

# Comentarios al estudio de Colombia

Javier Lasida<sup>1</sup>

## I. Introducción

Los comentarios que se presentan a continuación se organizan en dos partes: en la primera se abordan algunos aspectos del análisis respecto a los jóvenes bogotanos, en tanto en la segunda se plantean reflexiones en relación a las políticas y programas de educación analizados en el estudio de Clara Ramírez, vinculándolos con los procesos de cambio que están experimentando las políticas de educación y trabajo en la Región.

Previamente, como comentario general sobre el programa de investigación en el que se enmarca este estudio, quiero subrayar el rendimiento obtenido por la estrategia de investigación, que combinó diferentes escalas y perspectivas de abordaje del tema, las cuales usualmente se presentan como vías paralelas en la producción de conocimiento: por una parte, la referida a la situación de los jóvenes, especialmente de los pobres, considerando el conjunto de indicadores más relevantes para describirla e interpretarla y, por la otra, la dirigida a los programas de intervención.

## II. El análisis de los jóvenes

1. El estudio ratifica la siguiente observación: analizando la pobreza y la extrema pobreza por tramos de edad, hay mayor cantidad de pobres en los grupos conformados por las dos etapas de la vida de más alta

1. Proyecto "Competencias Laborales" de la Dirección Nacional de Empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y el Banco Interamericano de Desarrollo, Uruguay.

vulnerabilidad: el inicio, la niñez y la adolescencia (0 a 14 años) y, en segundo término, la tercera edad, correspondiente a los mayores de 65 años. Entre los dos grupos, es más marcada la presencia de pobres entre 0 y 14 años, especialmente en Bogotá, donde disminuye significativamente el número de pobres en el tramo de adultos mayores. Analizando el grupo entre 15 y 19 años se registran niveles de pobreza menores que en los niños y adolescentes, pero también algo más elevados que en el grupo que tiene más de 65 años.

Se subraya este dato por su relevancia en términos sociales. En las historias individuales existen dos momentos que generan consecuencias fuertes en el desarrollo personal y en la ubicación social: el período comprendido por la gestación y los primeros meses de vida, y la etapa en la que se asumen los roles adultos. En ambos se concentran intensos cambios (biológicos, intelectuales, psicológicos y en la interacción social), los cuales tienen como consecuencia que quien egresa de esas etapas sea la misma, pero a la vez otra persona distinta que aquella que las inició. Pensemos en las diferencias entre un óvulo fecundado y un niño de un año, o en las que existen entre un niño de diez años y un joven de veinte años.

Las condiciones en las que se vivan esas dos etapas, las posibilidades que ellas abran o cierren, tienen consecuencias difícilmente reversibles en el resto de la vida. Las exclusiones sufridas por el feto y el bebé y, luego, por el adolescente y el joven, son decisivas en la inequidad de oportunidades y en los procesos de reproducción de la pobreza.

Por lo tanto, la observación reiterada acerca de que la mayoría de los niños y jóvenes son pobres, y de que, a la vez, la mayoría de los pobres son niños, está indicando la relevancia del tema abordado, como parte de las estrategias de superación de la pobreza.

**2.** El estudio aporta el dato sorprendente de que el promedio de años de educación de los desocupados es mayor que el de los ocupados, tanto entre los pobres como entre los no pobres, manteniéndose las diferencias considerando el sexo y la edad.

Clara Ramírez plantea al respecto que un más alto nivel de educación no incrementa las posibilidades de empleo, a pesar de que las exigencias para obtenerlo son progresivamente mayores, y que ni el sistema educativo es capaz de responder a las exigencias del mercado

laboral, ni éste es capaz de incorporar el creciente nivel educativo de los jóvenes.

Complementariamente a estas consideraciones, frente a lo inusual del dato, parece interesante formular alguna hipótesis. Tal vez parte de la explicación se vincule a cierta situación de privilegio que, paradójicamente, se asocie con la condición de desocupación. O sea, el desocupado es el que puede postergar su incorporación a las peores ocupaciones del mercado informal, esperando una mejor oportunidad.

La hipótesis tiene como fundamento los análisis que se han realizado respecto a los jóvenes buscadores de trabajo por primera vez (BTPV), que cuentan con mayores niveles educativos y mejor situación socioeconómica que una parte importante de sus coetáneos, los cuales están ocupados, pero en condiciones de precariedad, con muy bajas remuneraciones y en empleos que no les aportan calificación. El que busca trabajo por primera vez está indicando la existencia de un problema de desajuste entre educación y mercado laboral, pero su condición de desocupación no debe llevar a soslayar que sufren situaciones de mucha menor vulnerabilidad que la mayoría de los que aparentemente son privilegiados por gozar de posibilidades de empleo. Digo aparentemente porque una de las claves de la situación es que a los BTPV no les interesan y no estarían dispuestos a aceptar los puestos que los ocupados desempeñan y que, de hecho, frente a esas alternativas, prefieren esperar.

Extrapolando este análisis a los datos relevados por el estudio, se sugiere que, tal vez, parte de la explicación tenga características comunes (una situación relativamente mejor de los desocupados) con la recién mencionada. Igualmente importa señalar, respecto al límite de la extrapolación, que el dato del estudio se refiere a todos los tramos de edad, en tanto la caracterización de los buscadores de trabajo por primera vez se refiere a una condición que, obviamente, es exclusivamente juvenil.

**3.** La respuesta de los jóvenes a la pregunta respecto de las razones de no asistencia escolar, diferenciándola por condición de pobreza, aporta datos interesantes tanto sobre el papel de la escuela como sobre los requisitos que deben cumplir las políticas de educación y trabajo dirigidas a los jóvenes pobres.

Como primera causa aparecen los “costos elevados”, lo que indica que la educación y la capacitación no debe tener para estos sectores ni costos de cuota, ni otros menos específicos, entre los que probablemente se encuentren en primer lugar los de transporte.

A ello se agregan los costos de oportunidad, en mayor medida para los pobres (13,3% adujo esta causa para no estudiar), pero también para los no pobres (9,7% de los de este grupo). El dato sugiere que para estos jóvenes, especialmente para los pobres, las propuestas de capacitación o incluyen una “beca” o “subsidio”, o les facilitan un acceso rápido al mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, el pagar a los jóvenes para que se capaciten supone ciertos riesgos. La experiencia de algunos programas indica que debe guardarse un equilibrio (a encontrar en cada caso), para que el aporte de los recursos que les posibiliten capacitarse no se convierta en la principal o, peor aún, la única motivación para asistir, lo que desvirtúa el sentido de la intervención.

Otra de las causas manifestadas por los jóvenes para no asistir es que “perdió o fue expulsado”; sugestivamente esta se da exclusivamente entre los pobres, donde alcanza al 9 por ciento de los entrevistados (y no se registra ningún caso entre los no pobres). La hipótesis al respecto es que uno de los principales papeles cumplidos por el sistema educativo en relación a este grupo de jóvenes, es la legitimación de la exclusión en el acceso a bienes y servicios de la sociedad, a partir del fracaso educativo. Legitimación, en primer término, en la percepción y valoración que el joven hace de sí mismo y de su lugar en la sociedad y, en segundo término, legitimación meritocrática, que es ampliamente aceptada en el conjunto social.

**4.** La investigación incluye, entre las variables de impacto, la situación educativa de los egresados. La inclusión es consistente con la finalidad de integración social que deben tener los programas de formación de jóvenes<sup>2</sup>. Es interesante, en este sentido, el recorrido de la “nueva generación” de programas de capacitación laboral de jóvenes (como Chile Joven, Proyecto Joven de Argentina o Projoven en Perú y Uruguay), que se iniciaron definiendo como objetivo la inserción ocupacional y luego la ampliaron, reconociendo también el valor de la inserción educativa.

2. Hay que agregar que en términos de política de empleo también es necesario considerar este objetivo: si los jóvenes se incorporan al mercado, pero no continúan formándose, en un período de tiempo la capacitación adquirida perderá valor; y en los otros casos, cuando se logra que algunos jóvenes retornen a la educación y posterguen el momento de la inserción laboral, es probable que ello les signifique mejorar las oportunidades de em-

Tal como se aplicó en el estudio, el indicador debe considerar la situación educativa antes y un tiempo después de la capacitación. Se podría mejorar contemplando la posibilidad de que algunos jóvenes estuvieran estudiando y a la vez trabajando o buscando trabajo, alternativas que en el Informe aparecen como excluyentes.

pleo futuro y en términos sociales supone descomprimir la demanda de empleo.

### III. Las políticas y los programas

Los sistemas, las políticas y los programas de educación, formación y capacitación de jóvenes en América Latina adolecen de grandes limitaciones en sus alcances. En algunos casos, esto sucede porque pertenecen a estados nacionales con grandes carencias, tanto en su capacidad de ejercer el poder coactivo sobre el conjunto de su territorio, como en el desarrollo de sus instituciones.

A ello se ha sumado, en la segunda mitad del siglo XX, una creciente masificación de la educación formal, que ha tenido como contrapartida la progresiva pérdida de calidad en los aprendizajes logrados, especialmente por parte de los niños y adolescentes de sectores en situación de pobreza. Junto a estas carencias se registran procesos de cambio en las políticas y programas dirigidos a los jóvenes. La investigación contribuye al relevamiento y la comprensión de esas transformaciones. Varias de sus constataciones y conclusiones pueden ser leídas desde la doble perspectiva de las limitaciones de las políticas y de sus intentos de transformación.

La desarticulación de las ofertas, que plantea el informe, probablemente obedezca a carencias del desarrollo institucional<sup>3</sup> vinculadas, en el período más reciente, a la búsqueda de nuevas respuestas, con nuevos arreglos institucionales.

Se registra asimismo desorden en los certificados, lo que acarrea como consecuencia que la información que la capacitación da sobre sus egresados sea de mala calidad. Esto a su vez deteriora el mercado laboral y afecta tanto a los empleadores como a los trabajadores, a las instituciones y a los programas educativos, de capacitación y de empleo.

La transición de las políticas y los programas ¿desde dónde y hacia dónde? El análisis y la comprensión de los procesos de cambio es siempre más difícil y riesgoso al hacerse simultáneamente a los hechos, como en este caso. Rolando Franco (1995), en relación a las políticas educativas en la Región, identifica un paradigma dominante pero en

3. Por ejemplo ha sido característica en la Región la creación de nuevos órganos pú-

blicos yuxtaponiéndolos con los preexistentes, produciendo superposiciones (simultáneas con vacíos) y, en definitiva, ineficacias e ineficiencias como resultado de las políticas.

retirada, y un paradigma emergente, todavía con presencia minoritaria.

Avanzando, a partir de la caracterización de R. Franco, el primer paradigma es el orientado por la **oferta** de las instituciones, sus programas, sus servicios y sus recursos humanos, sus equipos y su infraestructura; el segundo prioriza la **demand**a, o sea a los beneficiarios, sus necesidades y los aportes, expresados en términos de resultados e impactos, significativos para estos. El enfoque y los marcos teóricos propios

de uno y otro paradigma se manifiestan en los momentos de diseñar las políticas, decidir los arreglos institucionales para darles soporte, gestionarlas, financiarlas y evaluarlas.

Se abordan en el estudio algunas características de los programas colombianos más innovadores que fueron analizados, identificables con lo arriba caracterizado como el paradigma o el enfoque de la demanda: 1) la aplicación de instrumentos de focalización, que constituyen una alternativa al acceso universal y que, si bien adolecen de problemas, se han utilizado con rigor y aceptan sucesivos ajustes; 2) en el mismo sentido, la utilización sistemática de instrumentos de evaluación de resultados e impactos; 3) el ensayo de modalidades efectivas de articulación con el mercado.

A la vez, aparecen algunas carencias, compartidas en algunos casos con experiencias de innovación de otros países. Entre ellas se destacan las siguientes:

- 1) Las empresas no financian ninguna parte de la práctica laboral de los jóvenes, por más que estos se desempeñen como trabajadores en las mismas. No sería razonable que ellas se hicieran cargo de todos los costos de estos aprendizajes, pero tampoco lo es que no asuman ninguno; esto por razones tanto de eficiencia y equidad en el uso de los recursos<sup>4</sup>, como de control de calidad respecto a la pertinencia y a los aprendizajes generados por las pasantías<sup>5</sup>.
- 2) El programa para bachilleres adolece de problemas, que parecen vincularse a haber adoptado una combinación inadecuada entre modalidades de gestión que exigen descentralización y, por otra parte, una institución fuertemente centralizada como responsable del mismo.
- 3) Tal vez el problema más importante y, hasta donde dispongo de información, sólo registrado con estos alcances en Colombia, es la discontinuidad del Programa de capacitación de jóvenes, desarrollado por el SENA, en base a licitaciones de cursos cortos con

4. La eficiencia, porque al no pagar nada el empresario, se incrementan los costos del Programa a cubrir con recursos públicos. Y la equidad porque, en caso de ser bajos los montos que se entregan a los jóvenes, o de existir diferencias con lo que perciben otros trabajadores por el mismo trabajo, con similar capacitación y experiencia (ambas situaciones se dan en Programas de otros países, aunque no consta que ocurra en el caso colombiano), son los propios jóvenes los que financian la práctica o pasantía.
5. La idea se fundamenta en el supuesto de que el empresario asumirá costos en tanto la práctica esté asociada a una capacitación efectiva, que responda a demandas que la empresa tiene o espera tener en el futuro.
6. Las carencias en la capitalización y acumulación de innovaciones relevantes también aparecen relevadas por el estudio, que registró escasa cobertura de las intervenciones innovadoras entre los jóvenes. Esto contrasta

pasantías<sup>6</sup>. Como lo demuestran otras experiencias de programas similares en otros países, que han sufrido interrupciones de menor alcance, el principal costo de iniciar un proceso de este tipo e interrumpirlo, es la señal que reciben los oferentes de capacitación y la propia sociedad respecto a la credibilidad y sustentabilidad de estos ensayos. El impacto de esto son las expectativas frustradas en los potenciales beneficiarios, en las instituciones capacitadoras y en las empresas, con tal alcance que, probable-

con el hecho de que Colombia cuenta con varias de las iniciativas más significativas y consolidadas de la Región, en la creación de propuestas educativas adecuadas a los jóvenes en situación de pobreza.

mente, iniciativas similares en el futuro deban cargar con el peso de estas situaciones.

### **Bibliografía**

FRANCO, Rolando, 1995. La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social en América Latina. En: Rolando Franco y otros, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.