para el sostenimiento individual, las políticas podrían ser más ambiciosas, porque los niveles de educación y habilidades eran estables. En América Latina, la falta del aumento de empleo en la manufactura, se debe tanto a la falta de destrezas como a la distribución de las habilidades en los años de educación, que está más polarizada que en el Este Asiático.

¿Es apropiado estimular una intensa actividad de la nueva tecnología a la pequeña fuerza laboral con educación avanzada, pero no estimular grandes actividades que requieran mucho personal semicapacitado?. Hay mucha evidencia de una falta de trabajadores capacitados que llevó a una tendencia

al crecimiento de la dispersión en los salarios.

Tocaré ahora el tercer tema, que trata de la brecha de capacitación en la economía global. Hemos oído, cada vez más, que hay una demanda creciente de trabajo para trabajadores capacitados, para quienes poseen alta educación y destrezas. Pero las mismas fuerzas que llevan a un crecimiento en la demanda de capacitación, están al mismo tiempo trayendo cambios en el mercado laboral que hacen decrecer el interés de los sistemas en proporcionar una capacitación en particular. Y esto es lo que uno llama la brecha entre el conocimiento y las destrezas en la economía global. No sólo hay una demanda creciente de un nivel más alto de habilidades en la economía global, sino que el tipo de habilidades que se necesita es diferente.

Este es un tema que también se trató esta mañana: que no solo se necesitan más destrezas, sino que son de diferente tipo: sociales, interpersonales, aquellas que se necesitan para trabajar en equipo, que no estaban allí antes y que el sistema educacional que ahora tenemos nunca ha tratado deliberadamente de estimular el crecimiento de habilidades interpersonales. Entonces, éste es uno de los desafíos que se enfrenta. Además, más tempranamente teníamos la carga del sistema educacional. Como una gran filósofo dijo: “la vida es en tres etapas; en la primera uno estudia; en la segunda se traba-

ja; en la tercera etapa de la vida uno reza y se prepara para la próxima vida”. Pero creo que ahora el mundo ha cambiado y, aunque todos buscamos descansar a medida que envejecemos, tres horas en la computadora cada tarde es la única manera de que las habilidades de cada uno estén actualizadas y de asegurarse que uno podrá usar esas habilidades en particular.

Me gustaría decir que todos los sistemas de formación están bajo presión, y éste es el punto de mayor preocupación. Sea un sistema como el alemán: estará bajo presión. Presión en cuanto a costos, cómo transferir los conocimientos para manejar la nueva tecnología al personal que no la conoce. En Japón: bajo presión, porque antes en ese país no había necesidad de una alta rotación de trabajadores; ahora el mercado, la bolsa de valores, los bancos, están presionando a las firmas para que tengan más movilidad de trabajadores. En diferentes países, todos los sistemas de formación, de cualquier sector, están bajo presión. Entonces, las mismas fuerzas que están llevando a un aumento en la demanda de personal capacitado, reducen las oportunidades e incentivos para la formación de muchos trabajadores, socavando las relaciones laborales a largo plazo y excluyendo a los menos capacitados.

La mayoría de los puestos de trabajo fueron previamente creados en el sector formal; los sistemas de formación estaban ligados al sector formal.

La mayoría de los trabajos son ahora creados en el sector informal. La mayoría de los sistemas de formación estaban relacionados con la manufacturación, la mayoría de los trabajos ahora son creados fuera del sector de manufacturación. La mayoría de la formación era para trabajadores de tiempo completo, la mayoría de los trabajos son con contrato, trabajadores casuales, de medio tiempo. Estas formas de empleo están creciendo. En consecuencia, tenemos la brecha entre la capacidad de los sistemas como también la demanda creciente.

En este Informe estudiamos estos diferentes sistemas de formación, vemos cómo se estaban ajustando al cambio. Una importante conclusión a la que arribamos fue que no se puede trasladar sistemas de formación. No se puede tomar el sistema de América Latina y ponerlo en Asia. Cada sistema un producto de las instituciones, del mercado laboral, del sistema económico e histórico del que ha salido. Pero a lo que sí llegamos es a cuáles son las características de un sistema de formación que funcione bien, qué tienen en común los indicadores de un sistema de buen funcionamiento. A esto lo llamamos los cuatro mares:

- Primero, frialdad en la determinación y compañerismo social son esenciales entre: los empleadores que fueron los que usaron las habilidades; los trabajadores que las recibieron; y los gobiernos que

8 7

proporcionaron la estructura del trabajo. El compañerismo social contribuye a la calidad de la formación, la transparencia, la seguridad de estándares y el asesoramiento y certificación para una estructura positiva de incentivos también. Y, esto es muy importante: si la información y el énfasis en el mercado laboral, han resultado más que correctos. Una de las razones ha sido que se han aislado, sin ninguna agencia u organización trayendo a los mejores empleadores o trabajadores para proyectar cómo las necesidades de capacitación están cambiando.

8 8

- El tema del financiamiento. Los gobiernos, por sí solos, no pueden financiar la formación. Ésta tiene que ser, cada vez más, financiada por empleadores y por particulares. Esto puede hacerse aumentando las ganancias de la formación, proporcionando incentivos, reducción de impuestos, facilidades para el comercio y proporcionando créditos y préstamos con arreglos favorables de pago.
- Certificación. La importancia creciente de la introducción de un sistema de reconocimiento de las habilidades y competencias. Esto debe aplicarse a todas las destrezas adquiridas, incluyendo las derivadas de la formación y de las sumadas durante la experiencia laboral.
- Por último, la efectividad del costo y descentralización del mercado en la provisión de la capacitación. La calidad de éste es extremadamente importante, y la certificación en base a estándares establecida por cuerpos como SO, también está adquiriendo extrema importancia, especialmente para las firmas que están en el sector de la exportación. Todo el tema de la descentralización es estimular a las autoridades nacionales a proporcionar formación a través del sector privado. Aquí es importante decir que los mecanismos del mercado para la provisión de formación pueden llevar a mayor transparencia y efectividad de los costos en la expedición de la formación. Pero esto tiene que ser hecho de forma sistemática, con un gobierno y una autoridad central para asegurar una completa guía.

Terminaría aquí con este mensaje, creo, a nivel global: que la importancia de la educación -y la de la educación básica- en el proceso de desarrollo ha sido reconocido, y tanto que debe ser la base sobre la cual un país debe construir su nivel de capacitación. Pero la formación debe ser la base en la que un recurso humano integrado debe apoyarse. Los países reconocen la importancia de la educación básica, pero, dado el rápido y continuo cambio en la demanda de nuevas habilida-

des y aptitudes, la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida deben ser tener mucho mayor prioridad.

Éste es el mensaje fundamental del Informe, que le estoy presentando a personas que han pasado la mayor par-

te de su tiempo en no mucho más que este tema. Pero creo que en la economía mundial enfrentamos ahora presiones; un medio en el que tenemos que encontrar las habilidades correctas, en el tiempo justo y en el lugar correcto. ♦

La versión que se publica fue tomada directamente de la grabación e interpretación hecha en sala y no ha sido revisada por el autor.