
Formación profesional, desarrollo y empleo en América Latina. El papel de la cooperación internacional

Héctor Fajardo Abril

El Secretario General de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de Colombia, encara la temática del título a partir de la situación política de la región y de las condicionantes socioeconómicas que obstaculizan las transformaciones estructurales que hoy se demandan. Analiza después la situación del empleo en el sector moderno de la región en el período 1990-96 e incursiona en la situación de la formación profesional regional y de los retos que debe enfrentar, culminando con un análisis de la cooperación internacional.

La traumática transición política de América Latina hacia la democracia se caracteriza, entre otras cosas, por la insuficiencia del proceso económico-productivo para darle un sólido sustento a lo «social», como quiera que grandes sectores la población superviven en condiciones de miseria estructural, sin perspectivas en el largo plazo de resolver su situación.

Los sistemas de representación política y social no han sido sometidos a transformaciones de fondo y, en lo fundamental, se mantienen las anacrónicas estructuras que acompañaron el viejo modelo de acumulación del capital.

Los costos sociales originados por la denominada modernización del Es-

tado y el aparato productivo -que se expresan en la pérdida de puestos de trabajo, desaparición de actividades no rentables, etc.- son mucho más altos que los del ajuste administrativo y la reconversión industrial.

La reconversión productiva y los problemas sociales

El éxito de un proceso de reestructuración productiva depende no sólo de la capacidad para racionalizar la gestión sino también para reorganizar los procesos de trabajo e incorporar nuevas tecnologías y ampliar las inversiones dando preferencia al ahorro interno y democratizando la economía.

Nos encontramos frente a un evidente desfase entre la reconversión

109

productiva y la resolución de los problemas sociales. El modelo de crecimiento económico con subdesarrollo social y humano con deterioro ambiental cíclico y concentrador en alto grado, no es lo más adecuado para superar la crisis socioeconómica y política que agobia a la región.

Por esto se puede afirmar que sólo el crecimiento económico con desarrollo social y humano, provee la capacidad de gobernar legítimamente y para ello resulta necesaria la innovación integral y la amplia participación ciudadana y comunitaria en una apertura democrática hacia adentro que incida positivamente en la inserción de los países de América Latina en la economía mundial.

110

El papel de «lo social»

Lo referente al desarrollo es en términos modernos y democráticos una cuestión de redefinición de «identidades» políticas y sociales, valorizando la capacidad de éstas para promover y aceptar marcos institucionales donde impere la representatividad social y la disposición para realizar tareas globales, asumidas como palancas para disputar la actual orientación de la historia.

El conjunto de los países de América Latina pueden eventualmente progresar y reincorporarse al mundo mediante un desarrollo integral sustentable, pero para ello necesitan, sobre todo, combinar creativamente creci-

miento económico con equidad social, formación de la sociedad civil y fortalecimiento de sus organizaciones comunitarias para el ejercicio cotidiano de la participación en el contexto de una cultura para la democracia.

Las amenazas y desestabilización de los regímenes democráticos por el deterioro de su política social recorren los países de América Latina. En verdad, la extensión de las múltiples formas de violencia en estos países ponen en cuestión la institucionalidad democrática; en algunos casos son claros los antecedentes del actual socavamiento del régimen en los contenidos sociales regresivos de la política económica.

La apertura económica y la experiencia internacional

En este campo, debe revisarse la política de privatización, como dogma y principio de la propiedad pública ya que su efectividad respecto al proceso de modernización no está lo suficientemente demostrada. La ecuación según la cual la privatización garantiza la inversión tiene una validez relativa. La misma debe señalarse con respecto al desmantelamiento del Estado sustituyendo su función social por las leyes ciegas de un mercado imperfecto.

La experiencia de países industrializados de Europa y Asia corrobora que el Estado debe intervenir -como lo demuestra el caso de Corea- en, por lo menos, los siguientes aspectos:

- i. La dirección del modelo de crecimiento que resulte de la concertación entre los autores de la vida económica y social.
- ii. La organización de la participación de las empresas estatales en el cumplimiento de sus objetivos y funciones sociales y la conservación de la propiedad pública en ellas.
- iii. El aporte a la infraestructura que requieran los organismos de investigación y apoyo al desenvolvimiento empresarial.
- iv. El control al sistema financiero y en particular al manejo de los activos del sistema bancario. Asimismo, la creación de organismos financieros dedicados al fomento de actividades productivas y de generación de empleo.
- v. El manejo de la política económica y comercial internacional de cada país y la regulación de la inversión extranjera.

histórico capaz de provocar una situación de cambio progresista y democrático, en favor de un proyecto alternativo de inserción en la economía mundial, de desarrollo productivo integrador, modernizador, fuertemente redistributivo y de amplia participación ciudadana.

En esta vía hay que «privatizar al sector privado», para que deje de vivir del Estado, pues se requiere tener un Estado más racional y eficiente. No se puede confundir su intervención racional y eficiente para impulsar el desarrollo equitativo con la interferencia burocrática estéril. Se necesita, un Estado eficaz, eficiente, no corrupto, concebido como una estructura de servicios para el beneficio colectivo.

Uno de los retos inmediatos es compatibilizar el sistema democrático con la eficacia y eficiencia del Estado que, además, debe tener el tamaño y el grado de intervención que el desarrollo integral de la sociedad y los países requieran.

111

Una modernización democrática

No es descartable la opción de que la actual crisis lleve al surgimiento de nuevas fuerzas democráticas y modernas, que intenten con éxito construir proyectos alternativos de sociedad.

Con optimismo se aspira a que el desenvolvimiento de la crisis posibilite la estructuración de un nuevo sujeto

La salida de la crisis

Hay un concepto de Werner Sombart que vale la pena recordar: se trata del espíritu de empresa como uno de los rasgos del mundo moderno, en cuanto a la organización, la racionalidad, el riesgo y la competitividad, y no en el sentido burgués tradicional. Y este espíritu involucra tanto al sector privado como al estatal.

Nos encontramos ante un evidente desfase entre la reconversión productiva y la resolución de los problemas sociales. El modelo de crecimiento económico, con subdesarrollo social y humano con deterioro ambiental cíclico y concentrador en alto grado, no es lo más adecuado para superar la crisis socioeconómica y política que agobia a la región.

La cuestión central no es si la economía se está moviendo por intereses privados o estatales, sino si el espíritu que anima el movimiento de la economía es o no empresarial; y empresa en este sentido no significa empresa privada, es más que esto; tampoco designa lo que normalmente se llama actividad económica: es más que

ello, también. Lo fundamental está localizado en el papel social de la empresa más que en su forma administrativa.

112

Con esto se quiere señalar que una buena salida a la crisis depende de la capacidad y de la posibilidad de que los países de América Latina organicen sus sociedades en términos empresariales dentro del pluralismo económico y político que permita el desarrollo de unidades productivas y de servicios públicos, privadas, mixtas y asociativas de economía solidaria. Este modelo alternativo permite ampliar los espacios para la democratización de la economía y la sociedad en su conjunto.

En la medida en que las instituciones y las organizaciones sociales utilicen la matriz empresarial, podrán tener racionalidad, desarrollo tecnoló-

gico, adoptarán un sentido de responsabilidad y aceptarán la competencia y el riesgo. Un sindicato puede ser, en ese sentido, una empresa.

Comportamiento del empleo en América Latina (1990-1996)

Tomando como base el informe de la OIT «Panorama Laboral 1997», se puede afirmar que el desempeño del empleo no sólo difiere entre países, sino también entre segmentos de mercado. Al analizar la evolución del empleo desde esta perspectiva se observa que, entre 1990 y 1996, el aumento del empleo informal registra tasas más altas que el del moderno, lo que ha motivado un pronunciado cambio en la estructura ocupacional de la región durante esta década.

Desempeño del empleo en el sector moderno

Durante el período comentado, el empleo en el sector moderno en la región aumentó en 0,8 % anual. Este aumento se debió a una expansión del 1 % del empleo privado moderno, por cuanto el empleo público se mantuvo sin variaciones en términos absolutos. El hecho de que el empleo moderno haya crecido a una tasa anual inferior a la del empleo total (2,9 %) determinó una modificación en la estructura ocupacional.

De cada cien empleos generados durante ese período, sólo 15 correspon-

dieron al sector moderno y todos ellos al sector privado. Los países en los que creció la cantidad de puestos de trabajo en el sector moderno han sido Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; por el contrario, se redujo en Argentina y Brasil.

En todos los países en los que el empleo moderno aumentó, ello se debió principalmente a la expansión del empleo privado, ya que el empleo público se contrajo en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, o aumentó moderadamente en Colombia, Honduras, México, Panamá y Venezuela. Los dos únicos países que muestran un significativo aumento del empleo público son Chile y Paraguay. El comportamiento del empleo público se asoció, en la mayoría de los casos, al proceso de privatización y de reestructuración de las instituciones públicas.

En los dos países en los que el empleo moderno se redujo, ello se debió a la contracción del empleo público en Argentina y del privado en Brasil.

El crecimiento diferenciado del empleo informal en los países

Durante el periodo, el empleo informal en la región creció a una tasa anual de 4,7 %, superior a la del empleo total (2,9 %), lo que hizo aumentar la participación del sector en la ocupación total. Se estima que de cada cien

nuevos empleos generados en este periodo, aproximadamente 85 fueron empleos informales.

El crecimiento del empleo informal fue rápido en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela, lo que se refleja en un pronunciado aumento de la participación del empleo informal en el total durante esta década. La informalidad también aumenta en Chile y Uruguay, aunque moderadamente en comparación con los países señalados.

Sin embargo, el aumento del empleo informal se explica principalmente por la mayor ocupación en las microempresas. En el conjunto de la región, el empleo en este tipo de establecimientos creció a una tasa anual de 5,2 % durante el periodo analizado, mientras que el de los trabajadores por cuenta propia lo hizo en 4,6 % y el de servicio doméstico en un 3,7 %. De cada cien nuevos empleos creados en el sector informal durante el periodo, 44 correspondieron a las microempresas, establecimientos que a fines de 1996 concentraban el 40 % del empleo

Los países de América Latina pueden eventualmente progresar y reincorporarse al mundo mediante un desarrollo integral sustentable, pero para ello necesitan, sobre todo, combinar creativamente crecimiento económico con equidad social, formación de la sociedad civil y fortalecimiento de sus organizaciones comunitarias para el ejercicio cotidiano de la participación en el contexto de una cultura para la democracia.

informal y el 23 % del empleo total de la región. Si se considera que la productividad y el ingreso de los trabajadores de las microempresas es cercano a la productividad e ingreso promedio de los países, el aumento del empleo informal deber ser examinado con mayor profundidad porque no toda su expansión es equivalente a un deterioro de la calidad de la estructura ocupacional.

El aumento del empleo en las microempresas ha sido especialmente significativo en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela. En todos estos países el empleo en microempresas aumentó a tasas superiores a las del empleo informal en su conjunto.

114

El elevado crecimiento del empleo informal hizo que su participación en el empleo total de la región aumentara de 52 % en 1990 a 57 % en 1996. La mayor participación del sector informal se debe tanto a los trabajadores independientes (del 25 % al 27 % del empleo total) como a las microempresas (del 20 al 23 %).

En suma, a pesar de que en la mayoría de los países se produce un aumento del empleo privado, la contracción de la ocupación en el sector público ha sido pronunciada, determinando que la participación del sector moderno en el empleo total se redujese durante la década. Lo contrario ocurrió con el sector informal, concentrán-

dose en las microempresas el aumento de su participación en la estructura ocupacional. Si bien resulta evidente que ha existido un traslado del empleo desde el sector moderno hacia el informal, la creciente importancia de las microempresas como empleadoras hace necesario analizar con mayor cautela los efectos de la informalización del mercado de trabajo.

La formación profesional

Los principales retos que debe enfrentar un sistema de formación profesional en países como los de la región sur del mundo, son aquellos que se derivan de las transformaciones en el mercado laboral. Por tal, debemos entender el conjunto de acciones, formuladas y desarrolladas por las empresas, los trabajadores y los gobiernos para mejorar las competencias y cualificaciones del personal. Es por ello, un elemento esencial en el marco de las llamadas «políticas de empleo» y de las estrategias activas de la competitividad empresarial y nacional, debido a la estrecha relación entre niveles de formación y productividad.

La desaparición de ciertos trabajos -diferente a la reducción en el número de empleos, que, por supuesto, ocurre y es uno de los temas cruciales del momento- el surgimiento de ocupaciones con nuevos contenidos, la creciente desaparición de las diferencias entre profesiones (académicas) y ocupaciones técnicas, son el resultado de los procesos de reorganización empresarial.

Estas transformaciones se dan y se extienden con tanta rapidez que la educación en las áreas técnicas, tecnológicas y profesionales, está ya bastante rezagada. Es notable la falta de actualización y redefinición de los programas educacionales ofrecidos por las universidades y las instituciones de formación técnica en estos países.

En estas sociedades se mantienen las tradicionales diferencias entre la educación pública y la privada. Y también las diferencias entre la modalidad académica y la técnica.

La educación técnica está socialmente subvalorada. De hecho, el Estado ha ido dejando cada vez más en manos de particulares la educación formal técnico-profesional. Mientras, la educación pública ve disminuir sus presupuestos, su calidad y competencia.

El resultado es que, por una parte, no hay educación técnica profesional de calidad para los trabajadores; y, por la otra, se impide la profesionalización de éstos. Son muy escasas las oportunidades para los sectores populares en educación técnico-profesional para aquellos que no pueden o no quieren la educación académica universitaria.

El empleo industrial no crece en los países de América Latina desde fines de la década de los setenta. El estancamiento se debe a la crisis de la industria manufacturera, motivada por la caída de la rentabilidad empresarial

ante el predominio del modelo financiero-especulativo de acumulación de capital que adoptó la economía de la región.

Desde comienzos de los años ochenta muchas firmas buscaron actualizar sus equipos y renovar sus tradicionales prácticas de gestión administrativa. Como se sabe, estas nuevas tecnologías producen un desplazamiento de trabajadores allí donde se introducen. Y aunque también se generan empleos en otros campos de la economía, el saldo es negativo en el contexto general.

Las nuevas tecnologías requieren personal con conocimientos especiales y también exigen un nuevo tipo de trabajador, con capacidad de observación y análisis, facilidad de comunicación e interacción en grupo.

En el caso subregional es evidente que la adopción de nuevas tecnologías se presenta de manera parcial, segmentada y desigual.

Es por esto que la mayor calificación del trabajo no se da como una necesidad general ni tiene una presencia absoluta en toda la industria y para todo el personal ocupado.

El sistema de capacitación y formación profesional tiene que resolver las necesidades que se presentan en oficios semicalificados, así como las necesidades de recalificación y reocupación de trabajadores desplazados.

Son muchas las experiencias concretas en las cuales la capacitación ha tenido que empezar por enfrentar el analfabetismo total, el analfabetismo funcional o las carencias de conocimientos básicos.

A pesar de las presiones que resultan de la necesidad inmediata de empleo e ingresos, la capacitación y la formación profesional no pueden restringirse a aquellos elementos que se consideran básicos para el mercado de trabajo. Es preciso diseñar estos programas con unos contenidos adecuados orientados hacia una formación integral, que involucre la educación ciudadana, la autoestima, los valores éticos, la resolución de problemas y conflictos.

La educación técnico-profesional requiere bases generales científicas y humanísticas, lo cual es garantía de mayor movilidad y adaptabilidad profesional y de mayor capacidad para la educación permanente.

Es un requerimiento básico en el mundo contemporáneo debido a la aceleración y extensión del cambio tecnológico y sus efectos sobre la estructura ocupacional y los requerimientos

de calificación. El rápido cambio técnico en todos los sectores productivos genera la obsolescencia de conocimientos, técnicas y habilidades tradicionales. Como ya se dijo antes, emergen nuevas ocupaciones y profesiones, así como nuevas oportunidades de cambio de profesión a lo largo de la vida. Cada vez son menos comunes los itinerarios profesionales lineales y permanentes.

Las amenazas y desestabilización de los regímenes democráticos por el deterioro de su política social recorren los países de América Latina. En verdad, la extensión de las múltiples formas de violencia en estos países ponen en cuestión la institucionalidad democrática; en algunos casos son claros los antecedentes del actual socavamiento del régimen en los contenidos sociales regresivos de la política económica.

En general, el sistema educativo debe reorientarse sobre la base de una conciencia nacional acerca de que, como lo dijera hace poco un escritor mexicano, el camino más corto al desarrollo es la educación y el camino más corto a la educación es educar al educador.

El Estado debe elaborar y seguir una política educativa que ligue profundamente la educación formal (académica y técnico-profesional) con la formación profesional, asunto que ya está estipulado legalmente en algunos países (por ejemplo, en Colombia en la Ley 119 de 1994).

La política educativa debe, asimismo, diversificar la oferta de programas educativos, distribuir adecuadamente

en los currículos la educación académica y la técnica, elevar la calidad de las distintas modalidades de formación.

El logro de mayores niveles de igualdad social de oportunidades educativas tiene que ser un objetivo principal de la intervención del Estado. Y se trata de un asunto que no necesariamente se confunde con una educación homogénea para todos.

Una política de formación profesional acorde con las necesidades de la demanda de mano de obra debe proponerse como objetivo lo siguiente:

- Promover el desarrollo personal y profesional de los trabajadores, en la vía de elevar su calidad de vida.
- Generar las condiciones para la recuperación de la estabilidad en el empleo de los trabajadores.
- Fortalecer y desarrollar los sistemas de educación nacionales teniendo siempre en cuenta el mejoramiento constante de su calidad.
- Mejorar la competitividad de las empresas.
- Reforzar el nivel de calificación de los diferentes sectores productivos, responder a las necesidades específicas de las grandes, pequeñas y medianas empresas.

- Adaptar los recursos humanos a las innovaciones tecnológicas.
- Propiciar el desarrollo de nuevas actividades económicas.
- Unificar los diversos tipos de enseñanza profesional, a través de un solo sistema nacional.
- Cubrir a toda la población ocupada.

En Colombia, el Estado tiene una oferta de formación profesional a través de una entidad pública técnico-profesional: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es financiada con un aporte parafiscal de las empresas, equivalente al 2 % de la nómina.

La administración está a cargo del gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero la conformación del Consejo Directivo y de los Comités Técnicos de Centro es tripartita, donde los trabajadores se plantean su compromiso por mantener y fortalecer esta institución única en América Latina.

Importancia de la cooperación internacional para la formación profesional y el desarrollo

La formación profesional, técnica y universitaria constituye, si no la fundamental, la condición necesaria

determinante para el desarrollo socio-económico sustentable de las naciones y pueblos, cuando el avance científico-técnico modifica los requerimientos y competencias de las empresas y trabajadores. Si los hombres y mujeres se forman en una cosmovisión más amplia respecto del mundo del trabajo, las relaciones de producción, los cambios tecnológicos y la relación con la naturaleza, las posibilidades de mejorar los niveles de desarrollo sustentable con una mayor calidad de vida, permitirán a las naciones disminuir las brechas abismales que hoy presenta el desarrollo mundial y regional.

Es así como el talento humano, o el «capital humano» como han dado en llamar, al conjunto de condiciones que mejoran la calidad y dotación en formación y condiciones de vida de los hombres y mujeres de los países, ocupa un lugar especial en la agenda internacional y regional. Ello es así porque se redescubre la importancia determinante de la calificación y formación integral de la población para asumir con responsabilidad los desafíos que plantean los cambios y los nuevos tiempos para la huma-

nidad y los sistemas de producción. Sólo las naciones y pueblos que se preocupen, inviertan y dinamicen los sistemas de formación profesional, técnica y tecnológica tendrán mayores posibilidades de desarrollo.

Es aquí donde los Estados, empresas, ONG, organizaciones de trabajadores y organismos internacionales, deben de manera concertada adoptar mecanismos que garanticen el acceso y permanencia al desarrollo sostenible de los pueblos y naciones con un énfasis especial en la consolidación de sistemas educativos y de formación profesional y técnica.

Muchos son los organismos que cada vez intervienen en los análisis y acciones que procuran modificar, actualizar, orientar y poner en marcha nuevos patrones y contenidos de la formación profesional y técnica. Desde la Organización Internacional del Trabajo y demás organismos de cooperación de las Naciones Unidas, hasta organismos financieros internacionales como el BID y el Banco Mundial, pasando por los Estados y organizaciones regionales y

Los principales retos que debe enfrentar un sistema de formación profesional en países como los de la región, son los que se derivan de las transformaciones en el mercado laboral. Debemos entender por tal el conjunto de acciones, formuladas y desarrolladas por las empresas, los trabajadores y los gobiernos para mejorar las competencias y cualificaciones del personal. Es por ello un elemento esencial en el marco de las políticas de empleo y de las estrategias activas de la competitividad empresarial y nacional, debido a la estrecha relación entre niveles de formación y productividad.

locales, han asumido con diversos énfasis programas, proyectos y acciones cuyo objetivo es la formación profesional, técnica y tecnológica que modifica la estructura y dinámica del mundo del trabajo.

En efecto, las últimas cumbres y conferencias mundiales de las Naciones Unidas (Mujer, Desarrollo Social) han reforzado el interés por el tema y compromisos multilaterales para crear condiciones en aras de reformar, actualizar y consolidar los sistemas educativos nacionales, de formación y calificación para el trabajo. En particular para recalificar y reconvertir las formaciones específicas de los diversos grupos poblacionales que se encuentran desempleados o que son vulnerables ante los cambios en el mercado laboral.

Ejemplos como la recalificación profesional y técnica de trabajadores ocupados y desempleados en el Sudeste Asiático, la India, Europa y América Latina dan testimonio de la fuerza dinamizadora de la calificación.

Desde el punto de vista de los recursos y las competencias de calificaciones, es pensable que las sociedades no deban desperdiciar acumulados formativos, saberes y habilidades que han sido producidas por las mismas poblaciones, pero que no son reconocidos y validados social y económicamente. Esto exige poner en marcha a nivel nacional e internacional mecanismos como la certificación de competencias y calificaciones para que sean aprovechados los recursos humanos que cuenten con tales dotaciones, y viabilizar a su vez procesos de movilidad e integración regional en los mercados de trabajo. Es aquí donde instituciones como el SENAI, de Colombia, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), de Chile, y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), de Brasil, requieren ser revitalizadas y transformadas para que atiendan de manera integrada con las demás instituciones de formación profesional, técnica y tecnológica, y actúen bajo el esquema de sistemas nacionales y regionales, orientadas por políticas claras y concertadas de formación.”