

ATLAS MUNICIPAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA 2020



ESTUDIOS TRANSVERSALES

Propuesta para mejorar la empleabilidad y productividad de los jóvenes

Pedro Rodolfo Eróstegui Torres

Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA)

Alfredo Vicente Seoane Flores

Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA)

Propuesta para mejorar la empleabilidad y productividad de los jóvenes

Pedro Rodolfo Eróstegui Torres, CIDES-UMSA.
Alfredo Vicente Seoane Flores, CIDES-UMSA.

Resumen

A partir del análisis socio-demográfico se identifica la problemática del empleo en general, y la del empleo juvenil en particular, caracterizadas por su insuficiencia en términos de calidad y formalidad. Asociando la atención de la empleabilidad de los jóvenes como la fórmula adecuada -junto a la elevación de la productividad-, para mejorar la situación de ingresos y las condiciones sociales en que viven se busca cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En el caso de Bolivia, se evidencia que cuenta con el llamado Bono Demográfico (BD) y que los jóvenes son el grupo principal de la Población Económicamente Activa (PEA). El análisis muestra que los beneficios del BD serán mayores sí, de una parte, se diversifica y amplía la inversión superando el extractivismo y, de otra, sí este efecto es potenciado mediante el aumento de la productividad. Tanto para el objetivo diversificador, como el de la productividad en alza, se plantea la necesidad de promover y fortalecer programas para la formación y capacitación en competencias ligadas al trabajo, y en relación con las unidades productivas.

La inserción laboral juvenil está vinculada al crecimiento de la economía y a la capacitación y/o formación. El crecimiento económico -asociado a la dinámica inversionista de las empresas- crea las oportunidades de empleo y la capacitación proporciona la posibilidad de asimilar el cambio tecnológico. Estas dos opciones son las básicas para ampliar las oportunidades del empleo decente o digno.

La propuesta está vinculada a la generación de un acuerdo nacional para elevar la productividad y empleabilidad de los jóvenes, adoptando una estrategia que involucre a los actores públicos (en su nivel central y territorial), privado (empresarial y de la sociedad civil) y académico (universidades e institutos técnicos), priorizando la formación de jóvenes para el trabajo y que en su implementación promueva el logro de los siguientes ODS: Fin de la pobreza (Objetivo 1), educación de calidad (Objetivo 4), trabajo decente y crecimiento económico (Objetivo 8), Industria e innovación (Objetivo 9) y reducción de las desigualdades (Objetivo 10).

Cómo citar:

Eróstegui, R. y Seoane, A., 2020. Estudios Transversales: Propuesta para mejorar la empleabilidad y productividad de los jóvenes. La Paz: SDSN Bolivia. Disponible en: <http://www.sdsnbolivia.org/Atlas/Estudios>

1. Introducción

El documento tiene como propósito formular recomendaciones de política pública que tengan como finalidad contribuir a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente los referidos a la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad. Nuestra visión tiene como punto de partida la presunción de que es con el empleo de calidad, y la elevación de la productividad, como las personas alcanzan a elevar sus ingresos y atender sus principales necesidades.

Por eso realizamos la identificación de la combinación de empleo de calidad y aumento de la productividad laboral, como los elementos que permitirían el cumplimiento de los ODS, partiendo del primero (poner fin a la pobreza) y varios de los subsiguientes, especialmente el cuarto (educación de calidad), el octavo (trabajo decente y crecimiento económico), el noveno (industria, innovación y e infraestructura) y el décimo (reducción de las desigualdades).

Las condiciones demográficas del país y sus características poblacionales, constituyen punto de partida del diagnóstico que da lugar a las propuestas. Actualmente Bolivia vive la situación conocida como Bono Demográfico, y urbanización creciente de la población. Es decir, la mayor parte de la población se encuentra en el segmento de 15 a 64 años, que es definida como la población en edad de trabajar, característica del concepto de Bono Demográfico (BD) y, al mismo tiempo, esa población se encuentra mayoritariamente viviendo en las ciudades, de manera que la demanda de empleos de ocupaciones que estén ubicadas en las urbes y que incorporen nuevos y crecientes segmentos de jóvenes.

El planteamiento está dirigido a formular propuestas accionables que hagan énfasis en la mejora de la calidad del empleo a través de la formación para el trabajo lo que relacionaría la parte analítica con las propuestas accionables. Es decir, planteamos que a través de la mejora de los procesos formativos de los jóvenes y de los trabajadores en general, se lograría un círculo virtuoso de mayor productividad, mayor crecimiento y mejores ingresos. Sin embargo, no queremos descuidar un planteamiento mucho más abarcador que sintéticamente debería atender, junto con la capacitación a escala masiva de los jóvenes y los trabajadores, la necesidad de alcanzar conocimiento tecnológico de punta y acceder a la dinámica de generación de conocimiento propio e innovador. Esta situación se alcanza mediante la apuesta por la calidad de la educación superior, técnica y universitaria, que son los espacios donde se forman los recursos humanos más calificados en un país.

Es por ello que planteamos acciones que tienden a movilizar a la sociedad en una dinámica de aprendizaje generalizado, aprendizaje social, para lograr objetivos de incremento de las capacidades individuales de trabajo y sociales de creación de riqueza y crecimiento sostenido. Entendemos al proceso como el despliegue de un proyecto nacional que involucre a diversos agentes y movilice las energías nacionales positivamente. Esto implicaría que se logre una especie de pacto social que atienda las necesidades de empleo, aprendizaje y generación de ingresos de la población nacional, involucrando capacidades y voluntades de gobierno central, gobiernos sub-nacionales, emprendedores privados, universidades, institutos técnicos y tecnológicos, agentes del sistema educativo y sociedad civil. Este cambio de escenario debería conllevar los cambios institucionales para atender una agenda de gran envergadura que además vaya desplegándose sucesivamente mediante procesos focalizados en los territorios y en las entidades específicas. Como estos planteamientos necesitan traducirse en propuestas accionables es que concentramos los planteamientos en un elemento fundamental que hace a la formación de los recursos humanos, especialmente enfocado en jóvenes.

2. Análisis

El BD se considera una situación favorable al crecimiento económico, relacionado con el aumento cuantitativo del factor trabajo. Sin embargo, ese efecto temporal —que se revierte con el paso del tiempo debido a la disminución de la tasa de natalidad y el envejecimiento— debería ser potenciado por una productividad en alza que se obtiene mediante la mejora en la calidad de los factores de la producción: trabajo, tecnología y capital.

Planteamos que, con la elevación de la productividad generalizada que potencia los efectos del BD, estos pueden hacerse perdurables en el tiempo, desatando el círculo virtuoso al que se refieren las teorías del crecimiento endógeno y los planteamientos relacionados al desarrollo que incorporan los elementos del conocimiento como los centrales para la salida del atraso (Seoane, 2016, analiza una bibliografía amplia sobre este tema).

Desde Solow (1957) sabemos que el crecimiento económico se vuelve estacionario si no concurre el incremento de la productividad por encima de la tasa de crecimiento poblacional, dados los rendimientos decrecientes del capital por trabajador. Es decir, el crecimiento prolongado y sostenido (el desarrollo) se daría únicamente cuando concurre un incremento de la productividad procedente del aumento de las capacidades de los recursos humanos a través del aprendizaje y la innovación.

La relación directa existente entre aprendizaje y desarrollo, es la base de los conceptos actuales de “Sociedad del aprendizaje”, (Stiglitz y Greenwald, 2016) o el de “economía del conocimiento” (Rivera, 2010) dominantes en la literatura reciente sobre el desarrollo. En esta comprensión, la educación y el aprendizaje social son la base de la innovación, que es el elemento fundamental de la competitividad. La competencia fundamental está centrada en la posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías, por generar conocimiento de punta, beneficiarse de rentas tecnológicas y dar lugar a la innovación como principal motor del desarrollo y base de los incrementos de productividad.

Como lo demuestra Mokyr (1993) la historia del desarrollo moderno capitalista se relaciona con las grandes innovaciones tecnológicas, a través de carreras del conocimiento de los países y el efecto expansivo que tuvieron y tienen esos adelantos sobre la economía mundial. En esta época de la tercera revolución industrial y los inicios de la cuarta revolución industrial, el factor determinante es el aprendizaje de las nuevas tecnologías que para tener efectos duraderos en la dinámica del crecimiento debe tener escala amplia, ser de base ancha.

La búsqueda de delanteras tecnológicas para apuntalar un cambio de las orientaciones del desarrollo mediante la adquisición de ventajas comparativas resultantes de esa adquisición, es analizado magistralmente por Carlota Pérez (2010), planteando que los países en situación de atraso no deben descuidar la adquisición de esas capacidades y deben saber aprovechar oportunidades que se les presentan para alcanzar situaciones de “catching up” tecnológico, al mismo tiempo que realizan el fortalecimiento de las capacidades productivas en sectores tradicionales o de la industria existente en dichos países.

2.1. Aspectos socio-demográficos

El país cuenta con algo más de 11 millones de habitantes. De estos, 3,9 millones son pobres, es decir un 36.3%, distribuidos en 9 departamentos y 339 municipios. Según los Objetivos del Desarrollo Sostenible, para el 2030 la pobreza debe ser erradicada, entendiéndola no solo en la dimensión de ingresos sino, además, en las varias dimensiones implicadas en el acceso a bienestar, salud, educación, seguridad, etc. Esto significa que las políticas públicas y los desarrollos institucionales deben alinearse en ese que es el primer objetivo de los ODS.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) de los habitantes del país, el 50,7% son mujeres y 49,3% varones. La Tasa Anual de Crecimiento Inter-censal (1976, 1992, 2001, 2012) de la población ha sido de 1,7%. Este crecimiento está concentrado mayoritariamente en el área urbana, mientras que la población del área rural tuvo un ritmo de crecimiento más lento.

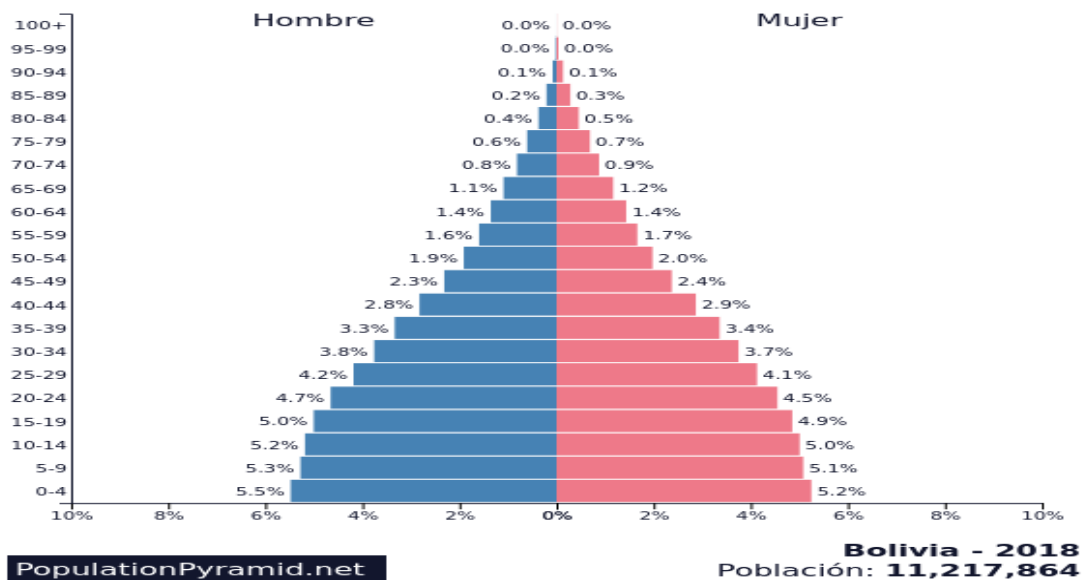
Tabla N°1
Población en edad de trabajar según Censo Poblacional

	1976	1992	2001	2012
15 a 64 años	2,506,015	3,478,795	4663608	6,300,945
% del total	54%	54%	56%	63%
Urbana	1,094,299	2,113,639	3072398	4,377,936
% del total	57%	57%	59%	64%

Fuente: UDAPE, Dossier estadístico N°28. Elaboración propia.

El grupo poblacional de 15 años a 64 años, que generalmente son integrantes de la Población en edad de trabajar (PET) y de la población económicamente activa (PEA) representa el 63% de la población total (Ver gráfico 1). Esto significa que Bolivia podrá contar en las próximas décadas con el **Bono Demográfico (BD)**. La mayoría de este grupo poblacional se encuentra en el sub-segmento más joven o inicial, constituido por aquellos de reciente incorporación al mercado de trabajo. Esto implica que el BD seguirá existiendo y se mantendrá la PEA como grupo mayoritario por algunas décadas más.

Gráfica N°1



Actualmente, la población mayoritaria es urbana, por tanto, el empleo demandado y ofertado debe ser fundamentalmente empleo urbano. La economía boliviana actualmente muestra que los sectores que tienen mayor crecimiento y demandan más mano de obra son los sectores construcción, transportes y comercio al detalle. Sectores que demandan mano de obra de baja calificación.

Esto se relaciona con el crecimiento sectorial de la ocupación. Si observamos los datos de la tabla siguiente, tenemos que se registraron diferentes tasas de ocupación y crecimiento, representando algunas características por su ubicación rural o urbana y por su productividad.

Tabla N° 2
Población ocupada según actividad económica (En Porcentaje)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	1996	2006	2015	2016	2017
Agropecuaria	44,5	39,5	29,4	31,8	30,3
Explotación de Minas y Extracción de Hidrocarburos	1,5	1,2	2,0	1,5	1,4
Industria Manufacturera	11,0	10,5	10,3	9,4	10,0
Electricidad, Gas y Agua	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5
Construcción	4,7	5,5	9,3	8,8	9,0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	19,0	18,3	22,0	21,8	22,3
Transporte y Comunicaciones	4,0	5,5	7,3	6,8	7,2
Actividades Financieras y Empresariales	1,9	3,9	1,1	1,3	1,2
Administración Pública, Servicios Soc. y Comunales	13,2	15,3	18,1	18,1	18,0
No sabe/No responde	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0

Fuente: elaboración propia con datos de UDAPE, Dossier 28. 2018

En efecto, encontramos que son los sectores urbanos de baja productividad como comercio, restaurantes, construcción y administración pública los que mayor crecimiento y número de personas emplearon. Mientras que el sector agropecuario, la industria manufacturera, las actividades financieras, se contrajeron. El sector con mayor dinamismo en materia de empleo fue la administración pública.

Interesa destacar el caso de la industria manufacturera que muestra una contracción desde el 11% al 10% de la población ocupada, mientras que el crecimiento de la población urbana en edad de trabajar, entre los años 1996 a 2017, se expandió en 4 veces¹.

Con base en datos de UDAPE, respecto al PIB sectorial, el producto por trabajador en la industria es superior al que registra el sector comercio o la administración pública. Lo que comprobamos con el cuadro anterior es que los sectores con mayor crecimiento del empleo son los sectores urbanos de baja productividad, alta informalidad y mayor precariedad laboral.

A partir de las proyecciones de las Naciones Unidas, el BID² calcula que en Bolivia se tendría un lapso de unas tres décadas para aprovechar, si se toman las acciones pertinentes, el bono demográfico. El estudio del BID concluye que: "Los factores demográficos (PEA/N) son más benignos para la región andina que para la mayor parte de América Latina y otras regiones del globo", particularmente para Bolivia.

¹ UDAPE 2018.

² BID 2018, cap.6.

2.2. La productividad

En nuestro país la productividad tiene una dinámica de estancamiento de larga duración, y cuando en periodos muy breves se registró crecimiento, le siguieron periodos largos de estancamiento y retroceso. Un componente relevante en las mediciones de productividad que se calcula frecuentemente es el relacionado con la Productividad Total de los factores (PTF), que es el componente más estático en las mediciones de productividad en Bolivia. El factor que mayor importancia ha tenido en el crecimiento del producto es el incremento de la fuerza laboral, debido al crecimiento vegetativo y la migración campo ciudad, mientras que la productividad total de los factores (PTF) ha permanecido estática. La tabla siguiente nos da datos para los países andinos y permite algunas comparaciones.

Tabla N°3
Tasas de crecimiento de la productividad y sus factores determinantes

País	PIB	PIB por trabajador	Capital fijo por trabajador	PTF
Bolivia	3,2%	0,4%	0,9%	0,1%
Colombia	4,0%	0,9%	1,6%	0,2%
Ecuador	4,0%	0,8%	0,4%	0,7%
Perú	3,2%	0,1%	1,2%	-0,3%
Venezuela*	2,7%	-0,6%	2,2%	-1,2%

Fuente: Cálculos propios del estudio con datos de Penn World Tables v.9.0.

Nota: Los datos corresponden al promedio del período 1970–2015. (*) Corresponde solo a 2000–14

Como lo indica la tabla anterior, el crecimiento del PIB fue en promedio de 3.2% en Bolivia, mientras que la productividad del trabajo solo lo hizo en 0.4%, la del capital en 0.9% y la PTF en 0.1%, de manera que tenemos un crecimiento que se basó fundamentalmente en el incremento cuantitativo de la mano de obra. Por lo tanto, esto explica por qué el ingreso por trabajador permaneció estático en el largo plazo.

El estudio del BID (2018) analiza que la PTF y la productividad del trabajo muestran un estancamiento en los países andinos. La descomposición del crecimiento entre acumulación de factores y mejora de la productividad, permite un análisis de largo plazo a partir de estimaciones de la elasticidad capital-producto donde se demuestra que para los 45 años que se abarcan, de 1970 a 2015, en el caso boliviano y los demás países andinos, el PIB tuvo tasas de crecimiento aparentemente saludables (3,2% y un 4%), mientras que el crecimiento de la productividad exhibió un comportamiento desalentador. La productividad laboral promedio de la economía, habría crecido a tasas inferiores al 1% en todos los casos. Ello resultado de una acumulación de capital fijo por trabajador que alcanzó apenas un máximo del 1,6% en el caso de Colombia y de la PTF que tuvo un crecimiento casi nulo en la mayoría de los casos, con el máximo en el caso de Ecuador, que llegó a un 0,7%.

El caso boliviano es aún más preocupante porque el crecimiento promedio del PIB se produce por crecimiento de elementos cuantitativos como la cantidad de mano de obra ocupada principalmente y por el capital invertido, mientras los incrementos de productividad son prácticamente nulos, con una PTF de 0.1%.

2.3. Empleo, desocupación e informalidad

La tasa de desempleo abierto en Bolivia no es muy alta porque se produce una situación en la que, por no existir ningún seguro de desempleo, las personas necesitadas de sobrevivir tienen que buscar cualquier actividad a su alcance para tener algún ingreso. Lo que implica que las actividades de baja productividad son un refugio a la carencia de oportunidades de trabajo decente o digno que caracterizan al país.

En los datos que muestra la tabla siguiente observamos que, de la población total, la mayor parte vive en las ciudades. El 78,4% está en edad de trabajar (PET), y el 93.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) es población ocupada, lo que quiere decir que el desempleo abierto es solo del 3,1%. Nótese que, para llegar al cálculo de la tasa de empleo, la pregunta es: "Durante la semana pasada, trabajo al menos una hora"

Tabla N°4
Población estimada por área según condición de actividad y sexo (en miles de personas, 2017)

"POBLACIÓN ESTIMADA POR ÁREA SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y SEXO (En Miles de Personas) (2017)	NACIONAL	URBANA	RURAL
POBLACIÓN TOTAL (PT)	11.227	7.774	3.476
Hombres	5.530	3.794	1.735
Mujeres	5.697	3.980	1.740
POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PET)	8.799	6.145	2.677
Hombres	4.303	2.976	1.328
Mujeres	4.495	3.169	1.349
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	5.597	3.592	2.005
Hombres	3.070	1.975	1.094
Mujeres	2.527	1.616	911
POBLACIÓN OCUPADA (PO)	5.423	3.431	1.992
Hombres	2.980	1.893	1.086
Mujeres	2.444	1.537	906
POBLACIÓN DESOCUPADA (PD)	174	161	13
POBLACIÓN EN EDAD DE NO TRABAJAR (PENT)	2.428	1.629	799
Hombres	1.227	819	408
Mujeres	1.202	811	391

Fuente: UDAPE 2017. Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta Continua de Empleo 2015, 2016 y 2017).

La situación del crecimiento de la población y la migración presionan al sector formal de la economía para crear más fuentes de trabajo. El empleo en la industria alcanza en 2018 sólo un 10%³ de la Población Ocupada, de manera que el resto de la población ocupada en las ciudades recala mayoritariamente a sectores de menor productividad.

El empleo se ofrece, principalmente, en los sectores informales y particularmente en sectores terciarios, empleos que se caracterizan por la precariedad. En estos empleos se utiliza tecnologías atrasadas, intensivas en mano de obra, como la que se registra en la construcción o las cooperativas mineras.

La edad de incorporación al mercado de trabajo está determinada por la decisión y necesidad de trabajar, que muchas veces implica el abandono de los estudios y puede postergarse o adelantarse en función de varios factores. En Bolivia a partir de los 15 años las personas son consideradas en edad de trabajar⁴.

El año de 2017 se realizó un estudio en varias ciudades a los jóvenes desocupados, que muestra la dificultad para encontrar un empleo ya que lo encontraron en periodos que fluctúan entre un mes hasta más de un año.⁵

La escasez de empleo para los jóvenes se debe, entre otras cosas, a los problemas de competitividad de las empresas tradicionales en los nuevos contextos del comercio internacional, en su capacidad de competir en el mercado interno ante las facilidades de las importaciones (Tipo de cambio sobrevaluado) y a la escasa inversión del sector privado, junto con la inversión pública despreocupada por la eficiencia y eficacia.

³ Para crear un puesto de trabajo en la industria manufacturera se requiere aproximadamente 10.000 dólares americanos.

⁴ En el Código niño, niña adolescente se autoriza en algunos casos a trabajar desde los 10 años.

⁵ Rodrigo Corzo García (Coordinador), Jóvenes y Empleo. La Paz, 2018. Editado por RELUD.

El auto-empleo de los jóvenes es una de las formas de trabajo creciente, la misma que está recibiendo apoyo de organizaciones no gubernamentales, estado, empresarios, etc. a partir de organizar concursos y ofrecer créditos, los que consideran que fomentar el emprendimiento propio es una forma de resolver el problema de la empleabilidad juvenil.

2.4. Políticas de empleo en Bolivia

La política de empleo sintetiza al conjunto de normas que asumen los gobiernos (nacional, departamental, municipal), con el objetivo de alcanzar el pleno empleo y corregir las oscilaciones que provoca el ciclo económico en el mercado de trabajo. Para alcanzar dicho objetivo se necesita la contribución de los empleadores privados y de los centros de capacitación y/o formación de recursos humanos como ser las universidades y los institutos de capacitación.

La Constitución Política del Estado especifica que se garantizará la protección e incorporación de los jóvenes al sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación, para ello se considera imprescindible una reorientación del patrón de crecimiento, diversificación de la inversión hacia sectores de nueva competitividad, ligados a la industria.

Desde la perspectiva del empleo digno, el Estado reconoce la importancia de focalizarse en los grupos poblacionales más vulnerables a través de la promoción y ejecución de acciones de política pública que promuevan la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizar igual remuneración que a los hombres por un trabajo del similar valor, tanto en el ámbito público como en el privado.

En la última década se intentó dar respuesta a las necesidades de empleo de la juventud. Los lineamientos principales de las políticas estuvieron inspirados en OIT, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Estado boliviano implementó varios proyectos de apoyo al empleo juvenil. Entre los que destacamos los siguientes:

Programa “**Mi Primer Empleo digno**”, es un programa de inserción laboral para jóvenes de bajos ingresos de zonas urbanas y periurbanas, fue implementado en el año 2009 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, ejecutado por la Dirección de Empleo. Dirigido a la juventud pobre, buscaba facilitar e incrementar la inserción laboral de personas con formación escolar, por lo menos hasta el 2do. Año de secundaria, mujeres y varones, entre 18 y 24 años. Se lo implementó a través de Instituciones de Capacitación (ICAP's) con las siguientes tres fases:

- Fase de capacitación técnica laboral durante tres meses.
- Fase de pasantía o práctica laboral por tres meses.
- Fase de inserción laboral de los jóvenes que se capacitaron y realizaron su pasantía laboral.

Paralelamente se implementó el programa “Servicio Plurinacional de Empleo” (SPE) que tiene como fin ayudar a las personas que necesiten encontrar un empleo, facilitando la búsqueda de personal adecuado a todo empleador público o privado.

También se creó el “Programa de Apoyo al Empleo” (PAE), que está enmarcado en la Estrategia de País del BID, siendo un pilar para la reducción de la pobreza, la productividad, competitividad e infraestructura productiva necesaria para promover un crecimiento económico balanceado y sostenible.

El balance de estas políticas no ha sido del todo satisfactorio. Entre los factores que no permitieron una mayor cobertura del PAE, se identificó que los profesionales universitarios y/o técnicos no consideraban suficiente el estipendio otorgado por el Ministerio de Trabajo y probablemente negociando por su cuenta con los empleadores podrían mejorar su remuneración. Entre los jóvenes no profesionales hubo mayor aceptación del estipendio otorgado por tres meses por el Ministerio de Trabajo, pero los empleos en esta categoría, en otras actividades no industriales como la minería o comercio al detalle, representaban una remuneración mayor que la ofertada por el PAE. Tampoco se logró movilizar a los empleadores en esta iniciativa del Estado, quedando pendiente una evaluación en profundidad de este programa y sus resultados.

2.5. Políticas vigentes para la formación técnica profesional

Bolivia cuenta con un marco normativo que promueve una educación ligada a la producción y el trabajo. La Constitución Política del Estado vigente señala: “Toda persona tiene derecho a recibir educación, en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral, intercultural, sin discriminación a lo largo de la vida”.⁶ Para hacer efectivo este derecho, la Ley Educativa N° 070 Avelino Siñani – Elizardo Pérez (2010) establece el Modelo Educativo Socio Comunitario Productivo (MESCP), fundamentado en una educación descolonizadora, intra e intercultural, plurilingüe, comunitaria y productiva territorial.⁷

Sin embargo, esta legislación no ha tenido la virtud de establecer mecanismos efectivos de articulación entre los sectores productivos y los actores de los procesos formativos. No ha logrado movilizar a la sociedad en torno a los objetivos de crear un sistema educativo que habilite al joven para una inserción laboral exitosa, ni a promover el aprendizaje y la innovación.

El Plan Sectorial de Desarrollo Integral de la Educación (PSDIE) 2016–2020, enfatiza en: i) la importancia del acceso a una educación a lo largo de la vida con pertinencia, equidad y equiparación de oportunidades. Señala que las estrategias más importantes son la gestión y fortalecimiento de la educación superior, el fortalecimiento de la formación técnica, tecnológica y productiva (en educación alternativa) y el establecimiento de mecanismos de articulación entre subsistemas con la participación de las organizaciones e instituciones locales; ii) el fortalecimiento del Sistema Educativo Plurinacional (SEP) para brindar una educación de calidad, consolidando la implementación del Modelo Educativo Socio Comunitario Productivo (MESCP). Toma en cuenta la mejora de procesos de gestión institucional del SEP, la elaboración de nuevos contenidos curriculares de educación técnica y tecnológica, que respondan a los problemas y necesidades de la transformación de la matriz productiva. El plan también señala como prioridad trabajar en una educación técnica para el empleo, el emprendimiento y la gestación de empleo productivo destacando la importancia de la capacitación laboral y la formación técnica para favorecer el acceso a empleos de calidad.

En Bolivia, existen capacidades instaladas para desarrollar los procesos de formación para el trabajo. El subsistema de educación Superior (SES) se gestiona a través de Institutos Técnicos (con ofertas del área de servicios) e Institutos Tecnológicos (productivos e industriales), que desarrollan programas de formación profesional a nivel técnico para personas con bachillerato. De acuerdo con su normativa, también están orientados a generar emprendimientos productivos en función a las políticas de desarrollo del país y a articular a los estudiantes al empleo/autoempleo, a través de oficinas de intermediación laboral. Para el 2016, los institutos técnicos y tecnológicos (ITT) públicos y de convenio llegaron a 128 a nivel nacional, con una matrícula de 56.327 estudiantes.⁸

El Subsistema de Educación Alternativa y Especial, prioriza la atención a la población en situación de exclusión, así como el desarrollo de una educación productiva vinculada a los territorios y regiones. Respecto a la educación técnica, tecnológica y productiva, desarrolla las capacidades de productores y trabajadores para potenciar sectores productivos y la implementación de emprendimientos comunitarios acordes a las vocaciones y potencialidades regionales. Este objetivo se concreta a través de los Centros de Educación Técnica Alternativa que, para 2016, alcanzaron a 412 con matrícula de 60.885 estudiantes.⁹

A nivel sub-nacional existen interesantes iniciativas, que deben analizarse en términos de los resultados de la empleabilidad de los jóvenes, focalizadas en territorios específicos.

A modo de ejemplo tenemos el caso sobre la formación en habilidades y técnicas de producción de La Escuela Taller Municipal (ETM) del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAML) que, a partir de un enfoque integral, relaciona formación en talleres, con práctica laboral en empresas. En el estudio de Arauco (2019) se considera que la ETM es “un caso exitoso de la asociación público-privada, con el fin de sumar esfuerzos y voluntades orientadas a favorecer la empleabilidad de jóvenes vulnerables a través de ofertas de capacitación que se ajustan a las necesidades de los sectores productivos y del ofrecimiento de periodos de prácticas en empresas, así como de servicios articulados de apoyo a la inserción laboral y el emprendimiento” (p: 77).

⁶ Constitución Política del Estado (2009). Capítulo segundo, derechos fundamentales, Artículo 17.

⁷ Ministerio de Educación (2017). Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación Para El Vivir Bien 2016 – 2020. P: 148.

⁸ Normas generales para la gestión institucional académica 2018 Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional (Resolución Ministerial 001) de la Educación Superior

⁹ Ministerio de Educación (2017). Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación Para El Vivir Bien 2016 – 2020. P: 125–129.

La ETM “privilegia la educación técnica práctica y pertinente al entorno productivo local, combina el aprendizaje en la escuela taller con la pasantía en empresas, de forma que se potencien las capacidades de los aprendices para responder a las necesidades empresariales, pero, a la vez, mejoren su propia empleabilidad”. Estas capacidades instaladas en el sistema público, articuladas a diferentes actores e iniciativas estatales y privadas, pueden ser potenciadas en el objetivo de mejorar e la empleabilidad de los jóvenes y en el incremento de la productividad del país.

3. Propuestas accionables

Teniendo en claro que se requiere articular las voluntades políticas en torno a un proyecto de transformación del país que tenga como meta el desarrollo de nuevas capacidades productivas y nuevas ventajas comparativas para poder superar el extractivismo y la especialización en producción primaria de materias primas, es necesario definir una hoja de ruta que señale los pasos y los caminos a recorrer.

En ese sentido, una primera propuesta accionable consistiría en la elaboración de una estrategia que aporte con un diagnóstico y plan de acción en uno de los temas considerados fundamentales, como es la capacitación de recursos humanos en competencias para el trabajo y la innovación, que se ponga a consideración de los agentes públicos y privados. Esta estrategia debería considerar la evaluación de las políticas y programas de empleo en general y juvenil en particular.

La adopción de una hoja de ruta puede ser el momento inicial de un proceso que tendrá implementación de geometría variable en torno a actores, territorios y programas diversos.

En esa perspectiva es necesario buscar el alineamiento de propósitos entre diversas instancias de la sociedad y el estado, promoviendo un proyecto socio-estatal movilizador. La movilización de las energías sociales en torno a una propuesta de adquisición de nuevas ventajas comparativas mediante la formación y capacitación de los recursos humanos en las dos perspectivas señaladas: en el ámbito de capacitación para el trabajo y la producción y, en la perspectiva de la innovación y la adquisición de delanteras tecnológicas idiosincráticas o de raigambre local, derivada de sus dotaciones naturales y humanas. Asimismo, la elevación de la productividad ha de ser resultado de un incremento de la acumulación o inversión, creadora de empleos de mayor calidad.

Para ello, se debe proponer elaborar, un programa con lineamientos de política pública, que puede ser desarrollado a partir de una gran mesa de diálogo llamada “pacto por la productividad y el empleo” a desarrollarse en el país, que tenga esa orientación conductiva. El financiamiento de un programa para llevar adelante el “pacto por la productividad” deberá gestionarse como una política de estado.

En torno a ese punto de partida se debería institucionalizar el proyecto nacional a partir de una entidad de alto nivel jerárquico, que pueda ser interlocutora de las diferentes instancias de gobierno, con llegada desde la presidencia de la república, ministerios y gobernaciones, empresarios, universidades y gremios o movimientos sociales, capaz de llevar adelante la agenda de un proyecto nacional.

Asimismo, debería tener la capacidad de gestionar recursos financieros como elemento para definir con los diferentes actores socio estatales, agendas de trabajo y de inversión. La creación de ese fondo debería comprometer recursos públicos de sus diferentes niveles central y territorial. También de la cooperación internacional y necesariamente del sector privado.

Como segunda propuesta accionable, se propone realizar un inventario de los programas que existen en materia de educación en competencias para el trabajo en los Institutos Técnicos y Tecnológicos y en los de menor rango, pero de alto impacto sobre la formación de jóvenes y su empleabilidad, como son los establecimientos para la capacitación alternativa de jóvenes sin bachillerato. A partir del mencionado inventario o diagnóstico, contabilizar las fortalezas y debilidades y, a partir de ello, plantear

una estrategia para mejorar la utilización de infraestructura y personal, etc. para dinamizar y fortalecer su funcionamiento. Este inventario puede ser realizado por una institución o consorcio académico de investigación, como por ejemplo el CIDES-UMSA.

Entre los productos debería proponerse un plan de incorporación de las universidades del país en un Acuerdo para la Productividad y la Competitividad, atendiendo la agenda de catch up de tecnologías de punta, relacionándolas con los sectores productivos empresariales. Estas acciones universitarias recibirían estímulos presupuestarios para llevar adelante las acciones conductivas a la instauración del Acuerdo para la productividad y empleabilidad y la búsqueda del catch up tecnológico.

Asimismo, se considera necesario elaborar una propuesta para el trabajo coordinado y conjunto del Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Productivo, para implementar coordinadamente el Acuerdo para la Productividad y la Competitividad. También podrían incorporarse instancias como el Banco de Desarrollo Productivo, entre otros existentes o por crearse.

Sería muy importante contar con una propuesta para elaborar un Plan de Especialización Territorial de los municipios, como requisito para participar del Acuerdo para la productividad y competitividad, atendiendo la necesidad de mejorar la empleabilidad de jóvenes, que contemple estrategias para la capacitación y para el establecimiento de instancias de coordinación de los gobiernos nacional, municipal, sector privado y movimientos sociales. Los gobiernos departamentales y los municipios deberían tener su propio Acuerdo de Productividad y Competitividad, en el que se definan las prioridades en materia de especialización y de capacitación en habilidades laborales. Esos planes serían elegibles en programas de financiamiento y apoyo de parte de gobierno central y cooperación internacional, coordinados por la entidad creada para el efecto.

Todo lo anterior apuntaría a desarrollar innovaciones en el sistema educativo, para orientarlo hacia una formación para el trabajo y el desarrollo. En este marco, se deberá priorizar una propuesta de política de integración de formación-trabajo para lograr una mayor y mejor inclusión social y laboral de los jóvenes, mediante empleo digno. Las experiencias que integran formación y trabajo, especialmente los sistemas de "aprendizaje" que combinan trabajo remunerado y formación -tanto en aula como en el trabajo-, dan buena cuenta de los éxitos en la mayor empleabilidad de los jóvenes. Para lograr institucionalizar de manera eficiente estos procesos, se requiere impulsar una apertura del sistema educativo hacia una formación más integral de los/las jóvenes - por la combinación de teoría, práctica, acción.

Se requiere impulsar la instalación de un sistema de gobernanza de la formación para el trabajo donde estén presentes los principales actores sociales, públicos y privados, que garanticen los mecanismos de aseguramiento de la calidad y la prestación de servicios efectivos de empleo y orientación profesional que favorezcan en las/los jóvenes la construcción de un proyecto de vida y la identificación de itinerarios de formación e inserción en el trabajo con una perspectiva de formación a lo largo de la vida. La implementación de servicios de intermediación laboral puede facilitar la conexión de jóvenes egresados de los centros de formación técnica a los puestos de trabajo, se constituye en una propuesta accionable a considerar.

La apuesta a la tecnología de punta que debe provenir desde las universidades, generando institutos de investigación y producción de conocimiento útil, y adquiriendo catch up en tecnologías que posibiliten la adquisición de ventajas comparativas dinámicas en los sectores donde, por su dotación factorial, el país las tendría naturalmente y adquiriría con la formación de recursos humanos altamente calificados.

Esta política adoptaría dimensiones visionarias si se acompañara con estrategia para adquirir ventajas competitivas en sectores de punta tecnológicos bajo el esquema de formación de alto nivel en las áreas en las que se defina que Bolivia puede tener potencialidades. V.g. Biotecnología, alimentos pro bióticos, orgánicos de alta demanda, nanotecnología con nuevos materiales, litio y energías renovables. Fomentar innovación y desarrollar estrategia de catching up tecnológico.

Bibliografía

- Banco Interamericano de desarrollo (BID) (2019) *Brecha de habilidades en Bolivia*. Bagolle, Valencia y Urquidí.
- _____ (2018) *Mejor gasto para mejores vidas*.
- Cooperación Suiza en Bolivia (2015) *Formación técnica profesional. Oportunidades para el futuro*. La Paz, Bolivia.
- Corzo García Rodrigo (Coordinador), *Jóvenes y Empleo*. La Paz, 2018. Editado por RELID, La Paz, 2018.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución Política del Estado.
- Estado Plurinacional de Bolivia, Código Niño, Niña y Adolescente.
- Martínez Cué Daniel, Chumacero Mauricio. *El Sector Informal Urbano en Bolivia 1995-2005 Empleo, ingreso, productividad y contribución al Producto Interno Bruto urbano*. Editado por LABOR, La Paz, Bolivia 2009.
- Ministerio de Educación (2017). *Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación Para El Vivir Bien 2016-2020*. P. 148.
- Mokir, Joel (1993) *La palanca de la riqueza: creatividad tecnológica y progreso económico*. Alianza ed. España
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013) *Informe de la Organización Internacional del Trabajo 2013, Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), *Programa de la OIT sobre empleo juvenil (PEJ)*, Ginebra Suiza, 2017.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017*, Ginebra Suiza.
- Pérez, Carlota (2010) "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina". En: Revista de la CEPAL N°190. Abril 2010.
- Rivera, Miguel Angel (2007) *Cambio Histórico Mundial, capitalismo informático y economía del conocimiento Revista Problemas del Desarrollo*. Vol. 36 N°141. UNAM. México D.F.
- Seoane, Alfredo (2016) *Industrialización tardía y progreso técnico. Un acercamiento teórico-histórico al proyecto desarrollista boliviano*. CIDES UMSA. La Paz, Bolivia
- Solow, Robert (1957) "El cambio técnico y la función de producción agregada" Publicado en: *Lecturas 31. Economía del cambio tecnológica*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Stiglitz, J y B. Greenwald (2016/2014) *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Ed. La esfera de los libros. Ensayo. Madrid, España.
- Weller Jürgen Editor, Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, PDF.