

Programa de Formación e Inserción Laboral en
Centroamérica.

AECI - MTAS

Elaboración de una Clasificación Nacional de
Ocupaciones para El Salvador

Informe de evaluación de la asistencia
técnica.

Luis Rivilla de Miguel

Informe evaluación del proyecto

1. Descripción del proyecto

<i>Denominación</i>	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de una Clasificación Nacional de Ocupaciones
<i>Institución contraparte</i>	<ul style="list-style-type: none">• Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Insaforp
<i>Área de intervención</i>	<ul style="list-style-type: none">• Formación ocupacional y gestión de empleo
<i>Contexto y situación de partida</i>	<ul style="list-style-type: none">• El desarrollo de la clasificación de ocupaciones es uno de los objetivos del programa nacional de formación ocupacional e inserción laboral. <p>Hasta la fecha el país viene usando la clasificación internacional uniforme de ocupaciones, CIUO-88, tanto en las operaciones estadísticas como por los servicios de intermediación laboral.</p> <p>Anteriormente se han llevado a cabo diversos intentos de desarrollar la CNO, que no han prosperado por diversas razones, entre las que se pueden señalar la falta de continuidad de los equipos de trabajo, esfuerzos parciales de algunas de las instituciones interesadas, o la insuficiencia de la información de partida para identificar y analizar las ocupaciones.</p> <p>A lo largo de este último año se ha puesto en funcionamiento el nuevo software de intermediación laboral, que permite la operación en una base de datos nacional de ofertas y demandas a través de Internet. El catálogo de ocupaciones utilizado en la aplicación ha sido el de la clasificación internacional uniforme de ocupaciones, CIUO-88, incorporando la lista de ocupaciones detalladas de su índice (cerca de 5,300 ocupaciones), a la que se han añadido unas 100 denominaciones de ocupaciones de procedencia nacional, para casos no cubiertos por la clasificación internacional.</p>
<i>Objetivos</i>	<ul style="list-style-type: none">• Proponer un método de trabajo que conduzca al desarrollo de la clasificación nacional de ocupaciones.
<i>Actividades</i>	<ul style="list-style-type: none">• Analizar las fuentes de información disponibles y las capacidades institucionales. Proponer actividades para completar la información disponible, configurar y capacitar a un equipo de trabajo para el desarrollo de la clasificación, iniciar los trabajos de desarrollo de la misma.

2. Ejecución del proyecto

<i>Periodo</i>	25 abril 2006 – 25 junio 2006	
<i>Contraparte personal (institución y personas)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Insaforp Observatorio del Mercado Laboral. Licenciado Roberto Ponce, Gerente. 	
<i>Lugar de trabajo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad del Observatorio del Mercado Laboral, Insaforp, San Salvador. 	
<i>Relaciones institucionales (instituciones y objetivo de los contactos)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencias, personal y dirección de Insaforp • Ministerio de Trabajo <ul style="list-style-type: none"> ◦ Departamento Nacional de Empleo (Oficinas Central y regionales de San Miguel Y Santa Ana). ◦ Departamento de Estadística • Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc) • Fundación para la Educación Integral de El Salvador (Fedisal) • Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y consultores independientes • Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Costa Rica) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Información sobre le proyecto y recopilación de información, participación en diversos foros e iniciativas de la institución ⇒ Información sobre el proyecto, ⇒ Recopilación de información relativa a la estructura ocupacional del país ⇒ Análisis de las posibilidades de cooperación en el proyecto y de las fuentes de información disponibles ⇒ Conocimiento de la información disponible y de las posibilidades de participación en el proyecto ⇒ Examen del nuevo programa informático de intermediación laboral, de su catálogo de ocupaciones, implementación de reportes para explotar la información de la base de datos. ⇒ Análisis de la viabilidad técnica y económica de su participación en el proyecto ⇒ Información sobre el proceso de desarrollo de la Clasificación de ocupaciones de Costa Rica
<i>Recursos humanos y materiales a disposición del experto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuados y a mi disposición desde el primer momento: lugar de trabajo en Insaforp, transporte (vehículo y motorista del proyecto y 500 dólares para gastos de desplazamiento), ordenador portátil y conexión a la intranet de Insaforp y a Internet, teléfono celular con tarjeta prepago. Señalar la excelente planificación de nuestra llegada por parte de AECI e 	

Insaforp, que permitió comenzar a trabajar desde el primer momento.

Recursos humanos: Integración en el equipo del Observatorio, formado por el gerente, tres técnicos y otros dos técnicos, uno del Ministerio de Trabajo, otro del proyecto de formación e inserción laboral, con una persona designada específicamente al proyecto. En la fase final de la asistencia se incorporó otra técnico más.

*Actividades
(previamente
programadas y
otras no previstas)*

- Análisis de experiencias anteriores.

Relaciones con entidades participantes.

Recopilación y análisis de información sobre ocupaciones en el país, diseño de informes para rentabilizar la información del sistema informático de intermediación laboral, y de clasificaciones de ocupaciones del entorno y de los procesos que condujeron a su desarrollo.

Propuestas de organización del trabajo, formulación de términos de referencia y entrevistas para conocer las posibilidades de colaboración de consultores externos a las instituciones.

*Beneficiarios de las
actividades*

- Los futuros usuarios de la clasificación de ocupaciones, principalmente la Red de Oportunidades de empleo del Ministerio de Trabajo (y sus entidades colaboradoras), y la dirección general de estadísticas y censos (Digestyc).

*Valoración del
grado de
colaboración de la
contraparte*

- Insaforp aporta su colaboración en todo momento, asume la necesidad del objetivo, aporta medios materiales y humanos

*Metas alcanzadas
(cuáles se dan por
cumplidos y cuales
no, y por qué
causas)*

- Se ha elaborado un borrador de clasificación, con cerca de 900 ocupaciones existentes en el país, y utilizadas por los servicios de intermediación laboral.
- Se ha reunido la información disponible en el país sobre las ocupaciones, procesado y agrupado en un documento de apoyo para el desarrollo posterior de la clasificación.
- Se han señalado otras fuentes de información, necesarias y existente, que habría que utilizar para completar el trabajo.
- Se ha mejorado la operatividad del sistema informático de intermediación laboral como fuente de información para actualizar la clasificación de ocupaciones, con el diseño de informes específicos con esta finalidad.

Productos elaborados

- Se ha aportado información complementaria para facilitar la revisión de los grupos de clasificación y adaptarlos a las especificidades del país.
- No ha sido posible organizar un equipo de trabajo que continuara con el proceso, ni, en consecuencia, comenzar con él los trabajos de actualización de la clasificación, más allá del borrador de clasificación elaborado, y de la transferencia de información y metodología a personal de Insaforp. Sin embargo, por esta experiencia, se han puesto de manifiesto las condiciones previas necesarias para acometer el trabajo, que exigen la implicación en el mismo de las instituciones que serán usuarias de la clasificación (básicamente Ministerio de Trabajo y Digestyc).
- Borrador de clasificación nacional de ocupaciones.
- Documento de base para su actualización, a partir de las fuentes de información disponibles.
- Informe de la asistencia técnica y recomendaciones para el desarrollo de la clasificación.

Acciones formativas

- No se desarrollan, a excepción de la transferencia de documentación e información sobre la clasificación de ocupaciones a personal de Insaforp.

3. Autoevaluación

*Objetivos iniciales:
grado de claridad,
concreción y ajuste
a las prioridades de
la institución
receptora*

- El objetivo de elaborar una CNO es bien claro y se concreta en un producto bien determinado.

Insaforp no es un usuario directo de la clasificación, su trabajo con las ocupaciones va más allá, puesto que se centra en el desarrollo de programas de formación en un grupo de ocupaciones, actividad que requiere un conocimiento más profundo de las competencias profesionales vinculadas a las ocupaciones que el que proporciona una clasificación, y más selectivo, por no abarcar toda las del mercado de trabajo.

Con la CNO, la institución se beneficia también de una mejor información de mercado de trabajo en la medida en que todas las instituciones que producen información ocupacional (Departamento Nacional de Empleo, Digestyc, Seguro Social) utilicen una misma clasificación, y que ésta refleje la estructura ocupacional del país.

No obstante, Insaforp es el organismo, de los relacionadas con los servicios de empleo y formación, con mayor capacidad institucional, financiera y de gestión, de ahí que asuma la contraparte en el proyecto de formación e inserción laboral, así como la iniciativa en proyectos que competen, en mayor medida, a otras instituciones con más debilidades para afrontarlas. Así sucede con este proyecto.

*Desviaciones en el
diseño original*

- No se puede hablar de desviaciones con respecto al diseño original, puesto que estaba todo por hacer, los antecedentes a este proyecto no habían producido documentación aprovechable, bien por insuficiencia de los resultados, bien por utilizar una base conceptual no recomendable. El objetivo primero de la asistencia consistía en realizar dicho diseño.
- Dada la disparidad de contextos (económico, institucional y de recursos), no era viable la transposición de la metodología española (adaptación primera de la clasificación internacional CIUO por el instituto de estadística en un producto agregado, con fines estadísticos, seguida de un detalle mayor realizado por los servicios de empleo, a partir de la ingente documentación ocupacional generada por los estudios sectoriales), por lo que se hacía necesario analizar otras experiencias de países más próximos para establecer los pasos a dar y determinar las necesidades concretas del proyecto.

*Consecución de
resultados:
resultados*

- El proyecto de desarrollo de una CNO requiere el examen de las actividades económicas existentes en el país, y de las

ocupaciones vinculadas a las mismas, a partir de la experiencia de las instituciones involucradas en el mercado de trabajo, del aprovechamiento de la información generada previamente (por los servicios de intermediación o por otras fuentes), o de la que sea preciso obtener para completar las lagunas de las dos anteriores, que ayude a identificar las ocupaciones existentes en el mercado de trabajo nacional y, aunque sea de forma sucinta, sus competencias básicas (siguiendo el modelo de CIUO, en sus dimensiones de nivel y de área de especialización), para su adecuada clasificación. Este proceso se desarrolla a lo largo de un periodo amplio de tiempo, por lo que hace falta asegurar la continuidad de las personas que lo desarrollen y su implicación en el mismo.

- La estrategia al inicio se orientó, de una parte, a recopilar y clasificar el máximo de información posible en el ámbito nacional relacionada con las denominaciones más comunes de las ocupaciones y sus contenidos básicos, para facilitar un desarrollo de la clasificación basado en datos e informaciones objetivas, que hiciera posible el avance de los trabajos. La falta de resultados de experiencias anteriores se debió en parte, a mi juicio, a la ausencia de esta información de partida, información que, probablemente, no era tan accesible como en la actualidad.

De esta forma, con la asistencia se consiguió reunir en una base de datos información sobre más de 20.000 puestos de trabajo, procedentes de los diversos aplicativos informáticos con que se ha gestionado la intermediación laboral (por parte del Ministerio y la Red nacional de oportunidades de empleo) y de trabajos del observatorio del mercado laboral sobre la oferta de empleo publicada en prensa.

Con todo, dadas las características del mercado de trabajo Salvadoreño, a semejanza del resto de países del entorno, con una marcada separación entre el empleo formal e informal, el medio urbano y el rural, y las limitaciones de cobertura de los servicios públicos de empleo, vinculados especialmente al medio urbano-formal (intermediación en ocupaciones de servicios y de cualificación media - baja), se necesitaba complementar esta información con la procedente de las encuestas de hogares, que por su carácter muestral, aproximadamente 30.000 entrevistas anuales a personas ocupadas, para un mercado de trabajo de 2,5 millones de trabajadores, permitía complementar las zonas menos visibles por las fuentes anteriores (no es necesario analizar todas las respuestas sino aquellas relacionadas con las ocupaciones para las que se dispone de menos información).

- Por otra parte, se analizaron las posibilidades y prioridades

de las instituciones usuarias de la clasificación. De una parte el Ministerio de Trabajo cuenta con escasa capacidad de gestión, el alcance de la intermediación laboral de las oficinas del Departamento Nacional de Empleo se limita a ocupaciones de cualificación media-baja, en el sector servicios, dentro del mercado de trabajo urbano- formal. La oficina central del DNE en San Salvador presenta ciertas deficiencias organizativas y de motivación del personal, y el departamento se encuentra en un proceso de desconcentración y de fortalecimiento de su red de intermediación (con la colaboración de los municipios y otras instituciones), así como en proceso asunción del papel rector del sistema, con la recepción de la Red que ha diseñado Fedisal, tarea a la que hay que dar más prioridad que a su participación en el proyecto de CNO.

Fedisal se encuentra en proceso de liquidación del proyecto de Red de intermediación (la fecha prevista de finalización del proyecto es Noviembre de este año), con lo que el equipo de personas vinculado a la intermediación laboral está en proceso de desintegración, y no se puede asegurar su continuidad necesaria para que su participación en este proyecto sea efectiva.

Finalmente, por las reuniones celebradas con Digestyc, mi impresión es que esta institución no priorizaba la necesidad de una CNO. La encuesta de hogares publica información ocupacional únicamente en diez categorías (los grandes grupos de la CIUO), por lo que una nueva clasificación no va a aportar diferencias en su forma de trabajar. De cara al próximo censo de población (la fase de campo está previsto que comience a partir de febrero de 2007), el cuestionario censal contiene menos preguntas sobre la ocupación que la encuesta de hogares, por lo que los resultados que se obtengan no serán muy detallados. No obstante, no se les hizo una invitación formal para incorporarse en el equipo, por lo que tampoco hay certeza de esta falta de interés.

- Con esta situación de partida, se optó por el acopio, depuración y clasificación de información, y se confió en que el desarrollo de la CNO, facilitado por este trabajo anterior, se realizara por una asesoría técnica nacional contratada, teniendo en cuenta que se disponía de fondos para ello, con la participación permanente de personal de Insaforp (para asegurarse la transferencia de conocimientos posterior). Con este planteamiento se sondeó el mercado nacional de consultores, y se recibieron diversas propuestas técnicas que fueron analizadas posteriormente.

El análisis de las capacidades y propuestas de los consultores

externos reveló, que tampoco se puede confiar el desarrollo de la CNO a una asesoría externa, por más que aporte sus capacidades de investigación primaria, dada la amplitud del trabajo y la falta de experiencia nacional en la materia.

En consecuencia, el componente de organización de un equipo de trabajo y su puesta en marcha resultó infructuoso, y no quedó margen más para revisar el planteamiento inicial, por lo que se aprovecharon los últimos días para transferir información y metodología al personal de Insaforp, que continua con el trabajo intentando configurar un equipo más equilibrado (entre facilitadores e instituciones usuarias de la clasificación), que cuente con personal del Ministerio, de Digestyc, y con algún facilitador externo que lo dinamice. A partir de la información recopilada, del borrador de clasificación con las ocupaciones más usuales en el servicio de intermediación laboral, y del señalamiento de otras fuentes que se pueden incorporar a esta base, como la encuesta de hogares, es más viable el desarrollo de la clasificación que con anterioridad a la asistencia.

Necesidades detectadas: que no estaban contempladas al inicio y que se han ido detectando

- El proyecto estaba por diseñar, así que no cabe señalar necesidades que no estuvieran contempladas al inicio. No es posible transponer metodología española para este trabajo ante las evidentes diferencias de contexto económico y de recursos (humanos y de información). De ahí que fuera preciso analizar inicialmente las posibilidades nacionales para establecer una metodología específica.

*Valoración de medios y condiciones de trabajo
Impacto del proyecto: cambios producidos y que es previsible que se produzcan*

- Los medios han sido adecuados en todo momento. Reconocer a este respecto el trabajo de planificación de la dirección del proyecto FOIL en El Salvador, y las facilidades dadas por Insaforp.

La asistencia ha puesto en valor recursos de información que no se aprovechaban lo suficiente y ha demostrado la capacidad del nuevo sistema informático de intermediación para integrar y rentabilizar la información generada por la red de intermediación laboral.

Con el desarrollo de la clasificación de ocupaciones, es de esperar que se mejoren los procesos de intermediación y el aprovechamiento de la información sobre el componente ocupacional del mercado de trabajo para la toma de decisiones relacionadas con la formación, y con los servicios de orientación e información profesional.

Autosostenibilidad por parte de la institución receptora

- Insaforp es la institución promotora de la clasificación, pero su custodia (revisión, mantenimiento y actualización) debería atribuirse al Ministerio de Trabajo, que es la institución

*Continuidad de la
cooperación:
necesidad de
nuevas misiones de
seguimiento /
evaluación y
continuación*

usuaria que requiere de un mayor nivel de detalle y de actualización en la clasificación, y de traducción a su catálogo de ocupaciones incorporado al sistema informático de intermediación. El carácter *nacional* de la clasificación se debe traducir en su uso por todos los organismos públicos para las funciones relacionadas con esta variable, y requiere, más que de su aprobación normativa, de la participación en su desarrollo por quienes van a ser usuarios de la misma. Insaforp puede colaborar, a través del observatorio, en el mantenimiento y actualización de la clasificación, aportando información sobre nuevos perfiles profesionales o cambios en la clasificación con arreglo a los criterios de nivel y de especialización de las competencias requeridas, y desarrollando contenidos complementarios, descriptivos de las ocupaciones, que contribuyan a mejorar el conocimiento de la estructura ocupacional del mercado de trabajo y a facilitar un mejor uso de la clasificación y un mayor desarrollo de los servicios y actividades de información profesional .

- A partir del borrador de clasificación elaborado y de la información aportada, el personal de Insaforp, con los apoyos que finalmente incorporen a este proyecto, va a continuar el trabajo de desarrollo de la clasificación, por lo que se recomienda continuar con el seguimiento, apoyo y evaluación del proyecto.

En la medida en que el equipo de trabajo que continua con esta actividad vaya perfeccionando el borrador de clasificación, los principales apoyos que se van a requerir se refieren a la validación sobre el terreno (con empleadores, instituciones educativas, asociaciones profesionales) de la propuesta de clasificación nacional, a la generación de la información primaria que complete a las fuentes de información disponibles, y a las acciones que contribuyan a la mayor operatividad posible de la clasificación (como pueden ser la elaboración de un programa informático de consulta o el diseño de los procedimientos de actualización y mejora de la misma).

El proceso de adaptación de la clasificación se va a extender en el tiempo, por lo que se hace conveniente realizar evaluaciones intermedias.

- Además del apoyo recomendado para continuar el proceso de desarrollo de la CNO, en la medida en que la contraparte requiere de un conocimiento más profundo de las ocupaciones que el que aporta la clasificación en sí, puede ser conveniente el apoyo para realizar un programa de análisis ocupacional, para determinadas áreas prioritarias

Actuaciones previas de la institución receptora necesarias para la pertinencia, viabilidad y eficacia de acciones de continuidad

(por su volumen o por el carácter estratégico de determinados sectores económicos), que ayude a un mejor conocimiento del contenido de determinadas ocupaciones.

- Insaforp se ha propuesto continuar el trabajo, incorporando al equipo colaboradores del Departamento Nacional de Empleo y de Digestyc, así como facilitadores o personal de apoyo externo.

Esta participación de personal de las instituciones a la postre usuarias de la clasificación, debe completarse con el compromiso de las propias instituciones, para adecuar sus procesos de trabajo a la nueva clasificación, una vez que esté finalizada. Especialmente en cuanto su incorporación al sistema informático de intermediación laboral, a las operaciones estadísticas relacionadas con las ocupaciones (encuesta de hogares, censos de población), y al mantenimiento, revisión y actualización sistemáticos de la nueva clasificación. Para que la clasificación tenga operatividad, estos compromisos y responsabilidades deben asegurarse de antemano.

Enfoque de genero

- Se ha propuesto, una vez esté ultimada la clasificación, elaborar una versión con doble denominación de las ocupaciones, en su forma masculina y en la femenina, para contrarrestar el efecto de la utilización del masculino para referirse a las ocupaciones en su forma genérica (en lugar de tratar de encontrar denominaciones neutras para las ocupaciones, como ha hecho Bolivia, dada la dificultad del castellano para esta forma de uso del lenguaje). Esta actividad se puede realizar en colaboración con alguna facultad universitaria, dado que técnicamente es de naturaleza lingüística, más que del área de empleo.

4. Otras observaciones y propuestas

- Es conveniente desarrollar un trabajo, en paralelo o posteriormente, de descripción de los contenidos de las principales ocupaciones, o de aquellas para las que se diseñen programas de formación, que complete o adapta el diccionario de la clasificación que ha servido como punto de partida (CIUO-88). Para esta descripción (propósito general de la ocupación, funciones principales, denominaciones más usuales en el mercado de trabajo, herramientas, medios y materiales de trabajo) pueden utilizarse materiales de Insaforp, así como la adaptación de otros diccionarios de ocupaciones, que se han aportado en la asistencia (Colombia, Nicaragua, Estados Unidos).

- El sistema informático de intermediación laboral RED, al que se conectan tanto las oficinas de intermediación laboral, como Insaforp o los propios usuarios con capacidad de acceso a Internet, es una plataforma de gran utilidad para la divulgación de la clasificación de ocupaciones. Parte de los problemas que se relacionan con la ausencia de una clasificación nacional, tienen más relación con el desconocimiento de la estructura, marco conceptual, y contenidos de la clasificación internacional que sirve de modelo. De ahí que se recomiende incorporar información sobre la clasificación a la página Web, que sirve de entrada al sistema informático, bien directamente o por enlace a la de Insaforp que contenga la información.

San Sebastián, 4 de septiembre de 2006.

Luis Rivilla de Miguel
Técnico de empleo del Servicio Público de Empleo Estatal, SPEE-Inem