



DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL SIGLO XXI.
LA IMPORTANCIA DEL TERRITORIO: COORDINACIÓN LOCAL DE OPORTUNIDADES
ESCOLARES DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y OTRAS ALTERNATIVAS

José Navarro Cendejas

Profesor investigador del Departamento de Políticas Públicas

Universidad de Guadalajara

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR EN LA ZONA
METROPOLITANA DE LEÓN, GUANAJUATO.

Guillermo Adrián Tapia García

Universidad Iberoamericana León

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN TIJUANA EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR.

Alfredo Hualde Alfaro

Departamento de Estudios Sociales El Colegio de la Frontera Norte

DIAGNÓSTICO DE PROGRAMAS E INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES DEL SECTOR NO
EDUCATIVO, DIRIGIDOS A LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL CASO DE JÓVENES EN
EDAD DE CURSAR EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR.

Azul Valdivieso Martínez

DIE-Cinvestav

Área temática: 13. Educación, desigualdad social e inclusión, trabajo y empleo.

Línea temática: Educación y formación en y para el trabajo

Resumen general: La educación media superior (EMS) en México está organizada en diferentes subsistemas, con dos ejes principales que configuran más de 30 modalidades en términos de gestión y financiamiento. En primer lugar, la división público-privada presenta una distribución de 82% alumnos en instituciones de carácter público, por 18% de estudiantes en instituciones particulares (privadas). En segundo lugar, dentro de las instituciones públicas, se tienen instituciones gestionadas por el gobierno (federal o estatal) y otras administradas por las universidades públicas. En este simposio se presentarán dos estados de la república mexicana: Tijuana y León como casos estudiados; y un diagnóstico sobre la existencia de los programas sociales que dirigen sus acciones a la formación laboral en los jóvenes en el país. Los resultados que se presentan fueron parte del proyecto de investigación **Desafíos de la formación laboral en el siglo XXI** dirigido por la Dra. María de Ibarrola. Darlos a conocer en este simposio ofrecen un panorama muy diverso de la potencialidad que existe en el país para formar a los jóvenes en el trabajo, así como los límites y obstáculos que enfrentan las instituciones y las regiones del país.

Palabras clave: educación media superior, formación para el trabajo, precariedad laboral, educación y trabajo, jóvenes

Semblanza de los participantes en el simposio

José Navarro Cendejas

José Navarro Cendejas es doctor en Sociología (Universitat Autònoma de Barcelona, 2013), maestro en Ciencias Sociales (Universidad de Guadalajara, 2007) y licenciado en Desarrollo Educativo Institucional (Universidad La Salle Guadalajara, 2004). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Actualmente labora como profesor investigador en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, de la Universidad de Guadalajara. De 2014 a 2019 se desempeñó como profesor-investigador Cátedras CONACYT en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es miembro electo del Comité Directivo del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) como Tesorero por el periodo 2018-2019. Se especializa en la relación jóvenes-educación-trabajo, transición escuela-trabajo, desigualdad de oportunidades educativas y competencias laborales. Es autor del libro “La inserción laboral de los egresados universitarios: perspectivas teóricas y tendencias internacionales en la investigación” publicado por la ANUIES en 2014. Ha publicado en las revistas *Formation Emploi* (Francia), *Revista Complutense de Educación* (España), y en la *Revista Educación* (España), entre otras. Ha participado en evaluación de programas presupuestales para diferentes instancias (SFP, SEP, CONEVAL, COEVAL Morelos).

Guillermo Adrián Tapia García

Académico de tiempo completo, Universidad Iberoamericana León. Doctor en Ciencias por DIE-CINVESTAV. Ha colaborado en investigaciones sobre la desigualdad de oportunidades educativas de los jóvenes; la gestión de escuelas, estructuras intermedias y del sistema educativo. Ha participado en investigaciones sobre la formación para el trabajo destinada a los jóvenes y adultos. Asimismo, sobre la expansión y diversificación de la educación superior en contextos regionales en México. Ha publicado artículos sobre los jóvenes estudiantes: el abandono de la escuela secundaria; el acceso y el abandono de la educación básica; la elección de escuela de bachillerato.

Alfredo Hualde Alfaro

Es profesor-investigador adscrito al Departamento de Estudios Sociales en el Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, México desde 1990. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Unam y Maestro en Economía y Política Internacional por el CIDE. Es nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Su trabajo reciente se ha centrado en la investigación de las trayectorias laborales y la precariedad en México en diferentes ocupaciones, profesiones y regiones. Asimismo ha investigado la reinserción laboral de los migrantes mexicanos deportados de Estados Unidos y las relaciones entre educación y empleo en las ciudades fronterizas.

Azul Gabriela Valdivieso Martínez

Es licenciada en Derecho, por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A), con estudios de maestría en Educación en la Universidad Autónoma de Hidalgo (UAH) y es Doctora en Ciencias con Especialidad en Investigación Educativa del Departamento de Investigaciones Educativas, del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. Fue profesora Investigadora Titular “A” en la UAH, servidora pública en el Instituto para la Evaluación de la Educación. Ha publicado en diversos temas, entre los que destaca: jóvenes de media superior y universitarios, resiliencia y condiciones de educabilidad, educación y trabajo, transiciones laborales y configuraciones laborales.

TEXTOS DEL SIMPOSIO

LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR EN LA ZONA METROPOLITANA DE LEÓN, GUANAJUATO

Guillermo A. Tapia García

Resumen: La contribución reporta los resultados de uno de los tres objetivos del estudio “La formación para el trabajo en el nivel medio superior. Estudio de caso regional: Zona Metropolitana de León, Guanajuato” relativo al análisis de la heterogeneidad de oportunidades de formación para el trabajo, considerando elementos clave de las *estructuras institucionales de currículo*, que las especifican, así como elementos de carácter organizativo relativos a la vinculación y la certificación de competencias profesionales. Uno de los hallazgos relevantes, además de constatar las desigualdades presentes, indica la progresiva polarización de las oportunidades de formación para el trabajo según el origen social de los estudiantes.

Palabras clave: Formación para el trabajo, Educación media superior, Educación y trabajo, Currículo

Introducción

En el contexto del proyecto *Alternativas de formación para el trabajo para la educación media superior* (cuyo informe se presenta en De Ibarrola, 2018), se realizaron estudios de caso con un enfoque territorial, para observar la interacción y articulación de actores diversos en relación con la formación de las competencias profesionales, en principio a través de acciones intencionales dirigidas a los jóvenes, estudiantes del nivel medio superior.

En particular, el estudio de caso regional que aquí se reporta buscó, entre otros objetivos, observar el carácter relativo, desigual y diferencial de la oferta de formación para el trabajo en el ámbito de la educación media superior, en un territorio delimitado, para apreciar su calidad (suficiencia, pertinencia), considerando algunos elementos significativos de las *estructuras institucionales del currículo*, (De Ibarrola, 2012) que dan cuenta de las estrategias de formación que siguen distintas instituciones.

Para alcanzar dicho objetivo, se recopiló y analizó información estadística socioeducativa y escolar sobre un entorno regional delimitado: la Zona Metropolitana de León (ZM de León), constituida por cuatro municipios ubicados en el centro-oeste del estado de Guanajuato. La temporalidad de los datos remite a un ciclo de desarrollo, entre 2000 y 2015, según su disponibilidad. Asimismo, se recopiló información documental de muy diversa naturaleza: planes, acuerdos, convenios, informes, de instituciones involucradas en el tema; así como páginas web e información hemerográfica (comunicados de prensa y artículos periodísticos) de instituciones públicas, instituciones educativas y de organizaciones de la sociedad civil. Una parte sustantiva de la información procede de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave de las instituciones de la administración pública estatal y municipal, de instituciones escolares públicas y particulares, así como de organizaciones de la sociedad civil: directivos, personal de áreas académicas y responsables de vinculación. Por el acuerdo de confidencialidad y anonimato con los informantes entrevistados, en este texto no se registran sus nombres; tampoco se identifica de modo específico a los planteles escolares –pero sí a las instituciones– en los que se efectuaron tales entrevistas.

Desarrollo

La oferta de Educación media superior en la ZM León

La educación media superior en el estado de Guanajuato es gestionada por instituciones federales, estatales, autónomas y particulares con RVOE de la SEP, de la SEG o de la universidad pública estatal. A través de la Delegación Federal de la SEP se coordinan algunos servicios, con apoyo en Oficinas de las subdirecciones de enlace operativo de la DGETI, de la DGETA y de la DGECYTM. La Secretaría de Educación de la entidad dispone de una Coordinación Sectorial de EMS, que atiende a diversos organismos descentralizados que ofrecen servicios de ese tipo (CECYTE, SABES, PRR, UVEG). Como instancia de participación, desde 1993, se estableció la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior A.C.

(CEPPEMS). Se trata de un organismo colegiado consultivo, que busca “coadyuvar en el incremento de la cobertura, calidad, pertinencia y equidad, articulando estrategias concretas con gobierno del Estado y el gobierno Federal”. Está integrado por un representante de cada subsistema educativo del nivel medio superior y cuenta con la participación de la delegación estatal de la Secretaría de Educación Pública y de los sectores productivo y social. En 2005 se presentó el *Programa Estatal de Educación Media para el Estado de Guanajuato* (PREEMS).

En la ZM de León operaron planteles de 12 subsistemas escolares en 2010; mismos que se diversificaron hasta 20 subsistemas en 2017. Lo anterior sin considerar los servicios de bachillerato en línea (federal y estatal) y de preparatoria abierta. León fue uno de los municipios de Guanajuato con mayor número de subsistemas de EMS (II) en 2010. Para el año 2017 su número se incrementó a 16, sin tomar en consideración los servicios a través de internet (SEP y UVEG), destacando la instalación de un CEB, los TBC y un plantel del CECYT. La oferta escolar fue heterogénea en los demás municipios en 2017: 5 subsistemas en Purísima, 10 en San Francisco, 12 en Silao.

La obligatoriedad de la EMS supuso también una oportunidad para la expansión de la oferta de educación media superior por parte de los particulares. Si bien no se diversificaron los subsistemas escolares, varios de ellos se expandieron de manera significativa, sobre todo los que ofrecen servicios de bachillerato general: el subsistema semi-escolarizado, el escolarizado cuatrimestral, así como el de dos años.

Una paradoja se hace presente: el proceso de expansión-diversificación institucional conllevó la creación de servicios educativos con nuevos planteamientos curriculares, adecuados a los públicos destinatarios o a los medios por los cuales se ofrecen, en el contexto de la RIEMS y el planteamiento del Marco Curricular Común. Esto significa que los desafíos de la expansión no dejan de requerir diseños curriculares particulares que respondan el algún grado razonable a sus destinatarios, que ponen en tensión algunas de sus premisas. Por ejemplo, las relativas a la formación de competencias profesionales a través de programas como el de Telebachillerato Comunitario o el de Prepa en Línea.

La expansión de los servicios de EMS en los últimos años en la ZM de León, en el contexto de la obligatoriedad del nivel, favoreció la transformación de la oferta y los modos de atender a la demanda. Por una parte, los subsistemas escolares públicos ampliaron la cobertura hacia sectores tradicionalmente excluidos (urbanos y rurales), con oferta de bachillerato general (CEB, TBC), así como con oferta de bachillerato tecnológico destinada a diferentes poblaciones urbanas (CECYT, CECYTE, CETAC, por ejemplo), compitiendo con ello con la oferta preexistente de IEMS particulares. Por otra parte, los subsistemas escolares particulares fortalecieron su oferta de bachillerato general, sobre todo en programas de modalidad escolarizada cuatrimestral (o de dos años), así como de tres años y de modalidad semi-escolarizada. La nueva oferta de bachillerato tecnológico o de técnico bachiller por escuelas particulares fue limitada, misma que a la vez atendió a una menor proporción de la matrícula de ese servicio.

Lo anterior tiene consecuencias en la configuración de las oportunidades de formación para el trabajo en los subsistemas escolares y los servicios de bachillerato (general o tecnológico), como se analizará en el apartado siguiente.

Las condiciones institucionales para la formación para el trabajo: una aproximación.

Dada la naturaleza del estudio de caso regional, no se planteó analizar las *estrategias institucionales* que cada subsistema escolar sigue en la formación para el trabajo a nivel local. Por ello, se indagó acerca de un conjunto de elementos organizativos y materiales que configuran las condiciones en las que IEMS ofrecen la formación para el trabajo, considerando instituciones de bachillerato tecnológico y de bachillerato general, según su sostenimiento público o particular. Las condiciones institucionales del currículo que posibilitan o que constriñen la eficacia de dicha formación se refieren a los docentes, el equipamiento e instalaciones de las escuelas, la evaluación del aprendizaje y las prácticas profesionales, cuando éstas suceden. Hay que destacar que los elementos organizativos se refieren a la operación regular de planes y programas de estudio, sin entrar a las implicaciones operativas que tienen las políticas extracurriculares.

Docentes. Las IEMS de bachillerato tecnológico público han enfrentado mayores dificultades para disponer de los docentes que cumplan las nuevas regulaciones del SPD, en el caso de las especialidades, para lo que han desarrollado estrategias para atender a los grupos en tanto completan la plantilla –con otros profesores y apoyos externos. La mayor dificultad es la permanencia de los docentes, dadas las condiciones laborales, de horarios y salarios (la mayor parte a tiempo parcial). Otras IEMS, especialmente las particulares, de bachillerato tecnológico o general, satisfacen las plantillas docentes atendiendo los requisitos de las instancias que les otorgan RVOE (básicamente el título en la misma área de conocimiento); por lo que sortean las dificultades operativas que conlleva la dispersión de horarios, la precariedad laboral y los bajos salarios, que producen la alta rotación. El mayor contraste lo muestran las IEMS particulares dirigidas a sectores de ingresos medios y altos, que disponen de profesores certificados y en buena medida profesionalizados en sus campos de enseñanza, aunque los programas en los que participan plantean que las competencias profesionales son pertinentes para la formación profesional terciaria, más que para su ejercicio en el mercado de trabajo.

Equipamiento e instalaciones. Se puede afirmar que ningún subsistema de IEMS cuenta con el ideal de mobiliario, equipamiento e infraestructuras necesarias para la formación para el trabajo, salvo planteles muy singulares, públicos o particulares. Las escuelas públicas buscan alternativas con la participación de los profesores, con ingenio y diversas estrategias compensar las carencias en la actualización del equipo o en su pertinencia (ello puede suponer recurrir a terceros, como el Instituto Estatal de Capacitación, IECA, forma local del ICAT). Es claro que las IEMS particulares cuyo público son sectores de ingresos medios y altos no enfrentan déficits del mismo tipo, sea por la naturaleza de las capacitaciones que imparten, sea por la índole de los recursos requeridos. Las IEMS particulares que atienden a sectores populares, en

cambio, no plantean como problema el asunto, en la medida en que asumen que los recursos disponibles son suficientes y pertinentes a lo que ofrecen a su público.

Evaluación del aprendizaje en la formación para el trabajo. Entre las IEMS se observan diferentes grados de institucionalización o formalización de la evaluación del aprendizaje, de su sistematicidad, de la certidumbre que ofrecen respecto a lo que representan los juicios sobre el aprendizaje o los niveles de desempeño de los estudiantes y egresados. Hay varios contrastes: entre la colegialidad (IEMS de bachillerato tecnológico, públicas) y el individualismo de los juicios sobre el desempeño (las IEMS de bachillerato general, particulares, de “atención a la demanda”). Otro es el de la localidad de la evaluación –el criterio de los profesores individuales y su relativismo idiosincrático– y la estandarización, implicada en las evaluaciones externas por terceros para efectos de certificación. Las IEMS particulares que atienden a sectores de ingresos medios y altos cifran parte de su prestigio en las certificaciones de terceros, vistas como garantía de calidad de la formación.

Prácticas profesionales. Las prácticas profesionales son claramente distintivas de las IEMS que ofrecen especialidades técnicas. Destaca el alto grado de formalidad que le imprimen las escuelas IEM públicas. Si bien las prácticas están asociadas al proceso de titulación, las escuelas buscan que una mayor cantidad posible de estudiantes las lleve a cabo, para lo que despliegan estrategias de apoyo y seguimiento, e incentivos, como relacionarlas con la prestación del servicio social. En las escuelas particulares de formación profesional técnica resulta relevante la realización de las prácticas, indexadas a los campos de acción (salud o educación), con un alto grado de control. En contraste, las IEMS de bachillerato general, públicas o particulares, no llevan a cabo prácticas profesionales, sino otra clase de actividades como visitas a empresas; en algunas escuelas las prácticas son por entero delegadas a los estudiantes y no tienen supervisión.

La vinculación para la formación para el trabajo.

Además de las estructuras institucionales de currículo se observó el conjunto de relaciones interinstitucionales implicadas en la formación para el trabajo (vinculación), a partir de la consideración de los programas institucionales del sector público y las modalidades de certificación de la formación para el trabajo.

La vinculación basada en iniciativa interna de las IEMS tiene que ver con la realización de prácticas profesionales o el servicio social de los estudiantes; con la posibilidad de gestionar donativos de empresas; lo anterior sucede de modo relevante en las escuelas de bachillerato tecnológico públicas. La mayor parte de las escuelas de bachillerato general de régimen público tienen escasa o muy puntual vinculación con algunas empresas. Los vínculos relevantes son gestionados por las oficinas estatales de cada subsistema escolar. Las IEMS particulares de formación profesional técnica se apoyan en un conjunto limitado de

vínculos que les permiten a los estudiantes hacer sus campos clínicos o prestar su servicio social. Escuelas particulares de bachillerato general tienen acciones de vinculación muy delimitadas, en ocasiones basadas en relaciones informales o en contratos de servicios de carácter mercantil. Por su parte, las escuelas de atención a la demanda, carecen de acciones de vinculación y no tienen expectativas al respecto.

La coordinación de programas institucionales del sector público. Las IEMS de régimen público participan de *políticas y programas* del gobierno federal y estatal que pretenden apoyar la formación para el trabajo por las que se generan acciones que demandan de vinculación y coordinación de las instituciones y organizaciones involucradas. Por lo anterior, planteles de diversos subsistemas escolares de régimen público de bachillerato tecnológico o general (CONALEP, CETIS, CECYTE, CETAC y el CEB) han llevado a cabo acciones de formación o capacitación para el trabajo que resulta *adicional o convergente* a la prevista por los planes de estudio oficiales, que implican procesos de vinculación o cooperación interinstitucional, por los que se articulan procesos y se emplean de cierto modo algunos recursos personales, organizativos o de infraestructura. Se trata de iniciativas del sector educativo como el programa *Modelo Mexicano de Formación Dual* (MMFD, SEMS, 2013) y el *Modelo Emprendedor* (MEEMS, CONAEDU-SEMS, 2013).

También puede tratarse de programas ofrecidos por instancias externas, estatales o incluso internacionales. En el primer caso, planteles de varios subsistemas institucionales citados han recibido cursos de capacitación impartidos y certificados por el Instituto Estatal de Capacitación (IECA). Durante 2015 ese instituto desplegó un programa por iniciativa propia, conocido como "IECApáciate". Más tarde, en 2016, se desarrolló el programa "Justo a Tiempo" auspiciado por la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable (SDES) en el contexto de procesos de reclutamiento y selección de personal para empresas de reciente instalación en la entidad. Por otra parte, agencias de cooperación internacional han favorecido a algunos programas curriculares del CONALEP. En particular, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) ha realizado convenios para aportar elementos técnicos y recursos para las carreras del área automotriz en el CONALEP.

Sin embargo, las IEMS particulares que ofrecen bachillerato tecnológico, de acuerdo a la información disponible, están fuera del universo de atención de políticas o programas públicos o privados como los arriba referidos. Más lejos están aquellas escuelas particulares de bachillerato general que no participan en acciones de vinculación y que, en el mejor de los casos, gestionan servicios de apoyo desde una lógica mercantil.

Cada uno de los programas externos a las IEMS representa demandas de atención, de tiempo y recursos al personal directivo y docente de las escuelas. Por lo que compiten con los destinados a la operación de los planes y programas. La cuestión se complica cuando, en adición, se plantean diferentes modalidades de certificación, en particular, referidas a competencias laborales.

Modalidades de certificación de la formación para el trabajo. Existe diversidad de condiciones en las que operan los subsistemas escolares, a partir de su oferta de formación para el trabajo, según la clase de

bachillerato que ofrecen, general o tecnológico. Es posible observar un gradiente de condiciones matizado por la historicidad de los subsistemas y de los planteles escolares. Se mencionan *cuatro grupos de planteles de diversos subsistemas*, sin que sea un planteamiento exhaustivo o limitativo, pero tampoco generalizable al conjunto del universo regional.

Por una parte, instituciones públicas consolidadas con una oferta delimitada de especialidades, ocupadas de la gestión curricular (la docencia y los docentes), de la gestión operativa de los programas de estudio proveyendo condiciones básicas, que llevan a cabo la gestión de prácticas profesionales y de servicio social, que deben adoptar iniciativas externas (MMFD, MEEMS) y atender al mismo tiempo la convocatoria a la certificación de competencias laborales; buscando alcanzar sus propósitos de formación, a la vez que cultivan un reconocimiento social por su trabajo. Por otra parte, instituciones particulares con una clara definición de la capacitación que imparten, que cuidan la planta docente, que han resuelto las condiciones básicas para la formación de competencias profesionales, que seleccionan actividades prácticas y certificaciones que fortalecen su prestigio en el contexto regional.

Un tercer grupo de instituciones, públicas, de nueva creación, que enfrentan de modo cotidiano su circunstancia: gestionar las condiciones mínimas de operación, docentes, inmuebles, equipamiento, prácticas, vinculación, buscando auxilio con terceros, para ofrecer con dificultad lo posible para la formación de competencias profesionales de los jóvenes. Y el cuarto grupo, instituciones particulares que sólo atienden lo mínimo, irreductible, indispensable para no perder su condición de escuelas: dar clases, acreditar asignaturas; expedir certificados, gestionando los programas con base en la precariedad laboral de los docentes y haciendo las inversiones limitadas a la operación inercial de los planteles.

Conclusiones

El estudio de caso regional se orientó por varios objetivos básicos. Esta participación se centró en el que pretendió analizar la heterogeneidad y las desigualdades de las opciones de formación para el trabajo en la EMS en un contexto socioeconómico dinámico, para valorar su calidad y pertinencia.

La ZM de León se encuentra en la región central del país, misma que durante los últimos lustros mostró un gran crecimiento económico, por efecto de la inversión extranjera que favoreció la industrialización, la expansión del comercio y de los servicios, así como el crecimiento del empleo y de las exportaciones. La reconversión productiva regional favoreció, a la vez, la integración de clústeres en los que participan sectores productivos tradicionales (intensivos de mano de obra, como el cuero-calzado) como de otros, modernos, con mayores desarrollos tecnológicos (automotriz, plástico, química), que demandan mano de obra con niveles diferentes de cualificación.

El crecimiento económico y la reconversión productiva regional, sin embargo, sucedieron aparejados de procesos de deterioro de las condiciones de trabajo: una mayor desigualdad en la distribución de los

ingresos salariales, la precarización de las condiciones de trabajo en algunos sectores por efecto de la tercerización; así como el incremento del trabajo por cuenta propia. En general, el dinamismo económico de la región se manifiesta en una creciente complejidad de los mercados de trabajo, en los que participan flujos migratorios extra-regionales, por los que la competencia por los puestos de trabajo se traduce en una modificación relevante de los perfiles escolares de los trabajadores.

La educación media superior y superior es una característica de una proporción creciente de la fuerza de trabajo. Sin embargo, a pesar de la expansión de la cobertura de esos tipos educativos, en la región prevalecen rezagos relevantes. En el presente poco menos de dos tercios de la población joven de 15 a 17 asiste a la educación media superior. Esto es así porque prevalecen tasas altas de abandono (alrededor de la media nacional) y la eficiencia terminal es de 60%. Apreciando la tasa neta de culminación de los estudios sólo la mitad de los jóvenes lo logra en el tiempo normativo. Lo anterior implica que la capacidad de retención del sistema escolar es menor a la capacidad de mayor absorción.

En la ZM de León, la última expansión de la educación media superior sucedió con más énfasis en los servicios de bachillerato general y, en segundo lugar, de bachillerato tecnológico. La nueva oferta pública de bachillerato general se orientó a sectores rurales y urbano-marginales. La de bachillerato tecnológico atendió más a públicos urbanos. En la región las escuelas particulares atienden una proporción significativa de la matrícula (43%), a pesar de haber disminuido su participación por la rápida expansión del sector público. Los particulares atienden más matrícula en bachillerato general, cada vez menos en bachillerato tecnológico o de profesional técnico. La expansión de los servicios educativos públicos y la prevalencia de la oferta de los particulares incentivó la generación de una dinámica de competencia entre diferentes servicios para captar la demanda estudiantil, en un contexto de baja cobertura y creciente demanda potencial.

Sin duda, la oferta de ‘capacitaciones’ en bachilleratos generales y de especialidades técnicas en bachilleratos tecnológicos tiene un alto nivel de correspondencia con las demandas de diversos sectores productivos (servicios, comercio, manufacturas), lo que representa alto nivel de pertinencia, en términos nominales. Hace falta observar y analizar a fondo las transiciones ocupacionales de los egresados de cada subsistema escolar y carreras, para precisar el grado de pertinencia de las competencias desarrolladas por los estudiantes y sus nuevas necesidades de aprendizaje en los puestos que en efecto ocupan en el mercado de trabajo.

En el panorama anterior contrasta la postura de varias IEMS particulares que atienden a sectores de medios y altos ingresos. Ellas adoptan sólo una opción de ‘capacitación’ pero no la plantean en relación con el mercado de trabajo sino en la lógica de aportar a sus estudiantes competencias que les permitan un mejor desempeño en la educación superior y en su futuro profesional, con recursos y certificaciones *ad hoc*. A la vez, la formación para el trabajo está desdibujada en bachilleratos generales particulares (semi-escolarizados, cuatrimestrales) orientados hacia la absorción de la demanda y que son buscados por

jóvenes que, o ya están o muy pronto se insertarán en el mercado de trabajo en puestos en el sector servicios y comercio. Un dato revelador: la absoluta mayoría de las IEMS públicas se encuentran en los niveles III y IV del PC-SINEMS, las particulares están al margen de ese planteamiento.

A pesar de la RIEMS y el MCC, persiste una fracción de oferta de bachillerato *propedéutico clásico* en las ENMS-UG y EPRR, así como en un segmento relevante de IEMS particulares incorporadas a la Secretaría de Educación estatal. Ellas no tienen un planteamiento curricular explícito sobre la formación para el trabajo, ni institucional en relación con la vinculación necesaria para ello.

Finalmente, dadas las desigualdades encontradas, hay que llamar la atención acerca del proceso de polarización de las características de las oportunidades de formación para el trabajo a las que tienen acceso los estudiantes de la región. Esto es, existe una diferenciación de procesos y condiciones para la formación para el trabajo que se combina con el origen social de los estudiantes: escuelas públicas de bachillerato general con precariedad de condiciones, para poblaciones sub-urbanas y rurales; así de bachillerato tecnológico, sin infraestructura para la enseñanza, para poblaciones urbano-marginales. Al mismo tiempo, sucede una creciente diferenciación entre las escuelas privadas que atienden a sectores de ingresos medios y altos y las de atención de la demanda, que reciben a jóvenes de sectores populares de muy bajos ingresos o trabajadores-estudiantes.

Agradezco la colaboración de Mtra. Paola Pedroza Obregón y de Mtra. Regina Martínez-Parente en la realización y análisis de entrevistas a informantes calificados; así como a los colegas participantes en el seminario de discusión del proyecto, por sus comentarios y recomendaciones.

Referencias

De Ibarrola, M. (2012) Experiencias y reflexiones sobre el diseño y la evaluación curricular. En: Landesmann, M. (2012) *El currículum en la globalización A tres décadas de El currículum pensado y el currículum vivido*. México: UNAM/ FES. Pp-93-119

De Ibarrola, M. (coord.) (2018) *Los desafíos que enfrenta la formación de los jóvenes para el trabajo del siglo XXI. Las escuelas de nivel medio superior y otras alternativas*. México: DIE-CINVESTAV

DIAGNÓSTICO DE PROGRAMAS E INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES DEL SECTOR NO EDUCATIVO, DIRIGIDOS A LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL CASO DE JÓVENES EN EDAD DE CURSAR EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Azul G. Valdivieso Martínez

Introducción

El apartado tiene por objetivo presentar un breve recuento y análisis de las principales características de programas e intervenciones gubernamentales en el ámbito social que atienden la problemática de formación para el trabajo de jóvenes, para contar con un mapeo general, que, junto con el análisis de las opciones educativas gubernamentales y no gubernamentales que conforman el conjunto del estudio, proporcione información clave que abone a fortalecer el componente de formación para el trabajo de los jóvenes de educación media superior, mediante el conocimiento de las características y experiencias de la oferta gubernamental en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Para analizar el amplio conjunto de programas/intervenciones, se propusieron dos objetivos particulares: 1. revisar la oferta de programas gubernamentales no educativos relacionados con la formación para el trabajo de jóvenes en edad de cursar el nivel educativo medio superior, y 2. con base en la revisión, aproximarse a un diagnóstico de las principales características de la oferta de dichos programas.

Para alcanzar los objetivos planteados, la estrategia de búsqueda de información consistió en revisar páginas *web* oficiales de las secretarías/dependencias de gobierno, del Coneval (2014, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2017); simultáneamente se solicitó información directamente a las dependencias federales, tales como las Secretarías del Trabajo, Economía y en los Institutos de la Juventud, y sus pares en las entidades federativas, instancias que por su naturaleza concentran la atención en el tema de trabajo. Cuando fue necesario se hicieron llamadas telefónicas y entrevistas con los operadores responsables de programas/intervenciones. Los criterios de búsqueda de información siguieron dos supuestos: i. que la población objetivo (o beneficiaria) fueran los jóvenes en edad de cursar EMS, y que ii. el objetivo se dirigiera a la formación/capacitación para el trabajo, así como vinculación con el mercado de trabajo y empleabilidad. La revisión alcanzó los niveles federal, estatal y municipal con el fin de obtener un panorama suficiente y amplio de la oferta de formación para el trabajo para jóvenes bachilleres.

La política pública del nivel en cuestión, también incorporó objetivos centrales para mejorar las condiciones de acceso, permanencia y logro académico de los jóvenes del nivel educativo. Estos ejes y objetivos de política pública, se vinculan con cursos de acción más amplios que se refieren a la obligatoriedad constitucional de la EMS (2012), a la calidad y equidad, reconocidas como los principales problemas educativos del nivel. En este marco, el derecho constitucional a recibir educación de calidad con equidad se constituye en el eje central sobre el cual se articulan los propósitos de la política pública de la EMS. La educación desde el enfoque de derechos supone la obligación del Estado Mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar su realización y el derecho de los individuos de tener toda la capacidad de goce y ejercicio de éste. Las niñas, los niños y los adolescentes (NNA) son los principales titulares del derecho a una educación de calidad lo

que implica al menos tres condiciones: acceso a la educación, permanencia en la escuela y logros óptimos de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para la vida de la población en general” (INEE, 2017:27).

En el proceso de lograr el cumplimiento al derecho a la educación de calidad, el Estado cuenta con una gran cantidad y diversidad de programas de formación para el trabajo concentrados fundamentalmente en el sector educativo formal y no formal. En este apartado nos referimos a la oferta de programas para jóvenes y trabajo en sectores gubernamentales no educativos.

Nivel federal

Existe una gran cantidad de oferta de programas gubernamentales dirigidos a atender los temas relacionados con el trabajo/empleo, como la formación y capacitación, diseñada e operada casi en su totalidad desde el sector de la educación. Entre 2017 y 2018, de acuerdo con Coneval coexistían 150¹ programas federales en diferentes ámbitos de los derechos sociales (educación, bienestar económico, salud, medio ambiente, no discriminación, seguridad social, trabajo, vivienda y alimentación); cinco de los cuales se concentran en empleo/trabajo, dos operados por las Secretaría de Economía² (SE) y tres por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)³. Los programas/intervenciones dirigidos a este ámbito representa 3.3% del total de programas federales, ocupando el séptimo lugar de nueve rubros, en contraste con 31% destinados a educación. Los tipos de apoyo consisten principalmente en cursos de capacitación de habilidades para el trabajo, además de servicios de bolsa de trabajo, prácticas laborales, talleres ocupacionales y ferias de empleo. También la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través del IMJUVE y la Secretaría de Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ofrecen programas para apoyar a los jóvenes en el ámbito de trabajo/empleo.

La STPS, cuenta con el Programa Apoyo al Empleo (PAE), pretende mejorar habilidades laborales a buscadores de empleo de 16 años en adelante para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante el otorgamiento de apoyos económicos, traslados o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados. El subprograma *Bécate*⁴ se dirige a la población en general a partir de 16 años, desempleadas o subempleada con cursos de capacitación para el trabajo, para

¹ Es importante destacar que la suma del número de programas federales, de acuerdo con el propio Coneval suma 152 y no 150.

² 1. Fondo Nacional Emprendedor, 2. Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural y 3. Generación y difusión de información para el consumidor.

³ 1. Capacitación para Incrementar la Productividad, 2. Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral y 3. Programa de Apoyo al Empleo (PAE).

⁴ También existen otros programas como Empleo Formal y las Ferias de Empleo que buscan facilitar la vinculación con el sector productivo formal; Talleres de buscadores de empleo que proporcionan información través de talleres presenciales y en línea, módulos de atención, ofrecen consejos para mejorar la búsqueda de empleo, conocer las mejores vacantes, integrar la documentación necesaria, lograr un contacto efectivo con el empleador, identificar y demostrar las cualidades personales, decidir por la mejor opción y conservar el empleo y el Programa de Empleo Temporal Urbano (PETU) para apoyar con trabajos temporales, aunque ninguno de éstos encuentra relación con la población objetivo.

adquirir o fortalecer sus conocimientos y habilidades y favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Destacan la modalidad de práctica laboral orientada a jóvenes solicitantes de empleo entre 16 y 29 años para que, con la asesoría personalizada de un instructor generen su primera experiencia laboral mediante su ocupación productiva en las empresas y/o fortalezcan sus competencias para su incorporación en un puesto de trabajo.

La STPS proporciona el servicio de vinculación entre las instituciones educativas y el sector productivo, con el objetivo de facilitar el intercambio de información. Entre las prácticas de vinculación se encuentra el Modelo Mexicano de Formación Dual, Capacita T; El Futuro en tus manos; Modelo de Emprendedores para la educación media superior; Formación Dual de Aprendices Calificados; Proyecto Aula; Poliemprende Innovador; Innovación Tecnológica, Technopoli (STPS, 2018). SEDESOL, en coordinación con la STPS o el IMJUVE ofrece: 1. bolsa de trabajo para fortalecer oportunidades laborales de jóvenes; proporciona orientación personalizada para elaborar un currículum y apoyo en la búsqueda de empleo dentro del sistema. En coordinación con la Dirección General de CECATI ofrece a los jóvenes diversas modalidades de capacitación para el trabajo en cursos regulares con descuentos. 2. Emprendedores juveniles para jóvenes con inquietudes empresariales, brinda asesoría técnica, asesoría legal, capacitación y financiamiento para instalar o ampliar su empresa formalmente. 3. Casas del Emprendedor e Instancias Estatales de Juventud para impulsar iniciativas productivas de los jóvenes, vincularlos con un ecosistema emprendedor. 4. Transición Escuela-Trabajo, para contribuir a la transición escuela-trabajo de jóvenes, fomentar la construcción de sus trayectorias profesionales, a través del desempeño de actividades, en áreas administrativas y de servicios de IMJUVE, para desarrollar habilidades, competencias y capital humano y fortalecer sus conocimientos y aptitudes, mediante experiencias profesionales y laborales. 5. Jóvenes Ecosol, ofrece capacitación para impulsar la economía social y productiva. SAGARPA Cuenta con el programa Arráigate Joven-Impulso Emprendedor para jóvenes de entre 15 y 35 años, y tiene como objetivo fomentar el arraigo de los jóvenes hacia las comunidades rurales, mediante servicios educativos no formales para desarrollar capacidades emprendedoras, productivas, organizacionales y comerciales; apoyar la materialización de sus emprendimientos en el sector agroalimentario, mediante capacitación y asesoría.

Los programas federales registrados, se caracterizan por su tendencia hacia el emprendedurismo y a la capacitación para el autoempleo. Es también visible que los procesos de capacitación se recargan en instituciones educativas dedicadas a la formación del trabajo. Es innegable la existencia significativa de programas para jóvenes en el ámbito del trabajo, aunque cuando consideramos los criterios de búsqueda, la oferta se reduce significativamente. Las experiencias muestran conectores relevantes que podrían ser de enorme utilidad si se propicia una vinculación suficiente, eficiente y eficaz entre el sector educativo y el conjunto de instancias gubernamentales que han desarrollado dichas experiencias.

Nivel estatal

Según Coneval (2014) en 2014 existían 2,528 en este nivel de gobierno. De este número, se destina a la dimensión del trabajo casi el doble que en el nivel federal (3.3%) con 6% (155) del total de programas/intervenciones, ocupando el sexto lugar, en contraste con educación (728), bienestar económico (570) o salud (443). De los 2,528 programas estatales, 163 (6.4%) se enfocan a la población joven y sólo cuatro a jóvenes y trabajo: CDMX, Campeche, Hidalgo y Nuevo León (NL).

Las características de los programas varían según la entidad. Por su objetivo, las cuatro experiencias apuntan a facilitar la incorporación al mercado laboral de los jóvenes a partir de 16 años, con base en dos mecanismos: capacitación, como adquisición de conocimientos y habilidades para el trabajo (Millennials en el mundo laboral, Campeche) o práctica directamente en una empresa con la posibilidad de ser contratado (Mi primer Trabajo en la CDMX y JALE en NL) o ambos mecanismos -capacitación y prácticas laborales- (Mi Primer Empleo, Hidalgo). La perspectiva de los objetivos de los programas responde a diferentes posicionamientos, en el caso de la CDMX, la inserción laboral es considerada un derecho social de los ciudadanos; los otros tres casos se enfocan a las demandas del sector productivo. Todos los programas están a cargo de las Secretarías del Trabajo de cada entidad, excepto en Hidalgo donde la Secretaría de Desarrollo Económico es responsable de *Mi Primer Empleo*. El tipo de apoyos consisten en vinculación, capacitación, beca económica por el tiempo de dure la práctica laboral en la empresa y orientación/asesoría; el caso de la CDMX además otorga seguro contra accidentes. Respecto a la capacitación, Campeche, imparte un taller corto de tres horas a solicitud de las instituciones de EMS e incluye recomendaciones para enfrentar el mundo laboral antes de tener un trabajo: expectativa vs. realidad, fuentes de búsqueda de trabajo, diseño del CV, imagen profesional y entrevista de trabajo. Durante la relación laboral: equipos multigeneracionales, actitud “Godínez”, tolerancia a la frustración, institucionalidad y sentido de pertenencia. Después de concluir un trabajo: tips sobre cómo terminar bien una relación laboral, *networking*, emprender vs. experiencia y plan de vida laboral. Hidalgo establece la capacitación como un requisito para acceder a los beneficios del programa. El apoyo de la beca económica destaca Hidalgo con seis meses, CDMX entre uno y tres meses y NL un mes.

Nivel municipal

Para el año fiscal 2015 sumaron 3,811 programas sociales (Coneval, 2016a)⁵ en 613 municipios. 66 refirieron a algún tema relacionado con el trabajo, de los cuáles, 21 (0.5%) se dirigen a jóvenes y trabajo, distribuidos en diversos municipios de 15 entidades federativas: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango,

⁵ Coneval reconoce limitaciones de las fuentes para construir el inventario de programas/intervenciones municipales. No se tiene garantía de que se llevarán a cabo, no hay certeza de continuidad, no siempre incluyen una descripción específica del programa/intervención y no siempre es posible validar su contenido y que las acciones sean exclusivas de los gobiernos municipales. Del total de 2,462 municipios, sólo 52% (1,288) cuenta con una página de Internet y de éstos, sólo en 613 municipios fue posible identificar programas o acciones de desarrollo social (Coneval, 2014).

Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Estos programas/intervenciones gubernamentales municipales tienden a reproducir los objetivos de programas federales y estatales y no se advierten elementos de innovación. Son de dos tipos: una mayoría que se enfoca en el emprendedurismo/autoempleo, y otro conjunto se centra en el desarrollo de competencias/capacidades, ambos con la finalidad de incorporar a los jóvenes al sector productivo y mejorar la calidad de vida. Los principales apoyos para lograr los objetivos consisten en soporte económico, capacitación en oficios y experiencia laboral. Llama la atención en el nivel municipal la mínima cantidad de programas (.5% del total) dirigidos a apoyar a los jóvenes en el tema de trabajo, en virtud de la Ley Nacional de Desarrollo Social, que establece la obligación de los municipios de fomentar las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas y para formular, aprobar y aplicar sus propios programas de desarrollo social. Probablemente la insuficiente atención de los gobiernos municipales al tema de los jóvenes y el empleo se deba a la insuficiencia de recursos y capacidades institucionales, falta de planeación y baja recaudación (Robles Hernández, 2013).

Diagnóstico general

De acuerdo con el resultado de la búsqueda, en 2018 existían 33 programas dirigidos a la población señalada en el tema de trabajo: 8 federales, 4 estatales y 21 municipales, que juntos suman .5% del total de programas sociales (6,489).

El análisis de la información revisada permite afirmar que los programas sociales destinados al trabajo para la formación/capacitación y empleabilidad de la población joven de entre 15 y 18 años, en los tres niveles de gobierno, son escasos en relación con el conjunto de programas en otras áreas como salud, educación, bienestar económico, discriminación o vivienda⁶. En su mayoría se enfocan a atender a estudiantes o egresados de educación superior y es casi inexistente a poblaciones de jóvenes vulnerables en zonas rurales; una cantidad considerable se centra en la capacitación para el emprendedurismo, estímulos y apoyos de proyectos productivos, y son menos los apoyos para incorporarse al mercado de trabajo formal. La mayoría de los programas son recientes (2016) y de corta duración (máximo seis meses); el equipamiento para su operación se apoya, cuando se trata de capacitación para el trabajo u oficios específicos, en los ICAT; en el caso de prácticas laborales, en las empresas.

Pueden reconocerse cuatro tipos de programas/intervenciones: enfocados en desarrollar competencias y habilidades para el trabajo; dirigidos a la capacitación en algún oficio específico; emprendedurismo/

⁶ Coneval reconoce nueve ámbitos de política social, desde el enfoque de derechos: salud, educación, bienestar económico, discriminación, vivienda, trabajo, alimentación, medio ambiente y seguridad social, criterios que se recuperan en este apartado del documento.

autoempleo, y los más escasos, aquellos cuyo objetivo es la incorporación al mercado de trabajo a través de adquirir experiencia en el mismo lugar de trabajo, con oportunidad de contratación en empleos formales.

Sin embargo, poco se sabe acerca del impacto de los programas/intervenciones de política pública destinados a la formación/capacitación y a la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Principales dificultades

- Predomina una concepción que ve a la escuela como el organizador de conocimientos teóricos y al espacio de trabajo como el lugar para aplicarlos; ello puede impedir una articulación global que permita en ambos espacios aprender y aplicar lo aprendido. Se sustentan en una idea de procesos o trayectorias secuenciales, lo que se ha modificado ya que cada vez existen más estudiantes trabajadores o trabajadores que estudian.
- Fragmentación *entre* las instituciones del gobierno, *en* una gran cantidad de unidades administrativas de la estructura del sistema de educación y del trabajo, *entre* y *en* un número significativo de programas y proyectos de formación para el trabajo entre las diferentes unidades administrativas y entre los diferentes niveles de gobierno.

El enfoque responde a la necesidad de resolver el problema de la fragmentación institucional y la incapacidad de las administraciones para enfrentar de forma eficiente y eficaz los problemas públicos y satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía (Brugué, 2008). De acuerdo con Aguilar, la transversalidad consiste en reconocer problemas públicos que no pueden ser resueltos satisfactoriamente “a menos que sean valores que reconocen todas las unidades del gobierno en sus actividades y problemas que atacan todas las unidades, políticas y programas del gobierno y que cuentan además con los recursos necesarios para que los valores sean asegurados y resueltos los problemas” (2011:36), mismos que abarcan y comprometen a toda la acción del gobierno y el reconocimiento de los demás actores sociales: empresarios, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil. Se trata de valores garantizados constitucionalmente y salvaguardados por prescripciones legales. El caso de la formación para el trabajo involucra dos derechos: el de una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes del país y el derecho a un trabajo digno y socialmente útil, estipulados en los artículos tercero y 123 constitucional, respectivamente, reconocidos como valores obligatorios y universales y por tanto como derechos humanos de los que derivan el ejercicio de otros derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos. Bajo este esquema, la transversalidad es también un instrumento para hacer que todas las formas de actuación gubernamental se comprometan para asegurar el cumplimiento del derecho correspondiente, sobre la base un trabajo conjunto de varias unidades administrativas para que el derecho a una educación de calidad -formación para el trabajo- y acceso a un trabajo digno y socialmente útil, sea gubernamental y socialmente respetado, bajo la forma de gestión

interorganizacional. Otro componente central en las políticas centradas en un enfoque de transversalidad es la participación de diversos actores políticos, económicos y civiles en su construcción. En los hechos, la formación para el trabajo de jóvenes es atendida por al menos cuatro secretarías de estado a nivel federal y estatal (SEP, STPS, SE, SEDESOL), los municipios, sociedad empresarial y sociedad civil, que corrobora la hipótesis en el sentido de que la formación para el trabajo en el caso de los jóvenes es un problema complejo que no es posible atender sin la participación, colaboración y vinculación entre los diferentes actores que tienen el potencial para intervenir y al mismo tiempo beneficiarse de la formación de recursos humanos de alta calidad profesional y técnica. La transversalidad de la formación para el trabajo de jóvenes de educación media superior, implica atender los procesos, con mecanismos oportunos de vinculación y comunicación, con apertura de espacios de debate y definir instrumentos de articulación entre programas transversales y las estructuras sectoriales habituales. Se trata de impulsar la institucionalización de la perspectiva de la formación para el trabajo como un proceso de aprendizaje continuo, diverso donde cada espacio puede aportar a la formación para el trabajo de estos jóvenes.

Referencias

Aguilar, Luis (2011), Capítulo 1. Políticas Públicas y Transversalidad, En: Ramos, José María; Sosa, José y Acosta, Félix (Coordinadores) (2011), *La Evaluación de Políticas Públicas en México*, Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Brugué, Quim (2008), *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. Disponible en: http://ccss.entitatsgi.cat/files/23-2186document/transversalitat_del_concepte_a_la_practica_d.pdf?go=3d7fa7fcaa728fb8ad2e05eeb427f0a6ac105c42999572f0d1f916da48b00cfb14f316cef6a8e4dde633231f72fd582f8085cf7ce91b53d

Coneval (2014), Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social Estatales, En: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx> [consultados el 10 de junio de 2018] (Consultado el 06 de julio de 2018).

Coneval (2016a), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Principales hallazgos, En: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf y <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/PrincipalesHallazgos-IEPDS-2016.pdf> [consultados el 2 de junio de 2018] CONEVAL (2016b).

Coneval (2014), Inventario Municipal de programas y acciones de desarrollo social 2015-2016. En: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/default.aspx> (consultado el 20 de julio de 2018).

Coneval (2016c), Presentación y Análisis del Inventario Municipal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015-2016. En: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/historico.aspx> (consultado el 02 de julio de 2018).

Coneval (2016d), Presentación y análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016-2017, En: <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> (Consultado el 15 de julio de 2018).

Coneval (2016e), Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017. En: <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx> (Consultado el 5 de julio de 2018).

Coneval (2017), Inventario Nacional de CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2018, En: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx (Consultado el 5 de julio de 2018).

Coneval (2018), Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018. En: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf (Consultado el 28 de octubre de 2018).

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017), Política Nacional de Evaluación de la Educación, México, Recuperado en https://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/PNEE/PNEE_2016.pdf

Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) (2017), Intervenciones de la Administración Pública Federal en materia de empleo. En <https://www.gob.mx/imjuve/documentos/intervenciones-en-tema-de-empleo> (Consultado el 15 de julio de 2018) IMJUVE (2017) Catálogo de intervenciones gubernamentales en materia de juventud 2017. En: <https://www.gob.mx/imjuve/documentos/catalogo-de-intervenciones-gubernamentales-en-materia-de-juventud-2017?idiom=es>

Miranda, Francisco; Islas, Juana; Aguiñaga, Eduardo Rincón (2017), La evaluación y las políticas de educación indígena: líneas de trabajo para su replanteamiento, Congreso Nacional de Investigación Educativa (COMIE), San Luis Potosí, 2017, México

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Portal del empleo. En: <https://www.empleo.gob.mx/sne/becas-capacitacion-trabajo-becate> (Consultado el 15 de julio de 2018).

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2017), Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, DOF 26 de diciembre de 2017, En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/287125/2017_12_26_REGLAS_2018.pdf (consultado el 25 de julio de 2018).

STPS (2018), Vinculación. En <http://productividadlaboral.stps.gob.mx/index.php/2015-0310-12-54-36/vinculacion?layout=edit&id=298> (Consultado el 16 de julio de 2018).

Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la CDMX (STYFE) (2018), Reglas de operación del Programa Social Mi Primer Trabajo para el ejercicio fiscal 2018, Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 21 de enero de 2018.

STYFE (2018), Informe de gestión 2012-2018, En: <http://cooperativas.cdmx.gob.mx/informegestion/>

Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de Hidalgo (2018), Reglas de Operación del Programa Mi Primer Empleo, Mi Primer Salario, Periódico Oficial 26 de marzo de 2018.

LA FORMACION PARA EL TRABAJO EN TIJUANA EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR

Alfredo Hualde Alfaro

Este texto sintetiza algunos resultados de un este informe que tenía como objetivo examinar las interacciones entre la estructura productiva y el mercado de trabajo de la ciudad de Tijuana tomando como objeto de estudio la oferta de programas y cursos de formación para el trabajo orientados al nivel Medio Superior. El objetivo es estimar su pertinencia e incidencia en el mercado de trabajo local.

El informe consta de cuatro partes y una de conclusiones. En la primera parte se describe la estructura productiva y el mercado de trabajo. En lo que se refiere a la estructura productiva se ofrece un cuadro general de las principales actividades económicas de la ciudad integrando datos de su evolución. En la descripción de la estructura productiva se recurre a datos estadísticos y a trabajos publicados en el ámbito académico así como a informes gubernamentales. En lo que se refiere al mercado de trabajo se sigue la misma estrategia de complementar la información estadística con análisis de trabajos sobre todo recientes. En esta parte se pone especial atención a la dinámica de la población en los rangos de edad correspondientes al nivel Medio-Superior así como a datos más generales de la escolaridad de la población.

En la segunda parte se aborda el tema de la oferta y demanda de educación en el nivel Medio-Superior. Para ello se toma la información estadística disponible que da cuenta de la importancia cuantitativa de las diferentes instituciones públicas y privadas, el monto de la matrícula, las carreras que ofrecen y algunos rasgos de su estructura organizativa. Se sintetizan también los hitos más importantes de la creación de instituciones públicas y se describen algunas particularidades de las instituciones privadas del nivel ya mencionado. En la sección se ilustra brevemente la ubicación geográfica en la ciudad de los planteles pues se considera que es un factor explicativo de las características socioeconómicas del alumnado y de la interacción de los centros con las empresas.

La tercera sección está enfocada a ilustrar la capacitación no escolar para el trabajo tanto pública como privada. En la pública las instituciones características son los Cecati que en Tijuana cuentan con dos planteles que ya fueron objeto de un estudio anterior (Hualde, 2005). Sin embargo, también instituciones de otro nivel educativo, como el Instituto Tecnológico de Tijuana y la Universidad Tecnológica de Tijuana, imparten cursos que pueden beneficiar a la población que por edad se encuentra en el nivel medio-superior aunque no estén enfocados de manera particular a este tipo de población (Ver anexos 2, 3 y 4).

Otra institución con una oferta de cursos de formación para el trabajo es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado. Sin embargo, el mercado de la capacitación es mucho más extenso. Las propias instituciones de educación ya mencionadas, ofrecen cursos además de los incluidos en sus programas educativos, pero también una gran cantidad de empresas de consultoría grandes y pequeñas contribuyen con una oferta muy variada destinada sobre todo, pero no exclusivamente, a profesionistas. En dicho mercado operan asimismo asociaciones empresariales como Canaco y Coparmex.

Asimismo un ámbito potencial de capacitación interesante es el que surge de la ONG-OSC. Las más conocidas en Tijuana son las instituciones de capacitación para migrantes y las instituciones de capacitación ambiental. Sin embargo no hay un enfoque específico para algún nivel educativo o grupo de edad.

La cuarta sección se refiere a experiencias concretas de vinculación entre empresas e instituciones educativas en la que se toman casos significativos para observar interacciones particulares entre los sistemas educativos y centros de capacitación y las empresas. Se describen en primer lugar las características de la formación para el trabajo en dos instituciones privadas con una buena reputación en la ciudad. Se retoman después las entrevistas en dos centros dependientes de la UEMSTIS y la Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas que es la institución pública de mayor prestigio en la ciudad que imparte bachillerato general complementado por un conjunto amplio de capacitaciones.

Posteriormente, se describe el alcance de proyectos recientes como el Programa de Formación Dual impulsado por Coparmex y desarrollado por varias empresas en colaboración con Conalep y Cecyte. A pesar de ser un programa emergente en Baja California la experiencia resulta interesante en el terreno de la formación para el trabajo.

Finalmente, el informe incluye una sección de conclusiones donde se resumen los resultados más importantes y se reflexiona sobre las características de la articulación de las diferentes instituciones con el mercado de trabajo de la ciudad y en función de su estructura productiva.

A continuación se presentan los resultados principales del informe

Resultados

El mercado de trabajo tijuanaense, con la excepción de la crisis de 2008-2009, presenta un dinamismo importante en lo que se refiere a creación de empleos y de empresas. Aunque la maquiladora representa tan sólo un tercio de los empleos sigue siendo un referente muy importante para los centros públicos de educación y probablemente para algunos privados. El dinamismo mencionado queda matizado por algunos datos que hablan de un deterioro salarial marcado y de un aumento de los trabajadores en condiciones críticas de empleo.

En Tijuana la expansión demográfica sigue representando un reto y una oportunidad para las instituciones públicas y un buen negocio para las privadas donde hay una gran diversidad. Todo ello a pesar de que una parte minoritaria de la población, menos del 6% en todos los niveles educativos, cruza la frontera diariamente para recibir educación en los centros de las ciudades próximas como San Ysidro, Chula Vista y San Diego (Rocha Romero y Orraca Moreno, 2018)

Destacamos tres aspectos de la matrícula en este nivel: Por un lado la importancia creciente que va adquiriendo el subsistema estatal vs el Federal dentro del sostenimiento público. En segundo lugar, el giro observado en los dos últimos años hacia una mayor privatización del sostenimiento mediante el incremento

de la matrícula en las escuelas particulares y el estancamiento o disminución en las instituciones de sostenimiento público. Por último, el peso cada vez mayor de los Bachilleratos Generales en relación con los Bachilleratos Tecnológicos. Entre la población estudiantil hay un número algo mayor de mujeres que se refleja en todas las estadísticas excepto en los Bachilleratos Tecnológicos donde los hombres son mayoría.

Tijuana y el estado han tenido problemas de abandono en los últimos años aunque los indicadores iban mejorando hasta el 2012-2013. Sin embargo, se desconoce si esto ocurre debido a las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo o a la movilidad de la población de la ciudad ya sea desde y hacia Estados Unidos o bien entre Tijuana y otros estados de la república.

En las entrevistas que se hicieron en las escuelas públicas se advierte que tal vez el mayor **problema organizativo es el que se refiere a la contratación de los profesores** y la acumulación de tareas que dificultan las tareas denominadas de vinculación. Del relato de un funcionario de la Uemstis se desprende que además de las dificultades de contratación ya mencionadas hay **un problema de capacitación para aquellos idóneos** cuya experiencia principal es en la industria pero carecen de conocimientos pedagógicos para desarrollar su tarea adecuadamente en los salones. Las entrevistas por otra parte traslucen una estructura burocrática muy compleja en los centros y en las instituciones con una cantidad de actores, incluidos por supuestos los sindicatos, sujetos a tensiones de difícil resolución.

Desde la vertiente del sector educativo es evidente el esfuerzo de los centros públicos y en menor medida los privados por adaptar sus carreras y especialidades a las características del mercado de trabajo de la ciudad. **En este sentido no encontramos en líneas generales un problema de “adecuación” entre las carreras y especialidades que imparten los centros y los cursos que se ofrecen con lo que las empresas potencialmente demandan.** En todo caso, sería necesario un análisis más detallado para saber si las características de la interacción entre empresas y escuelas alcanzan o no un nivel de calidad satisfactorio o, como se encontró en estudios anteriores la vinculación está muy personalizada y, por tanto, expuesta a interrupciones cuando las empresas de los centros educativos o de las empresas dejan sus puestos.

En ese aspecto también es evidente y notable el giro hacia los programas por competencias en las escuelas públicas, la expansión de los proyectos que tienen una orientación muy amplia hacia aspectos prácticos y la constante modificación de formas organizativas y de trabajo.

El Programa Mexicano de Formación Dual era a finales de 2018 todavía muy incipiente, tan solo alrededor de 200 participantes y una veintena de empresas en el Estado, debido sobre todo a la dificultad de los centros para incorporarse al programa, al insuficiente compromiso de las empresas y al papel de Coparmex que algunas empresas ponen en entredicho. Sin embargo, las experiencias aunque limitadas son generalmente positivas.

El análisis del Modelo permite hacerse idea de alguna de las tensiones que se producen en la relación entre los actores. Por un lado, pocas empresas pueden o quieren participar y en ocasiones distorsionan el sentido del programa; por otro lado, alguno de los centros educativos considera que la mediación de Coparmex supone más un obstáculo que una ventaja.

En lo que se refiere a los Centros de Formación para el Trabajo en Tijuana operan actualmente los mismos Cecatis que hace veinte años, pero en su oferta se registran algunas modificaciones interesantes hacia los temas de “cuidado” y salud así como una cierta modernización de los cursos orientados a la industria. **Un tema a explorar es la relación actual y potencial de los Cecatis con las otras escuelas. Los Cecatis podrían ser un complemento en ciertas áreas aunque se necesitaría por supuesto un replanteamiento organizativo..**

En la formación para el trabajo habría que investigar el papel de la Secretaría del Trabajo que imparte algunos cursos de los que no conocemos su alcance e importancia. Sin embargo, sería necesario replantear su función en este sentido, sobre todo como institución puente entre instituciones.

En el sector privado conviene diferenciar los cursos que dan las cámaras empresariales y los que imparten empresas particulares. De las primeras se exploró la formación proporcionada por la Coparmex que básicamente está orientada a profesionistas de las empresas de la ciudad. El único programa en el que participan jóvenes de educación media-superior es el programa de emprendedores con una duración de tres meses.

Por otro lado, el cuadro-resumen de la empresa privada Eje Instituto da una idea de capacitación más actualizada en la ciudad con temas relacionados con la Industria 4.0, automatización y tecnologías avanzadas. Sin embargo de los cursos que imparte la empresa mencionada tan sólo un tercio, como se mencionó más arriba, se adecúa al nivel de los jóvenes técnicos.

Gran parte de las ONG de Tijuana están dedicadas a la atención a migrantes. Aunque imparten diferentes cursos, sobre todo computación, no tienen ninguna referencia a algún grado educativo y la mayor parte de las personas que asisten, muchas de ellas deportadas, son adultos jóvenes de 25 a 45 años.

Las otras ONG que aparecen en el cuadro también tienen como objetivo la capacitación de grupos de personas adultas, discapacitados o mujeres aunque ciertamente para tener una idea más precisa de su actividad sería necesario hacer trabajo de campo.

Dos temas estructurales siguen condicionando fuertemente la formación para el trabajo en la EMS: las desigualdades socioeconómicas y la condición de grado intermedio hacia la universidad. En los centros públicos los entrevistados detectan una cierta segmentación que, en parte tiene que ver con los subsistemas y en parte con la localización de los centros en la ciudad. Los nuevos centros, sobre todo muchos de los CECyTE, se localizan en colonias más pobres, de manera que su infraestructura y el tipo de inserción de los alumnos (menos continuidad hacia estudios superiores) estarían condicionados por dicha localización.

Por otro lado, si una parte cada vez más numerosa del alumnado se encuentra en opciones bivalentes y continúa estudios, ¿cómo evaluar entonces el valor de la formación para el trabajo? ¿No sería más adecuado un análisis de trayectorias a una edad en la que se pudiera ver la utilidad de los estudios de bachillerato técnico en el conjunto de la trayectoria? Este es un problema metodológico a explorar que tiene implicaciones de política. En ese sentido, los estudios de egresados son insuficientes por lo que deben ser replanteados como un objetivo muy importante.

El análisis de las instituciones que brindan formación para el trabajo nos da una idea de una serie de interacciones que tienen como referente el mercado de trabajo local. Con mayor o menor celeridad y atingencia las instituciones educativas y los centros de formación para el trabajo van incluyendo en sus contenidos curriculares especialidades, capacitaciones y carreras que a su vez tienen que ver con las especialidades productivas presentes en la ciudad. El problema no parece radicar en la adecuación temática en sí, sino en los dispositivos institucionales, la suficiencia de recursos, los desequilibrios que surgen de las sucesivas reformas educativas y de otros factores que no son nuevos y que ya fueron mencionados hace dos décadas. Por otro lado, los diferentes subsistemas y planteles se plantean nuevas metas y adoptan nuevos programas de forma individual, pero no comparten un referente ni una visión compartida acerca del mercado de trabajo local. En este sentido la dimensión territorial no está presente en las estrategias de los planteles. A pesar de que nominalmente existe un Comité de Vinculación no se percibe, como en el pasado, una presencia, ni un poder de convocatoria de manera que empresarios, sistemas educativos e instancias gubernamentales intercambien informaciones, puntos de vista y acciones conjuntas. Un organismo desde este tipo podría amortiguar algunos de los problemas que se han señalados ya desde hace años.

A mediados de los noventa un informe de la SEIT señalaba algunos puntos críticos del crecimiento de la educación media superior en BC:

“No sobra insistir en que las características distintivas del Sistema de Educación Media Superior (SEMS) se encuentran en su *diversificación, heterogeneidad y dispersión curricular*. Este proceso, iniciado en los años setenta a nivel nacional impactó con diversa fuerza a los estados; *en los ochenta surgieron una avalancha de programas y proyectos que aún y cuando algunos de ellos eran viables, y de excelente calidad, algunos otros, no eran operativos y se habían planeado en la lejanía de 3000 kilómetros, muy distantes de la realidad que prevalecía en Baja California*”.

Se agrega que “la diversificación y heterogeneidad curricular responde a dos problemas históricos que le han otorgado rasgos peculiares y motivado a un amplio espectro de políticas. El primero de ellos es *la contradicción entre la política de expandir la matrícula en el nivel básico (en donde el control se ejercía a nivel centralizado y federal), y una política conservadora y diacrónica que ampliaba con menor ritmo la cobertura de las instituciones de Educación Media Superior dominadas en aquel tiempo por la Universidad*.

El segundo problema, redundando también en una contradicción establecida entre el marcado sesgo propedéutico (que impide el vínculo de la enseñanza con el entorno social), y la ausencia de reconocimiento social hacia la educación tecnológica y, en particular, a la modalidad terminal”.⁷

Más adelante se dice “En ese marco, las respuestas giraron alrededor de la ampliación institucional del sistema y su diversificación, de manera que fuera atendida la demanda social de Educación Media Superior. Esta estrategia, **no estuvo respaldada por la formación de suficiente capital humano calificado para su desarrollo, por lo tanto, al multiplicar la currícula, terminó creando un sistema desfigurado y burocratizado que profundizó, ahora al interior de este nivel, la diferenciación social que pretendió subsanar, limitando el acceso a la educación propedéutica mediante la tecnológica bivalente y terminal”.**

Y se concluye: “Las consecuencias de este proceso han sido diversas y persistentes: decremento de la calidad educativa, heterogeneidad en los planes y programas de estudio, subutilización de la capacidad instalada, falta o deficiencias en la formación pedagógica de los maestros de este nivel, y en otros, ausencia de propósitos comunes en cuanto a la enseñanza. Ello derivó en la pérdida del perfil académico dentro de nuestras instituciones educativas de nivel medio superior”.

Sería pertinente desde nuestro punto de vista retomar las observaciones mencionadas y evaluar su vigencia en la situación actual a la luz de las reformas recientes, la creación de nuevos subsistemas y de una gran cantidad de herramientas, formas de evaluación, certificaciones que se han ido acumulando sin que se conozca a ciencia cierta cuál ha sido su compatibilidad y la capacidad de los centros para asumirlas y gestionarlas de manera adecuada.

7

En negrita por el autor de este informe.