



Organización
Internacional
del Trabajo

Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en Uruguay

Aprendizaje y políticas de transición de la educación al trabajo para jóvenes en Costa Rica, Guatemala y México



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

Equipo de Trabajo Decente y
Oficina de Países de la OIT para
el Cono Sur

Centro Interamericano para el
Desarrollo del Conocimiento
en la Formación Profesional

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Chacón, Isidora; Linares López, Luis; Naranjo Silva, Alicia.

Aprendizaje y políticas de transición de la educación al trabajo para jóvenes en Costa Rica, Guatemala y México. Montevideo: ETD y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; OIT/Cinterfor, 2015. 276 p.

ISBN: 978-92-9088-271-8

APRENDIZAJE/CONTRATO DE APRENDIZAJE/ FORMACIÓN PROFESIONAL/ JUVENTUD/
LEGISLACIÓN/TRANSICIÓN DE LA ESCUELA A LA VIDA PROFESIONAL/

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para mayor información visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o contacte a: ilopubs@ilo.org

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1963 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones de OIT/Cinterfor también pueden obtenerse en el Centro, Avda. Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay. Tel. 2 9020557 o por correo electrónico a: oitcinterfor@ilo.org.

Sitio web: www.oitcinterfor.org

Impreso en Uruguay

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

CONTENIDOS

Presentación.....	5
Investigación y divulgación de experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en Costa Rica.....	7
Experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo. El caso de Guatemala	105
Investigación y divulgación de experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en México	149

PRESENTACIÓN

Esta publicación ofrece un panorama actualizado sobre los programas de aprendizaje y las políticas y programas de transición de la educación al trabajo de jóvenes en Costa Rica, Guatemala y México.

Los estudios de caso nacionales, elaborados por reconocidos profesionales en este campo de cada uno de los países arriba mencionados, mantienen una estructura común que incluye un análisis del marco normativo vigente y el funcionamiento de facto tanto del aprendizaje como de los sistemas de formación profesional y demás dispositivos de transición de la educación al trabajo de jóvenes.

Un capítulo especial en cada estudio se dedicó a reseñar lo que podría catalogarse de experiencias innovadoras en esta materia en los distintos países, en el cual se procuró dar cuenta de casos distintos, innovadores y exitosos de aprendizaje y formación profesional de jóvenes, por ejemplo a través de la articulación de actores públicos y privados en la planificación y ejecución de programas de aprendizaje con enfoque sectorial o territorial, o de la participación de los interlocutores sociales en dicho tipo de iniciativas.

La presente publicación constituye una contribución del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina a través del Programa de apoyo a las políticas de empleo y formación de jóvenes en el Uruguay y de OIT/Cinterfor al proceso de generación de análisis y reflexión que lleva adelante la OIT a escala global sobre el tema del aprendizaje y las políticas y programas de transición de la educación al trabajo de los jóvenes.

Investigación y divulgación de experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en Costa Rica

Isidora Chacón*

Contenidos:

Introducción. 1. Marco normativo del país para la regulación del aprendizaje. 2. Estructura y funcionamiento del aprendizaje y de los demás dispositivos de transición de la educación al mundo del trabajo. 3. Experiencias innovadoras. 4. Conclusiones y valoraciones. 5. Referencias

* Isidora Chacón es profesora de la Universidad de Costa Rica, investigadora y escritora. También ha sido profesora en la Universidad Nacional de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Doctora en Educación y Magíster en Sociología, ha ocupado cargos en los sectores público y privado en su país, en particular en planificación, investigación y educación como Directora de Investigación del Ministerio de Educación Pública; en el desarrollo de competencias en el Poder Judicial y como directora de Excelencia Académica de la Red ILUMNO para América Latina. También ha desarrollado su carrera como asesora y consultora y como parte de diversos equipos de investigación internacionales.

SIGLAS UTILIZADAS

AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo
CPJ	Consejo Nacional de Política de la Persona Joven
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CAMTIC	Cámara de Tecnologías de la Información y la Comunicación
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CINDEA	Centros Integrados de Educación de Adultos
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior Privada
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
EGB	Enseñanza General Básica
EPL	Emprendimientos y Promoción Laboral
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IPEC	Institutos Profesionales de Educación Comunitaria
MEP	Ministerio de Educación Pública
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAE	Programa Nacional de Empleo

INTRODUCCIÓN

La crisis del empleo juvenil es preocupación constante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según este organismo, en el mundo existen setenta y cinco millones de jóvenes desempleados, problemas de la calidad del empleo informal y subempleo, que se combinan con las múltiples formas de exclusión social para la población que los padece, acarreado problemas individuales y familiares, así como de orden social (OIT, 2012).

En el caso costarricense, según el Programa Estado de la Nación (2013), en 2012, de las personas adolescentes y jóvenes ocupadas, 31,3% laboraba en ocupaciones elementales,¹ 24% como vendedores y 13,7% en puestos de apoyo administrativo. En ese mismo año, la tasa de desempleo de esa población fue de 18,5%, más del doble del promedio nacional.

Son muchos los factores imbricados en el fenómeno del desempleo juvenil. La visión multidimensional del enfoque de la OIT (2012) refiere a la diversidad, la calidad del trabajo, la participación, la coherencia del empleo en el contexto político, así como al género y los derechos de las personas. Desde esta perspectiva el empleo para la población joven debe analizarse también desde el punto de vista de su inserción en contexto, las políticas de carácter macro y micro de atención al mercado de trabajo, de protección social y de apoyo al emprendedurismo.

La búsqueda de estrategias para la promoción del trabajo decente para la población joven se enmarca en el conocimiento de las características particulares de este segmento de población en cada contexto. Asimismo, reconoce la triangulación necesaria entre educación, formación y aprendizaje permanente. En este sentido, la búsqueda de acciones exitosas en el mejoramiento de las capacidades de la población joven que potencien su empleabilidad ofrece como resultado la ventaja del conocimiento de posibles modelos de impulso al trabajo en la población joven. Además viene a resultar una alternativa para la discusión, adaptación y replicación de tales modelos.

El objetivo del presente estudio consiste en documentar y sistematizar experiencias innovadoras, a nivel público y privado, que a diferentes niveles (lo nacional, lo local, o en cadenas productivas) están promoviendo el aprendizaje de calidad y la transición de jóvenes de la escuela al trabajo en Costa Rica. Se busca conformar de este modo líneas de respuesta a la pregunta de qué funciona en América Latina en materia de aprendizaje y transición de los jóvenes de la escuela al trabajo.

El informe está constituido por cuatro capítulos. En el primero de ellos se sistematiza el marco normativo vigente en el país sobre aprendizaje, así como otras leyes con influencia en el aprendizaje y la transición de la educación al trabajo. El segundo capítulo se refiere a la estructura y funcionamiento del aprendizaje y de los demás dispositivos de transición de la educación al mundo del trabajo. El tercer capítulo identifica experiencias innovadoras y exitosas desarrolladas en el país, que median entre formación y capacitación y el mundo del trabajo. Por último, en el cuarto capítulo se plantean las principales conclusiones y recomendaciones a la luz de la información sistematizada.

1 Tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir el uso de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable.

1. MARCO NORMATIVO VIGENTE EN EL PAÍS PARA LA REGULACIÓN DEL APRENDIZAJE

En este capítulo se presenta el marco normativo vigente en Costa Rica para la regulación del aprendizaje, así como otras leyes con influencia en el aprendizaje y la transición de la educación al trabajo. Se trata de un marco normativo bastante reducido, que incluye la Ley de creación del Instituto Nacional de Aprendizaje de 1965 y sus reformas, la Ley de Aprendizaje de 1971 y sus reformas, y lo relativo a la educación técnica de la Ley Fundamental de Educación de 1957. Se hace referencia también a los dos proyectos de ley sobre formación dual actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa.

En el caso del empleo juvenil, el país no cuenta con leyes específicas para su fomento, pero sí con una amplia regulación del trabajo infantil y juvenil, entre las que destacan:

i) Código de la Niñez y Adolescencia: fue aprobado en 1998 (Ley 7.739). El Capítulo VII establece un régimen especial de protección al trabajador adolescente.

ii) Reglamento para la Contratación Laboral y Condiciones de Salud Ocupacional de las Personas Adolescentes. Fue emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 29.220 en el año 2000. Tiene como objetivo establecer las condiciones laborales que deben prevalecer en la contratación laboral de personas adolescentes, con énfasis especial en el tipo de labores permitidas y las condiciones necesarias de trabajo, con el fin de proteger su salud, permitir su desarrollo físico, emocional y social, y evitar la ocurrencia de accidentes y enfermedades laborales. Este reglamento concreta lo dispuesto en otros instrumentos normativos, principalmente el Código de la Niñez y Adolescencia. En el mismo se definen las labores absolutamente prohibidas y las labores permitidas con restricciones. Igualmente hace referencia a los derechos laborales de los adolescentes trabajadores, y al papel de la Inspección del Trabajo.

iii) Ley de prohibición del trabajo peligroso e insalubre para personas adolescentes trabajadoras. Esta Ley (N° 8.922) de 2011, le da un rango mayor a las disposiciones del reglamento anterior, actualiza los trabajos peligrosos e insalubres, incluso haciendo referencia explícita a los indicados en el Convenio 182 de la OIT (ratificado por Costa Rica de forma posterior al reglamento anterior).

Tampoco existen otras leyes diferentes a las mencionadas que influyan en el aprendizaje y en la transición de la educación al trabajo. No obstante, como se verá en el próximo capítulo, sí se ejecutan programas en esa línea.

Antes de hacer referencia a la normativa específica, conviene destacar que Costa Rica suscribió la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (firmada en 2005, aprobada por Costa Rica en 2007 y vigente desde 2008), que indica que los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una protección especial, que los países se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo; así como a adoptar las políticas y medidas legislativas necesarias para fomentar el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo (artículo 26). También se refiere a las condiciones del trabajo (artículo 27), a la protección social (artículo 28) y a la formación profesional (artículo 29). Sin embargo no se ha generado legislación específica y diferente a la mencionada anteriormente.

a) **Ley de creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) -Ley N° 3506 del 21 de mayo de 1965 y sus reformas-**

El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) es catalogado como el parasistema educativo costarricense. Su objetivo es la promoción y desarrollo de la capacitación y la formación profesional de los trabajadores. Su ley de creación fue reformada en dos oportunidades en el año 2000 y en el año 2002, con la finalidad de establecer protección al trabajador y atender los asuntos de financiamiento de la institución, respectivamente. Su oferta está planteada para aquellas personas que hayan concluido la Educación General Básica. En su lógica de funcionamiento actualmente ofrece doce núcleos de formación con sus respectivas especialidades.

Ley de creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Extracto

Artículo 2°.- El Instituto Nacional de Aprendizaje tendrá como finalidad principal promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.

Artículo 3°.- Para lograr sus fines, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones

- a) Organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con las directrices del Poder Ejecutivo y con las disposiciones legales correspondientes.
- b) Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, o convenir en su ejecución con otros entes públicos o privados, tanto para futuros trabajadores y trabajadores por cuenta propia, como para personas empleadas, subempleadas o desempleadas, así como promover la constitución de empresas.
- c) Prestar asistencia técnica a instituciones y empresas para la creación, estructuración y funcionamiento de servicios de formación profesional.
- d) Establecer empresas didácticas y centros de formación-producción, o apoyar la creación y funcionamiento de estos últimos, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.
- e) Desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores que se sometan a las evaluaciones, en las áreas que imparta el Instituto, independientemente de la forma en que esos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos.
- f) Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, que tiendan a aumentar el ingreso familiar de los grupos de población de menores recursos.
- g) Dictar, cuando sea necesario y no corresponda a otras instituciones públicas, normas técnico-metodológicas que regulen los servicios de capacitación y formación profesional, que ofrezcan entidades privadas a título oneroso, así como velar por su aplicación.

- h) Realizar o participar en estudios e investigaciones en materias relacionadas con sus fines.
- i) Establecer y mantener relaciones con otras entidades nacionales, extranjeras o internacionales que tengan cometidos análogos a los del Instituto, y suscribir con ellas acuerdos de intercambio y cooperación cuando fuere conveniente.
- j) Las demás que sean necesarias para alcanzar el objetivo previsto en el artículo 2º de esta ley.
- k) Adicionado tácitamente por el artículo 4, inciso a), de la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, al señalar que el Instituto Nacional de Aprendizaje deberá incluir en sus programas actividades de capacitación en el sector agropecuario; para esto, deberá destinar una suma mínima del quince por ciento (15%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios. Tales programas se ejecutarán en coordinación con las instituciones del sector agropecuario.

b) Ley de Aprendizaje -Ley N° 4.903 del 16 de noviembre de 1971 y sus reformas-

Con esta ley se busca la regulación del sistema de aprendizaje y se ratifica al INA como la institución competente y responsable del aprendizaje en el país.

Ley de Aprendizaje Extracto

Artículo 1º.- La presente ley regula el Sistema Nacional de Aprendizaje cuya meta específica es la formación profesional metódica y completa de adolescentes durante períodos previamente fijados tanto en centros de formación como en empresas, para hacerlos aptos a ejercer ocupaciones calificadas y clasificadas para cuyo desempeño han sido y podrían ser contratados.

Artículo 2º.- La autoridad competente en materia de aprendizaje en su organización y supervisión, para ocupaciones en todos los sectores de la actividad económica, es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), quien dentro de este campo actuará siempre en estrecha colaboración con las empresas.

Artículo 3º.- Para efectos de la presente ley, se debe entender por "aprendizaje" el modo de formación destinado a perseguir la meta especificada en el artículo 1º y el período necesario para alcanzar esta formación. "Aprendiz" es el adolescente sometido a formación sistemática de duración relativamente larga, vinculado a una empresa en las etapas productivas mediante un contrato de aprendizaje, todo con el objeto de hacerlo apto para el ejercicio de una ocupación calificada y clasificada. "Ocupación calificada" es aquella que abarca un porcentaje elevado de operaciones complejas en las que debe intervenir la iniciativa del trabajador, su habilidad manual, conocimientos técnicos especializados y su capacidad de emitir juicios así como cualidades de orden moral y que requiere de una formación metódica y completa, directamente vinculada con el medio real de trabajo. "Contrato de aprendizaje" es aquel convenio escrito por el cual un empresario emplea a un aprendiz, por medio del INA, en las etapas productivas de

su formación, mediante el pago de un salario, comprometiéndose a brindarle en su empresa todas las facilidades necesarias; en el cual el aprendiz se obliga a realizar las labores que le sean encomendadas con motivo de su aprendizaje.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 5.833, de 30 de octubre de 1975).

Artículo 6°.- El Sistema Nacional de Aprendizaje operará de manera permanente, de acuerdo con las necesidades de mano de obra calificada del país, a corto y mediano plazo, determinadas por el INA. El aprendizaje deberá tener una duración que se determinará de acuerdo con las características de la ocupación objeto de la formación. Como norma general, el aprendizaje no podrá tener una duración menor de un año ni mayor de cuatro; pero estos plazos podrán ser reducidos tomando en cuenta toda formación o experiencia anteriores que el aprendiz haya adquirido y sus progresos en el transcurso del aprendizaje.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 5.833, de 30 de octubre de 1975).

Artículo 7°.- El aprendizaje se organizará en las siguientes formas:

- a) Formación alterna. Cuando se combinen períodos de formación en centros o etapas lectivas con períodos de aplicación práctica o de etapas productivas en las empresas. Los conocimientos propios de cada etapa, así como los términos y condiciones de la alternabilidad, serán determinados por el INA; y
- b) Formación práctica en las empresas. Cuando el INA lo decida, el aprendizaje se realizará directamente en las empresas. Asimismo y cuando el INA lo estime conveniente, los trabajadores principiantes deberán concurrir a los centros del INA o a aquellos que éste autorice o indique, para obtener su formación tecnológica y cultural complementaria. El INA determinará cuándo los aprendices, previamente a su incorporación a las empresas, deban recibir en centros una formación básica en las ocupaciones de que se trate.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 5.833, de 30 de octubre de 1975).

Artículo 8°.- Toda acción de aprendizaje o de formación profesional correlacionada con el aprendizaje, con excepción de la relativa al trabajador principiante deberá incluir, entre otros, los siguientes elementos: selección y orientación de los candidatos, incluyendo un examen médico sobre sus aptitudes físicas y psicológicas; capacitación básica y funcional; cultura general; conocimientos tecnológicos; formación práctica; nociones generales sobre legislación laboral; seguridad e higiene en el trabajo; seguimiento de la acción de aprendizaje y el registro y control de la aplicación de las normas establecidas.

El contenido del aprendizaje incluidas las operaciones prácticas, la enseñanza teórica y la instrucción conexas que haya de darse, así como el tiempo que habrá de dedicarse a cada etapa de formación, serán fijados por el INA.

Artículo 9°.- El Instituto Nacional de Aprendizaje elaborará los reglamentos del caso para el aprendizaje que se realice directamente en las empresas, los cuales someterá a conocimiento de la Comisión Mixta que los aprobará y supervisará. Para los efectos de la presente ley, sólo tendrán carácter de aprendices las personas matriculadas en los cursos directamente impartidos o específicamente aprobados por el INA, siempre y cuando en este último caso se cumplan los requisitos y condiciones establecidos por el Instituto y la Comisión Mixta.

Contrato de aprendizaje

Ley de Aprendizaje Del contrato de aprendizaje

Artículo 13.- El aprendizaje, en sus etapas productivas en las empresas, deberá ser objeto de un contrato otorgado por escrito, por medio del cual el aprendiz se obliga a prestar servicios al empleador y éste a proporcionarle a aquél los medios que faciliten su formación profesional metódica y completa de la ocupación para cuyo desempeño ha sido contratado, mediante el pago del salario estipulado. A este tipo de contrataciones le serán aplicables supletoriamente, el Código de Trabajo y sus leyes conexas. El Contrato de aprendizaje deberá otorgarse por escrito en cuatro tantos, uno para cada contratante, otro para el INA y el cuarto para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debiendo contener por lo menos los siguientes aspectos: ocupación materia de aprendizaje y duración del contrato; jornada y horario de trabajo; salario del aprendiz, lugar y condiciones en que el aprendiz realizará su formación práctica, manifestación, de ambas partes, en el sentido de que conocen los derechos y deberes que esta ley y sus reglamentos les otorgan.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 5.833 del 30 de octubre de 1975).

Artículo 14.- La empresa pagará al aprendiz, en todas las etapas productivas, un salario en la siguiente forma: durante la primera, segunda y tercera etapa, el equivalente al 50%, al 75% y al 100%, respectivamente, del salario mínimo que corresponda a la ocupación o especialidad igual al monto de los salarios pagados a los aprendices, en la primera etapa productiva y una suma equivalente a la tercera parte de los salarios pagados en la segunda etapa, para el fondo de becas de los aprendices.

Se autoriza al INA para que, cuando el caso lo amerite, se le otorgue un subsidio al aprendiz en la primera y segunda etapa, el cual podrá ser tomado del fondo de becas a que se refiere este artículo.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 5.833 del 30 de octubre de 1975).

Artículo 15.- El Contrato de aprendizaje se considerará, para todos sus efectos legales y en lo que no contravenga la formación profesional, como contrato de trabajo a plazo fijo. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el aprendiz se incorpore, dentro de los tres meses siguientes de haber finalizado su aprendizaje, como trabajador permanente en la empresa donde ha servido en las etapas productivas, el tiempo laborado se acumulará en la antigüedad de su contrato individual a tiempo indefinido.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 5.833 del 30 de octubre de 1975).

Artículo 20.- Al finalizar un ciclo completo de aprendizaje, el aprendiz deberá someterse a una evaluación reglamentada por el INA, procurando dicha institución que participen representantes de los empleadores y de los trabajadores o sus sindicatos si los hubiere. Luego de aprobadas tales evaluaciones, el INA expedirá un Certificado de Aptitud Profesional (CAP) para la respectiva ocupación.

Artículo 24.- Las empresas que establezcan centros de aprendizaje regulados y supervisados por el INA serán exoneradas del pago de la contribución establecida por el artículo 16, inciso a) de la ley N° 3.506 de 21 de mayo de 1965, hasta en un 10%.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 5.833 del 30 de octubre de 1975).

Artículo 26.- Las condiciones y los efectos del contrato de aprendizaje y las medidas de control y ejecución serán establecidas mediante un reglamento cuya elaboración hará el Instituto Nacional de Aprendizaje.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 5.833 del 30 de octubre de 1975).

Por último es importante destacar que esta ley no contradice los programas de Educación Técnica del Ministerio de Educación Pública, tal como se indica en el artículo 27:

Artículo 27.- Esta ley respeta y aprueba para todos los efectos, los programas de Formación Profesional, tanto de práctica industrial como de coordinación con la industria, creados por el Ministerio de Educación Pública, quien a su vez dictará los reglamentos pertinentes a esos casos para los programas educativos en los cuales participen las empresas.

c) **Ley Fundamental de Educación -Ley N° 2.160 del 25 de setiembre de 1957-**

La Ley Fundamental de Educación fue aprobada en el año 1957. Impulsada para combatir el analfabetismo en un contexto de ampliación de la cobertura de la educación primaria y la secundaria, ratificó el derecho de todos los habitantes del país a la educación y al apoyo del Estado para conseguirla. Estableció la composición de ciclos educativos, los caracterizó y determinó la correlación entre estos.

Sentó las bases de la política educativa del país al puntualizar acerca de los derechos, deberes, libertades y alcances de la educación. Además estableció el precepto de la importancia de la educación para el desarrollo individual y de la sociedad en su conjunto. Hace manifiesta la importancia de la educación técnica como modelo de formación para atender los requerimientos del país y de acuerdo con diversas profesiones u oficios.

Ley fundamental de educación de 1957

Extracto

De la Educación Técnica

Artículo 17.- La enseñanza técnica se ofrecerá a quienes desearan hacer carreras de naturaleza vocacional o profesional de grado medio para ingresar a las cuales se requiera haber terminado la escuela primaria o una parte de la secundaria. La duración de dichas carreras y los respectivos planes de estudio serán establecidos por el Consejo Superior de Educación de acuerdo con las necesidades del país y con las características peculiares de las profesiones u oficios. Se ofrecerán,

además de la enseñanza técnica a que se refiere el párrafo anterior, a juicio del Consejo Superior de Educación, programas especiales de aprendizaje.

Artículo 18.- El plan de estudios comprenderá tres tipos de cursos y actividades:

Cursos Generales;

Cursos Vocacionales; y

Actividades de valor social, ético y estético

d) Proyectos de ley en trámite para el impulso a la formación dual

En Costa Rica se discuten actualmente en la Asamblea Legislativa dos proyectos de ley para el impulso de la formación dual.

En febrero de 2014, la Presidencia de la República y el INA presentaron ante la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley para la Regulación de la Formación Profesional-Técnica en la Modalidad Dual en Costa Rica, al cual se le asignó el número 19.019 (Anexo 1).

Dicho proyecto conceptualiza la educación dual como aquella que *“implica la capacitación técnica y profesional-técnica de los jóvenes con el objeto de ofrecerles la oportunidad de desarrollar conocimientos en determinado campo que les garantice la experiencia, que les permita conseguir un empleo y a la vez ofrecerles a las empresas suficiente capital humano competente... Este tipo de formación fomenta una educación integral gracias a la oportunidad que tienen los alumnos de completar su educación académica, de la mano con su aplicación en la realidad del mundo laboral, es decir bajo condiciones reales, lo que refuerza el proceso de formación”* (Proyecto de Ley 19.019).

Destaca además que este tipo de formación es desarrollada tanto por entidades públicas como privadas y que implica tomar en consideración las necesidades de los sectores productivos para brindar una formación acorde con ellas.

En el planteamiento del Proyecto de Ley, el INA hace hincapié en las dificultades de aplicación del contrato de aprendizaje con las empresas, dadas las particularidades de la legislación que regula los contratos de trabajo. En consideración a estas dificultades, el INA busca plantear el marco legal para que la educación dual sea la salida que permita integrar la práctica o aprendizaje de la persona en la empresa, a la visión integral del proceso de formación o capacitación mediante la cual la persona sea considerada un estudiante –a través de un acuerdo de Práctica Didáctica Supervisada- y no un aprendiz, y quede además aclarado el tipo de participación y responsabilidad de las partes interesadas en el proceso: INA, estudiantes y empresas.

Además, el proyecto busca la conformación de una Comisión Nacional del Fomento de la Educación y Formación Dual –CONAFODUAL- con funciones y atribuciones para el impulso de la educación dual en el país, regida por el INA, el MEP y el MTSS y con representación del INA, el MEP, el MTSS, el sector empresarial y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

Estipula además lo relativo a las características necesarias en las empresas y centros de formación para participar en la formación dual, así como lo relativo a la gestión legal de los acuerdos entre partes y sus responsabilidades.

La Asamblea Legislativa procedió al estudio del proyecto 19.019 y solicitó su análisis por parte del experto Álvaro Ramírez B., Especialista en Formación Profesional y Desarrollo de Empresas de la OIT (Ramírez, 2014), quien realizó señalamientos acerca de:

- La existencia de distintos tipos de sistemas de aprendizaje, unos más centrados en la empresa y otros más basados en el centro de formación; e impulsados de acuerdo con los intereses de la política de empleo de cada país. Aclara además las ventajas de los sistemas centrados en las empresas, dado su conocimiento de los requerimientos de formación y su rol como empleador.
- La relevancia de factores críticos de éxito en un proyecto de educación dual, tales como:
 - Beneficios
 - Financiamiento
 - Roles y reglas claras
 - Calidad
 - El lugar de trabajo como centro de aprendizaje
 - Remuneración/compensación
 - Diálogo social
- El proyecto, cuyos elementos debían ser revisados en términos de:
 - a) **Modelo.** El proyecto propone un modelo de aprendizaje centrado en la escuela y no en la empresa. La institución educativa decide la distribución del tiempo de formación entre la empresa y la escuela, selecciona las empresas formadoras, capacita las personas monitoras, recluta los aprendices, define los planes de estudio, realiza las evaluaciones, certifica a los participantes y hasta facilita becas. Las empresas no tienen ningún rol en estas decisiones. Este modelo podría resultar inadecuado para estimular la activa participación del sector empresarial y por ende limitaría de manera significativa el alcance del sistema propuesto.
 - b) **Derechos.** Los derechos de los aprendices no parecen adecuadamente tutelados en el proyecto de ley. No se establece un piso a la compensación que deberá recibir el aprendiz, ni tampoco un sistema de aumento conforme progresa en su proceso formativo. No existe ninguna referencia a las condiciones de trabajo, jornadas, vacaciones, entre otros. Tampoco se definen límites a la duración del convenio.
 - c) **Calidad.** Los mecanismos previstos para garantizar la calidad de la formación parecen insuficientes. Por ejemplo, no hay obligación de certificar las competencias de la persona monitora, de la cual depende la formación del aprendiz en el centro de trabajo. No se establecen cuotas máximas de aprendices por monitor. Tampoco se define con precisión si el aprendiz obtiene una cualificación al concluir su formación. No queda claro quién dicta los estándares o normas de competencia que se utilizarán para el diseño curricular, la evaluación y certificación.
 - d) **Financiamiento.** El proyecto es omiso en materia de financiamiento. En la mayoría de los países existen esquemas público-privados que financian el sistema. Con frecuencia existen subvenciones, incentivos o aportes del Estado que complementan la inversión privada (empresas y familias). En algunos casos el apoyo público facilita también la inclusión de ciertos colectivos sociales, que por lo general se encuentran en condición de desventaja para acceder a servicios de formación profesional. Podría resultar útil realizar algunas

estimaciones de costo, para diferentes escenarios de cobertura, de modo que se puedan precisar mejor los montos a invertir y las alternativas de financiamiento.

- e) **Gobernanza.** El apoyo de empleadores y trabajadores al sistema de aprendizaje dual es una condición importante para su éxito. La Conafodual sin embargo no incluye representación de los trabajadores. Tampoco es claro el tipo de estructura de apoyo que se establecerá para su adecuado funcionamiento.
- f) **Convenio.** El artículo 22 propone el contenido mínimo que deberá incluir el convenio de educación o formación dual.

Posteriormente, en octubre de 2014, un grupo de diputados presentó el Proyecto de Ley para la Educación Dual, tramitado bajo el número 19.378 (Anexo 2).

Dicha propuesta presenta como sustrato el concepto de educación dual haciendo referencia a la definición de la OIT respecto a *“la oferta de Educación y Formación Profesional como un término comprehensivo que involucra aquellos aspectos del proceso educacional, adicionales a la educación en general, como son el estudio de tecnologías y ciencias afines, la adquisición de habilidades prácticas, actitudes, conocimiento y entendimiento de ocupaciones en varios sectores de la vida económica y social”* y a *la experiencia de países pioneros en esta modalidad, como Alemania, señalando que el proceso se caracteriza por “romper con las formas tradicionales de enseñanza, pues desarticula la imagen del docente como única fuente de conocimiento e instaura un modelo más dinámico de aprendizaje. El estudiante debe aplicar principios de autonomía, responsabilidad y autogestión al enfrentarse a estos dos ámbitos: el institucional académico y el campo laboral (la empresa formadora), cuyo propósito principal está orientado a un proceso integral a través de una alianza estratégica entre el instituto de enseñanza y la empresa”.*

El Proyecto 19.378 señala las falencias encontradas a la anterior propuesta 19.019:

1. *El concepto de aprendiz no se define en ningún artículo del proyecto y tampoco sus funciones y responsabilidades.*
 2. *Concepto de mentor, pues se utiliza el término de monitor, lo cual no es correcto.*
 3. *Tiempo de formación teórica vs formación práctica (un tercio vs dos tercios, respectivamente).*
 4. *El beneficio económico como pago por parte de la empresa para el aprendiz (no se trata de un salario y debe ser definido como se hace en Alemania en 30% del salario regular de un empleado realizando la labor con experiencia).*
 5. *Rol de la Cámara (en el proyecto se incorpora una comisión como órgano de Derecho Público, dejando de lado al INA, MTSS y MEP).*
 6. *Tiempo de duración del contrato. En el proyecto se dice que se determinará de acuerdo con cada ocupación.*
 7. *No se establece la evaluación final por un tercero y sin salario (equipo evaluador no se paga).*
 8. *Reportes de los ministerios e instituciones que intervienen (esto genera mucha burocracia e ineficacia).*
- Es necesario además que el modelo cuente con los cuatro actores fundamentales: aprendiz, empresa, escuela y auditor (Cámara)."*

El Proyecto 19.378 pretende entonces mejorar la propuesta anterior en aquellos ámbitos en los cuales hizo sus señalamientos, particularmente en lo referido a la condición de aprendiz de la persona participante en la formación.

No obstante, en el nuevo Proyecto 19.378 no fueron tomadas en consideración la totalidad de las recomendaciones destacadas por Ramírez (2014), y se continúa con la visión centrada en la escuela como centro del proceso, la falta de representación del sector trabajador, la falta de claridad sobre derechos, calidad, financiamiento, pagos a los aprendices y convenios entre partes, al menos. Esto hace suponer que, de aprobarse, la ley resultante podría presentar dificultades para su apropiada gestión.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL APRENDIZAJE Y DE LOS DEMÁS DISPOSITIVOS DE TRANSICIÓN DE LA EDUCACIÓN AL MUNDO DEL TRABAJO

En este capítulo se presenta lo referente al funcionamiento del aprendizaje, tanto su vinculación con el marco normativo, como aspectos relativos a la adscripción institucional, gobernanza, diseño curricular, financiamiento, obligatoriedad/incentivos a las empresas, apoyos al beneficiario, estadísticas, evaluaciones, etc. Además, se explica cómo funcionan los demás dispositivos de política pública vinculados a la transición de la educación al mercado de trabajo.

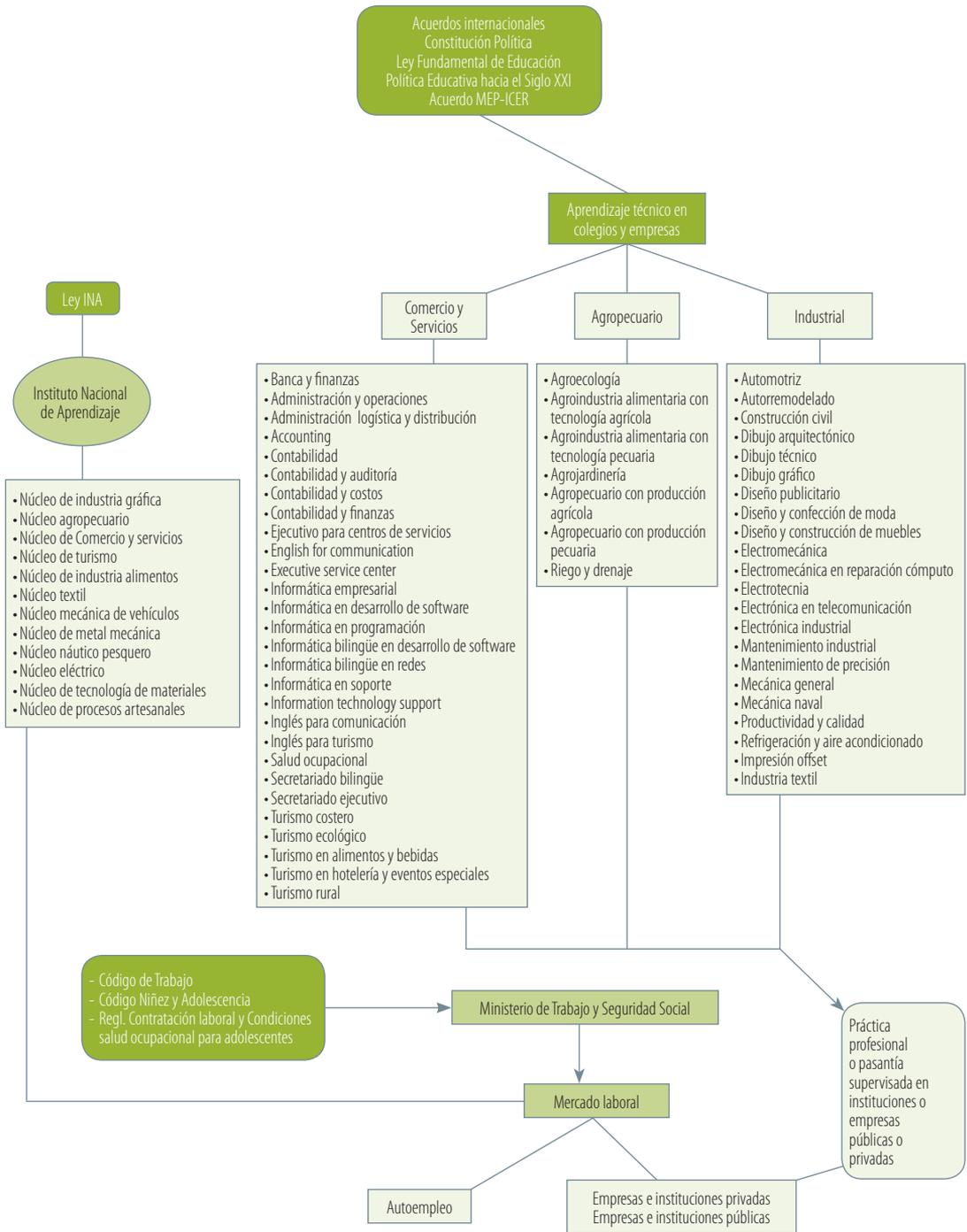
Según la OIT (ILO, 2012), el

“aprendizaje comprende cualquier red creada por un empleador que se compromete por contrato a emplear a una persona joven o contar con ella en una formación sistemática durante un período cuya duración se haya fijado de antemano y por el curso de la cual el aprendiz debe trabajar al servicio del empleador. La definición incorpora ciertos elementos como:

- *El trabajo es supervisado por un empleador*
- *Es destinado a los jóvenes*
- *El objetivo fundamental es aprender un oficio y/o la adquisición de una habilidad*
- *La formación es sistemática y requiere un plan predefinido*
- *Se rige por un contrato entre aprendiz y empleador*
- *La capacitación se rige por los lineamientos establecidos para una ocupación reconocida*
- *Es capacitación a largo plazo”.*

En Costa Rica la estructura y funcionamiento del aprendizaje ha sido de gran importancia para la incorporación de las personas al mercado laboral. Fundamentalmente el aprendizaje se da en una estructura en la que convergen el sector público y el sector privado.

Esquema de relación entre normativa, sistemas de aprendizaje y mercado laboral



Desde esta perspectiva encontramos una estructura que busca la creación de alianzas para el aprendizaje, conformada por al menos los siguientes actores participantes:

- El Instituto Nacional de Aprendizaje con su oferta de formación y capacitación
- Cámaras empresariales que colaboran con la definición de las necesidades de los sectores productivos en términos de recursos humanos
- Colegios Técnicos con su oferta curricular que combina prácticas profesionales y pasantías en empresas
- Empresas que reciben practicantes y pasantes
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Programa Nacional de Empleo y dentro de este el Programa Empléate
- Las municipalidades con sus oficinas de intermediación del empleo

El funcionamiento de esta estructura es posible debido a:

- La política de empleo integrada como mecanismo de desarrollo social.
- La existencia de un marco normativo que permite alianzas entre unos y otros actores sociales públicos y privados, que facilita el encuentro entre las personas en formación y capacitación o aprendices y las empresas que brindarán la formación y capacitación práctica de acuerdo con las particularidades de la rama empresarial específica.
- La integración de la práctica de intermediación para el empleo dentro de la visión de desarrollo de algunos entes como los municipales.
- La coherencia entre la oferta de formación en el INA o colegios técnicos y la naturaleza y necesidades de recursos humanos de las empresas, así como la práctica de responsabilidad social de algunas de ellas.
- La existencia de políticas de apoyo desde el gobierno, como sistemas de becas, transferencias económicas condicionadas y otros servicios.

a) Adscripción institucional y vinculación del aprendizaje al marco normativo

La vinculación del aprendizaje con el marco normativo nacional se hace evidente en la obligatoriedad del acatamiento de las normas que regulan el aprendizaje, la educación y las relaciones laborales. La Constitución Política, la Ley Fundamental de Educación, la Ley de creación del INA, la Ley de Aprendizaje, así como las leyes que regulan las relaciones laborales establecen los parámetros dentro de los cuales debe funcionar la estructura del aprendizaje. La creación de nuevas leyes e instituciones adscritas al sistema educativo nacional, así como a los sistemas de aprendizaje y al mundo del trabajo cuya población meta es fundamentalmente joven, ha ido acrecentando la cantidad de referentes legales para su funcionamiento.

Cabe destacar que este ligamen entre aprendizaje y marco normativo tiene ciertas características:

- La obligatoriedad del acatamiento de la normativa por parte de las instituciones y empresas y organizaciones contratantes.
- Como marco legal, la normativa explicita el bien a tutelar por las instituciones y a respetar por las empresas y organizaciones contratantes.
- La normativa aporta legitimidad al quehacer de las instituciones y un marco regulador para las empresas.
- La normativa de forma explícita establece el marco de las obligaciones y las potestades de las instituciones y sus diferentes instancias, así como de las empresas y organizaciones empleadoras.
- La normativa aporta sostenibilidad financiera a las instituciones educativas y de formación técnica, con información explícita acerca de las fuentes financieras necesarias para su operación.
- Como instrumento operativo, la normativa no garantiza la vigilancia ni los resultados del quehacer de las instituciones. Sí establece vigilancia sobre los patronos contratantes.
- Como instrumento operativo, la normativa no garantiza una adecuada interrelación al interior de las instituciones ni entre instituciones y empresas u organizaciones contratantes.
- La fortaleza del marco normativo costarricense deja ver que la debilidad de los sistemas puede deberse al proceso de ejecución y no a la falta de planteamientos claros sobre las metas institucionales o los deberes y derechos de trabajadores y empleadores.

b) Diseño curricular

Los componentes de la oferta curricular ligada a la estructura de aprendizaje corresponden a la oferta desplegada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y a los colegios técnicos del sistema educativo costarricense. En cada uno de los apartados correspondientes, 3.1 y 3.2, se describen los componentes de ese diseño.

c) Financiamiento

Tanto el INA como la educación técnica del sistema educativo costarricense cuentan con financiamiento establecido por ley. Los costos financieros enfrentados por las empresas al brindar formación práctica a las personas aprendices corren por cuenta de ellas mismas, al disponer para el efecto el uso de su infraestructura, maquinaria y equipo en un proceso en el que el aprendiz aporta el trabajo generado y adquiere capacidades prácticas. También las municipalidades utilizan los recursos regulares para la atención de las ventanillas de intermediación de empleo.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene una estimación presupuestaria de 43.105,7 millones de colones para el período 2015-2018 en lo referido al programa Empléate (punto 3.3 del informe) provenientes del presupuesto de FODESAF.

d) **Obligatoriedad/incentivos a las empresas, alianzas estratégicas**

No existe obligatoriedad para la participación de las empresas en los sistemas de aprendizaje.

Los beneficios a las empresas participantes del aprendizaje lo constituyen:

- Manifestar sus necesidades de recursos humanos y encontrar eco en los organismos de formación y capacitación.
- La posibilidad de establecer alianzas con formadores.
- La visión ganar-ganar, donde un aprendiz puede resultar beneficioso a la empresa.
- Elevar el perfil de las empresas en las comunidades por la manifestación de responsabilidad social al integrarse a los procesos de aprendizaje.
- Las empresas tienen garantía respecto a la formación y capacitación de los recursos humanos que reciben para su desempeño en labores prácticas.

e) **Apoyos al beneficiario de los procesos de aprendizaje**

Los apoyos al beneficiario del sistema de aprendizaje están constituidos por un sistema de becas y transferencias económicas condicionadas que se brinda a los estudiantes o aprendices para cubrir requerimientos de su formación o capacitación, así como alimentación y transporte, entre otros.

Además de las becas que brinda el INA propiamente, los estudiantes de formación técnica en el sistema educativo costarricense pueden solicitar becas al Fondo Nacional de Becas (FONABE) y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en este último caso como transferencia condicionada del Programa Avancemos. En el año 2013 en la Educación Técnica fueron entregadas 19.805 becas.

En el caso del INA, las becas proceden de los recursos del mismo instituto y de FODESAF para aquellos estudiantes que reciben formación en el INA como parte del Programa Empléate. Las personas beneficiarias del Programa Empléate reciben dinero por un monto de 200 mil colones mensuales para formación y gastos varios como beca proveniente de FODESAF.

***FONABE** es el fondo de becas para educación preescolar y primaria para personas de escasos recursos. Creado en 1996, integra en su Junta Directiva la representación del MEP, la Unión Costarricense de Cámaras, el Consejo Nacional de Rectores, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios. Se financia mediante el 1% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Desde el año 2004 FONABE incluye a personas extranjeras que cumplan los requisitos legales para solicitar la beca. El monto actual de la beca de FONABE es de 17.000 colones mensuales. Los centros educativos son los entes encargados del control de las becas y son estos los responsables de desarrollar las listas de las prórrogas o suspensiones de las becas.*

*El Programa **Avancemos** es un programa de Transferencias Económicas Condicionadas, puesto en ejecución por el gobierno desde 2010. El programa es ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Su objetivo es promover la permanencia y reinserción de personas jóvenes que han abandonado el sistema educativo por falta de recursos económicos.*

El Programa Avancemos ha establecido un procedimiento de selección mediante la comprobación de ciertos requisitos, como que dejen ver que la persona no tiene recursos suficientes, por lo cual a la persona encargada del menor se le depositará un monto mensualmente, para que sean cubiertas necesidades varias del estudiante.

El monto de la transferencia avanza conforme avanza el grado cursado y la familia puede recibir un monto máximo de 80.000 colones mensuales. La familia debe comprometerse a mantener al menor en el sistema educativo para recibir la transferencia. Desde otro punto de vista, puede notarse que el programa está a merced de los padres o encargados ya que, ante la alternativa de que saquen a los menores del sistema educativo, el programa se ve compelido a sostenerse y continuar dando el aporte económico.

Transporte estudiantil es otro de los mecanismos puestos en marcha para facilitar el mantenimiento de las personas en el sistema educativo. Mediante convenio con empresas privadas que prestan transporte público, el MEP facilita el traslado de estudiantes hasta sus centros de estudio. La cantidad de beneficiarios al 2013 fue de más de 364.000.

f) Funcionamiento de otros dispositivos de política pública vinculados a la transición de la educación al trabajo

Otros dispositivos vinculados a la transición desde la educación y el aprendizaje hacia el mercado de trabajo son puestos en práctica por entes públicos como municipalidades y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Bolsas de Empleo en Municipalidades. Las bolsas de empleo de las municipalidades se han venido desarrollando desde hace algunos años. En general las oficinas de empleo municipal o de intermediación de empleo ofrecen información acerca de posibilidades de empleo y capacitación de forma gratuita a empresas oferentes y a personas interesadas en laborar o en cambiar de empleo, en la comunidad de referencia.

Para esto la municipalidad se hace cargo de recabar información de la persona interesada y de acuerdo con los procedimientos establecidos en cada oficina, facilitan el contacto entre las personas idóneas para el cargo y la empresa interesada.

Actualmente, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación ha permitido que algunas municipalidades hayan creado su propia página web. Seis municipalidades exponen en su página un sitio para bolsa de empleo o apoyo a pequeñas y medianas empresas. En general la página facilita el acceso a los formularios del oferente y al manejo digital de la información. La persona interesada debe llenar el formulario en línea para lograr el contacto con el empleador. Se calcula que en esas bolsas y dependiendo de la localidad, se ofrecen semanalmente hasta 30 puestos de trabajo en áreas como ventas, contaduría y trabajos de oficina, entre otros.

La versión inicial de estas bolsas de empleo se mantiene hasta hoy y las personas de la comunidad pueden llevar sus atestados en un documento impreso sin tener que ingresar al sitio web.

Las bolsas de empleo funcionan actualmente en las municipalidades del cantón de Heredia, Belén, Cartago, Curridabat y San José; y las de San Ramón y Puntarenas como apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Busco empleo: www.buscoempleocr.com es la página oficial de empleo en Costa Rica. En este sitio web confluyen el INA pymes (pequeña y mediana empresa), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el MEP. El Ministerio de Seguridad Pública actúa dentro de la página como contratante. En la página se encuentran actualmente la siguiente oferta y demanda:

Oferta y demanda de empleo por áreas según www.buscoempleocr.com

Candidatos disponibles por áreas	Cantidad	Vacantes disponibles por áreas	Cantidad
Servicio al cliente	2.678	Guarda de empresa privada	173
Oficinista	2.075	Profesionales en archivo	146
Recepcionistas y empleados de informaciones	1.367	Ayudante de cocina	84
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	1.304	Técnicos de control de equipo informático	75
Secretarios	1.275		
Otros	32.191	Otros	823

Fuente: <http://www.buscoempleocr.com>

3. EXPERIENCIAS INNOVADORAS

En este capítulo se describen y analizan experiencias innovadoras y exitosas en materia de aprendizaje y dispositivos o iniciativas público-privadas de transición de la educación al trabajo en el país. Se incluye información acerca del marco normativo, adscripción institucional, gobernanza, diseño curricular, financiamiento, obligatoriedad/incentivos a las empresas, apoyos al beneficiario, estadísticas y evaluaciones en el caso de que las haya.

3.1. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

a. Descripción del programa, marco normativo y adscripción institucional

Más que un programa de formación y capacitación y favorecimiento en el tránsito hacia el mundo laboral, el INA puede ser considerado el parasistema educativo costarricense. Amparado, desde su creación en el año 1965, por la Ley N° 3.506 o Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, el INA brinda capacitación laboral a adolescentes que no han concluido la educación secundaria para que puedan mejorar su empleabilidad mediante el aprendizaje de un oficio.

Sus políticas institucionales están definidas de la siguiente manera (INA, 2011):

- “ *Desarrollar acciones de formación y capacitación dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de las empresas, de los jóvenes y de los trabajadores en general de los diferentes sectores de la economía social, mediante programas de desarrollo tecnológico, reconversión productiva, aseguramiento de la calidad; con miras a hacer frente a las exigencias de la globalización y la apertura de los mercados.*
- *Promover y desarrollar acciones de formación y capacitación flexibles y oportunas dirigidas a atender las necesidades de las personas en desventaja social: mujeres en condiciones especiales, personas con discapacidad, jóvenes en condiciones de marginalidad, indígenas, población emigrante debidamente legalizada, adultos mayores, privados de libertad, entre otros; con el propósito de asegurar su inserción laboral en el mercado de empleo.*
- *Fortalecer el desarrollo de las capacidades humanas mediante programas de formación profesional, capacitación y servicios tecnológicos diseñados bajo el concepto de formación continua y flexible, identificando las competencias profesionales que requieren los sectores productivos del país, en todo el territorio nacional, con miras a promover el desarrollo de la productividad y competitividad del mercado de trabajo.*
- *Promover y ejecutar acciones tendientes al desarrollo institucional en el ámbito de todos sus recursos y procesos: organización, sistemas de información, recursos tecnológicos, diseño de programas, y otros, contemplando actividades que orienten a la institución al mejoramiento y aseguramiento de la calidad, para garantizar un servicio al cliente oportuno, de alta calidad y acorde con sus requerimientos y necesidades.”*

Para su funcionamiento, el INA está organizado en dos programas (INA, 2013): “*Apoyo Administrativo: con las funciones propias de la Administración Superior, de la Gestión de Tecnologías de la Información y*

de las unidades de Normalización y Apoyo, y Servicios de capacitación y Formación Profesional, dedicado a la obtención de productos orientados a la dotación de las competencias laborales que demandan las personas en los diferentes ámbitos económicos y productivos y a la prestación de dichos servicios, como la planificación, ejecución y evaluación de los planes, programas y módulos, certificación de capacidades técnicas y acreditación de servicios orientados a satisfacer la demanda del recurso humano calificado para el ejercicio de una profesión técnica.”

La oferta de formación y capacitación está constituida por doce núcleos de especialidades, subdivididas a su vez según especificaciones técnicas:

- Núcleo de industria gráfica
- Núcleo agropecuario
- Núcleo de comercio y servicios
- Núcleo de turismo
- Núcleo de industria alimentos
- Núcleo textil
- Núcleo mecánica de vehículos
- Núcleo de metal mecánica
- Núcleo náutico pesquero
- Núcleo eléctrico
- Núcleo de tecnología de materiales
- Núcleo de procesos artesanales

Además de su oferta de formación y capacitación, en el año 2009 el INA, en alianza con el MTSS, el MEP y la Cooperación Española, puso en funcionamiento el sitio www.buscoempleoina.com, mediante Decreto Ejecutivo 34936-MTSS, que crea el Consejo Nacional de Intermediación como órgano máximo del Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (SIOIE), cuyo objetivo general es dictar políticas y lineamientos en esta materia. Lo anterior con el objetivo de coordinar e integrar instituciones y sectores para una mejor orientación de los recursos hacia el mercado laboral. Su población meta la constituyen las personas que buscan empleo y las empresas que buscan recursos humanos. La herramienta tecnológica que utiliza el Sistema es la página www.buscoempleocr.com

En el año 2013, el INA, en acuerdo con la Defensoría de los Habitantes, El Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Migración y Extranjería y algunas organizaciones no gubernamentales, decidió tramitar la matrícula de personas migrantes entre los 15 y 18 años aunque se encuentren en situación migratoria irregular, si estas cumplen con los requisitos que siempre exige la institución.

Las personas interesadas en participar de la formación o la capacitación del INA deberán tener entre 15 y 20 de edad, una escolaridad de sexto grado o educación primaria aprobada con excepción de las especialidades que requieren el noveno año aprobado o Educación General Básica (Turismo y Peluquería y Estética) o bachillerato (Electrónica). Además las personas interesadas deberán someterse a un proceso de selección. La duración de la formación o capacitación va de los tres meses en las modalidades de Habilidadación y Complementación hasta dos años y medio en la modalidad de

Aprendizaje. El proceso de formalización de la relación de la persona beneficiaria con INA se da de la siguiente manera:

1. Comunicación con el INA, vía teléfono o personalmente, para solicitar información.
2. Apersonarse a llenar boleta de solicitud de matrícula en el primer piso de la Unidad de Servicio al Usuario, ubicada en la Sede Central del INA, en La Uruca, o directamente en la Unidad Regional donde se imparte el programa seleccionado².
3. Posteriormente la persona será convocada a participar en una sesión de información profesional.
4. Realizar pruebas psicométricas, que generalmente se aplican al inicio y a mediados de año.
5. Entrevista.
6. Conformación del grupo.
7. Inicio de la acción formativa.
8. Matrícula.

El proceso de selección se lleva a cabo en dos períodos: a inicios de año, entre febrero y marzo y a mediados de año, entre agosto y setiembre, aproximadamente. Si la persona interesada en participar de la formación falla en las pruebas de ingreso, tiene opción de repetirlas por segunda vez³.

b. Gobernanza

El origen del INA le ha permitido actuar como formador y capacitador a la vez que da enlace con el mundo del trabajo. Su amplia legitimidad radica en su reconocimiento como la institución de preparación técnica por excelencia desde 1965, y la obligada coordinación que debe sostener con el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Ministerio de Educación Pública para la generación de su oferta de capacitación, así como el respaldo del Estado en vista de la naturaleza de su financiamiento y de la estructura de recursos humanos a cargo del mismo. De igual manera, para la definición de su oferta el INA cuenta con el aporte de los Comités de Cúpula, de Enlace y los Consejos Regionales, conformados por representantes de los empleadores y organizados de acuerdo con su respectivo reglamento.

c. Diseño curricular y proceso de transición al mundo laboral

La definición del modelo curricular del INA se fundamenta, por una parte, en el enfoque tecnológico, que privilegia las estrategias tecnológicas para la capacitación programada por paquetes didácticos y los sistemas modulares; y por otra parte, en el enfoque reconstructorista. De la conjunción de enfoques surgen los elementos curriculares básicos de su modelo: contexto social, personas participantes, personal docente, objetivos, contenidos, metodología, recursos y evaluación.

² El INA cuenta con doce centros distribuidos en el territorio nacional. Ver anexo 1.

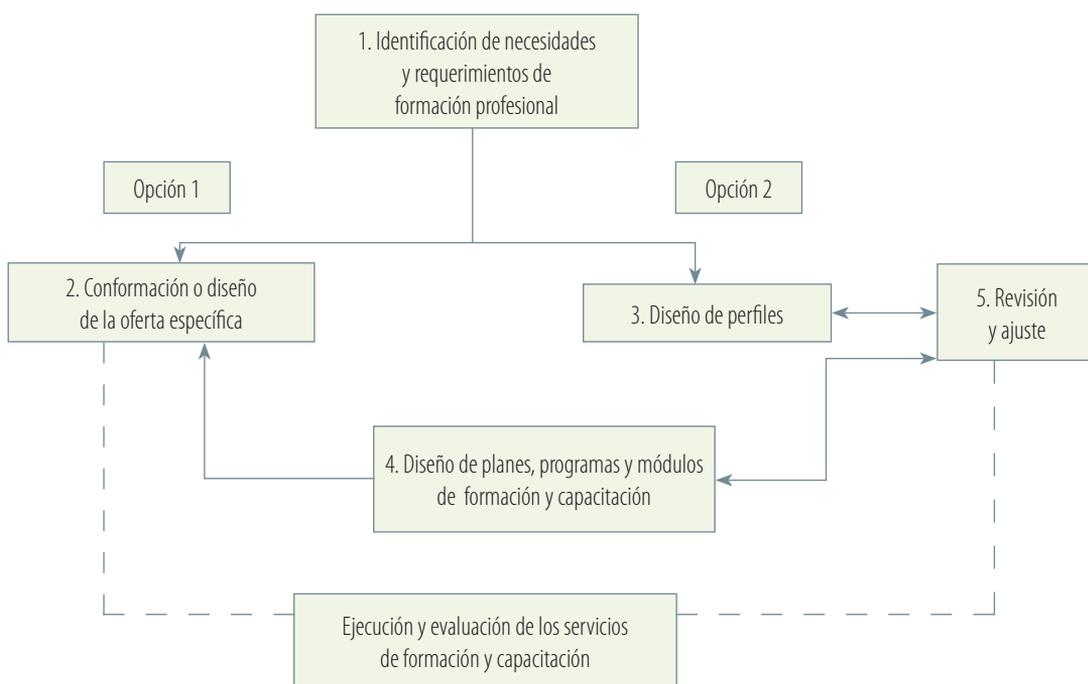
³ INA, Departamento de comunicación.

El modelo curricular⁴ cuenta con dos opciones: la de “Oferta específica” de atención a necesidades puntuales de formación o capacitación y “Por competencias laborales configurada modularmente según necesidades técnicas, metodológicas, sociales e individuales” (INA, 2004).

La puesta en marcha del modelo comprende cinco fases:

- Identificación de necesidades y requerimientos de formación profesional.
- Conformación o diseño de la oferta específica.
- Diseño de perfiles.
- Diseño de planes, programas y módulos de formación y capacitación.
- Revisión y ajuste.

Modelo curricular para la formación profesional en el INA



Fuente : INA, 2004.

Cabe destacar que una de las particularidades del enfoque por competencias es la necesidad de iniciar el planteamiento de cualquier oferta de formación partiendo de un proceso de diagnóstico de las necesidades de formación para los puestos laborales de interés. Esto hace necesario el trabajo mancomunado entre el INA y las empresas contratantes de recursos humanos y provee la posibilidad de adaptar la oferta de capacitación a los requerimientos de esas empresas.

⁴ En el año 1997 el INA incorporó a su modelo curricular el enfoque por competencias laborales. Dicho enfoque sitúa las capacidades en tres ámbitos o dimensiones: el saber, el saber hacer y el ser, como elementos perfectamente distinguibles entre sí, aportadores de distintas capacidades.

Procedimientos metodológicos para el diseño curricular de las unidades modulares y módulos de formación

N°	Procedimiento	Producto
1.	Análisis de las normas de competencia laboral, por área funcional	Derivación de contenidos teóricos, prácticos y socio afectivos, por su afinidad técnica
2.	Conformación de grupos de contenidos, por dominio de aprendizaje	Contenidos agrupados por dominio, según amplitud (temas y subtemas) y secuencia (ordenamiento lógico)
3.	Conformación de unidades modulares: Formulación de objetivos (general y específicos) de la unidad	Objetivos específicos formulados por dominio, según los grupos de contenidos definidos Objetivo general de la unidad modular
4.	Definición de situaciones de aprendizaje, por unidad modular	Situaciones de aprendizaje definidas, según métodos, técnicas, tipos de razonamiento y medios por utilizar
5.	Definición de actividades de evaluación (formativas y sumativas)	Actividades de evaluación definidas, en función de los objetivos, contenidos y situaciones de aprendizaje sugeridas
6.	Establecimiento de la duración en horas para los objetivos específicos	Cálculo de tiempo, según actividades de aprendizaje y evaluación, cantidad y profundidad de contenidos
7.	Conformación del módulo de formación	Agrupación de una o varias unidades modulares, según su amplitud
8.	Diseño del sistema de evaluación del módulo de formación	Sistema de evaluación con valores porcentuales y cuadro de pruebas por dominio de aprendizaje
9.	Definición de requerimientos técnico-pedagógicos del módulo de formación	Condiciones del local de enseñanza, perfil técnico-pedagógico del docente y medios de reforzamiento definidos
10.	Elaboración de la lista de recursos instruccionales del módulo	Equipo, mobiliario, herramientas, utensilios y materiales definidos
11.	Elaboración de los elementos del módulo de formación	Componentes curriculares del módulo de formación definidos
12.	Conformación de los programas de formación profesional modularizados, por fig profesional	Programa de formación conformado por uno o más módulos de formación
13.	Conformación de los planes de formación modularizados, por subsector	Planes de formación conformados por uno o más programas de formación modularizados
14.	Elaboración de los itinerarios de formación, por figura profesional y por subsector productivo	Itinerarios de formación, por figura profesional y por subsector productivo

Fuente: OIT/Cinterfor.

Las modalidades de formación del INA son (INA, 2014):

- *Formación presencial en centros: se refiere a acciones formativas que se desarrollan en forma presencial en los centros de formación y capacitación así como en centros especializados del INA.*
- *Formación en la empresa: son acciones de formación o capacitación que se desarrollan directamente en la empresa utilizando su equipo, herramientas, materiales y planta física.*
- *Acciones móviles: son acciones que se desarrollan fuera de los centros fijos donde las comunidades y organizaciones, principalmente, aportan la infraestructura y el INA los recursos restantes.*

- *Formación a distancia: es la modalidad de formación que no exige asistencia de la persona participante a sesiones de estudio regulares en los centros, se desarrolla a través de un medio maestro que puede ser material didáctico escrito y se refuerza a través de tutorías presenciales y telefónicas, medios audiovisuales o sesiones de estudio, entre otras.*
- *Formación virtual: es la modalidad de formación que utiliza una metodología específica basada en las tecnologías de la información y la comunicación.*
- *Formación personalizada: esta modalidad tiene como característica primordial la flexibilidad del proceso de capacitación y formación. Cada participante progresa de acuerdo con sus aptitudes, esfuerzos e interés, sin perjudicar ni ser perjudicado por el ritmo de aprendizaje de sus compañeros. El docente actúa como guía u orientador de los participantes”.*

Además se debe considerar la formación dual, modalidad de formación profesional que se caracteriza por realizar el proceso de aprendizaje en dos lugares distintos: en una empresa donde la persona participante realiza actividades didácticas productivas y en el centro de formación donde se realizan actividades teórico prácticas.

d. Financiamiento

El presupuesto del INA calculado para el año 2014 es de un total de 99.896,3 millones de colones. Este presupuesto se organiza conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de creación del INA.

Régimen Financiero del INA

Artículo 15.- El Instituto Nacional de Aprendizaje se financiará con:

- a) El uno coma cinco por ciento (1,5%) sobre el monto total de las planillas de salarios pagadas mensualmente por los patronos particulares de todos los sectores económicos cuando ocupen en forma permanente por lo menos a cinco trabajadores. Los patronos del sector agropecuario pagarán un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de ese monto total de sus planillas, siempre y cuando ocupen un número superior a diez trabajadores en forma permanente.
Así reformado por artículo 89, de la Ley 7983, del 18 de febrero de 2000.
- b) El uno coma cinco por ciento (1,5%) sobre el monto total de sus planillas de salarios que deberán pagar mensualmente las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado.
Así reformado por artículo 89, de la Ley 7983, del 18 de febrero de 2000.
- c) **Derogado por el inciso 6) del artículo 36 de la Ley No. 7111, del 12 de diciembre de 1988.**
- ch) Los aportes de otros programas o instituciones gubernamentales.
- d) Los ingresos por concepto de venta de productos, explotación de bienes y prestación de servicios a nacionales o extranjeros, generados por el Instituto como actividad ordinaria

de sus programas de capacitación y formación profesional, conforme con el reglamento interno que al efecto se promulgará.

- e) Los préstamos internos o externos que contrate para la realización de sus fines.
- f) Los legados, donaciones y herencias que se acepten.

Estarán exentas de pagar las contribuciones que indican los incisos a) y b), las municipalidades, instituciones públicas de educación superior, juntas de protección social y las instituciones educativas o de beneficencia de carácter privado, que carezcan de propósito de lucro.

El Poder Ejecutivo, con excepción de la materia relativa al empleo público y los salarios, no podrá imponer, directa ni indirectamente, obligaciones, restricciones ni cargas financieras o fiscales especiales sobre el Instituto Nacional de Aprendizaje. Los superávit reales que resulten al final de cada ejercicio fiscal deberán ser invertidos en el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, en el período fiscal subsiguiente.

(Así reformado este último párrafo, por el artículo 89 de la Ley No. 7.983, del 18 de febrero de 2000).

Transitorio.- Lo dispuesto en los incisos a) y b) anteriores se aplicará de la siguiente forma:

Un uno coma cinco por ciento a partir de la promulgación de la presente ley y un dos por ciento a partir de enero de 1984. Para el sector agropecuario regirá un cero coma veinticinco por ciento al entrar en vigencia esta ley y un cero coma cincuenta por ciento a partir de enero de 1984.

INA, Ingresos ordinarios según clase y subclase 2014, en millones de colones-

Total General	99.896,32	100%
Ingresos corrientes	92.952,04	93,1
Otras contribuciones sociales	91.096,89	91,2
Ingresos no tributarios	1.855,15	1,9
Financiamiento		
Recursos de vigencias anteriores	6.944,28	6,9

Fuente: INA, 2013.

Las "Otras contribuciones sociales" refieren a:

- Instituciones descentralizadas no empresariales
- Empresas públicas no financieras
- Instituciones públicas financieras
- Sector privado

e. Obligatoriedad e incentivos

La relación del INA con el sector productivo en términos de incentivos está enmarcada por la Ley 8.262 del 17 de mayo de 2002 *“Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas”*, que adiciona algunos cambios a la Ley Orgánica del INA. Esta ley fue creada con la misión de propiciar la generación de empresas con calidad y competitividad. Para eso plantea como una de sus políticas *“Desarrollar acciones de formación y capacitación dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de las empresas, de los jóvenes y de los trabajadores en general de los diferentes sectores de la economía social, mediante programas de desarrollo tecnológico, reconversión productiva, aseguramiento de la calidad; con miras a hacer frente a las exigencias de la globalización y la apertura de los mercados...”*.

Sin embargo no existe un nexo obligatorio o de incentivos más allá del impacto que pueda tener la formación brindada por el INA, en las empresas o en el hecho de mejorar las capacidades de empleabilidad de las personas que se forman y capacitan en la institución.

f. Apoyo al beneficiario

Las personas beneficiarias de la formación y capacitación del INA cuentan con la gratuidad de los cursos, así como con un robusto sistema de becas para personas de bajos recursos económicos que requieran cubrir gastos de alimentación, transporte u hospedaje.

Además de esto el INA ofrece orientación vocacional, intermediación para el empleo abierta también a población desempleada o subempleada y personas de colegios técnicos, y servicios en sus centros de formación y capacitación, como biblioteca, instalaciones deportivas, soda y servicios de salud.

g. Estadísticas y resultados

La Unidad de Planificación y Estrategia (UPE) del INA es la encargada de realizar los procesos de valuación, estadísticas y control y monitoreo de procesos. El trabajo del INA es monitoreado año a año. El informe del INA del año 2013 muestra que la inversión realizada por el INA ese año estuvo destinada a más de 133.000 personas participantes. Cada una de estas personas realizó entre dos y tres cursos a la vez. La población entre los 15 a 24 años significó el 31,2% de la matrícula.

Según sectores productivos, los programas de Comercio y Servicios; Industria Alimentaria y Salud, Cultura y Artesanía tienen mayor matrícula y en todos ellos hay una mayoría de mujeres matriculadas. Los sectores Agropecuario y Turístico son similares. El sector Eléctrico e Industrial tienen una mayoría de hombres. Entre las ofertas, los módulos certificables acaparan el 65,8% de los certificados otorgados, los egresados de planes y programas alcanzan casi el 21% y las asistencias técnicas, el 8,1%. Finalmente, las certificaciones de competencias laborales alcanzan el 5,2%.

Los Módulos Certificables que se imparten en general son de interés para personas que ya se encuentran trabajando y desean certificarse en capacidades específicas.

**Costa Rica, INA: Gestión Total.
Participantes por sexo, según tipo de servicio matriculado. Año 2013.**

Tipo de Servicio	Total	Hombres	Mujeres
Total INA 1/	133.060	58.702	74.358
Programas de Capacitación y Formación Profesional	39.936	17.302	22.634
Módulos Certificables de Capacitación y Formación Profesional	90.735	37.046	53.689
Certificación de Competencias Laborales	6.925	4.138	2.787

Fuente: INA 2013.

INA, porcentaje de matrícula según grupos de edad, 2013

Grupo de edad	Porcentaje del total
15 - 19	15,6
20 - 24	22,1
25 - 29	15,6
30 en adelante	46,7

Fuente: Elaboración con datos INA 2013.

La mayor tasa de deserción se da en los Programas de Capacitación y Formación y alcanza el 11,9%, luego en Módulos Certificables (5,5%) y asistencia técnica (2,0%). En el año 2013 el INA atendió un total de 4.027 empresas -3.660 empresas privadas (91%) y 221 empresas públicas- en sus solicitudes de formación.

La información brindada por el INA respecto a los niveles de escolaridad deja ver que cuatro de cada cinco aprobaciones de formación o capacitación las logran personas con un nivel máximo de educación de secundaria completa, lo cual resulta muy significativo con relación al objetivo de dar formación y capacitación para personas con bajos niveles educativos.

Otros resultados de la labor del INA son presentados en el Informe de medición del indicador del porcentaje de egresados y en el estudio de inserción laboral de la institución.

El *"Informe de medición del indicador del POI: porcentaje de personas egresadas de los programas de formación que aseguran su inserción en el mercado laboral en su área de formación en las áreas técnicas de mayor demanda o prioritarias, en los seis meses después de la graduación"* (INA, 2013c), enfocado en las áreas de mayor demanda: Metal Mecánica, Eléctrico, Turismo, Comercio y Servicios y Tecnología de Materiales, muestra cómo el 47% de las personas con formación lograron colocarse en el mercado laboral y más de dos terceras partes en ocupaciones afines a su formación.

**INA: Programas de capacitación y formación profesional
Matrículas, aprobaciones y participantes, según nivel de escolaridad, por sexo. 2013.**

Nivel de escolaridad	Matrículas			Aprobaciones			Participantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	151.993	65.161	86.832	139.492	59.492	80.000	39.936	17.302	22.634
Sin escolaridad	746	336	410	663	299	364	226	103	123
Primaria	18.986	7.906	11.080	16.958	6.993	9.965	6.016	2.518	3.498
Primaria incompleta	2.482	1.038	1.444	2.300	959	1.341	772	315	457
Primaria completa	16.504	6.868	9.636	14.658	6.034	8.624	5.244	2.203	3.041
Secundaria	102.725	44.963	57.762	94.404	41.137	53.267	25.813	11.475	14.338
Secundaria incompleta	54.631	24.877	29.754	49.392	22.356	27.036	14.784	6.832	7.952
Secundaria completa	48.094	20.086	28.008	45.012	18.781	26.231	11.029	4.643	6.386
Superior	29.536	11.956	17.580	27.467	11.063	16.404	7.881	3.206	4.675
Superior incompleta	19.785	8.648	11.137	18.412	8.031	10.381	5.036	2.197	2.839
Superior completa	9.751	3.308	6.443	9.055	3.032	6.023	2.845	1.009	1.836

Fuente: INA (2013).

Respecto al impacto del INA, el “*Estudio de inserción laboral de las personas egresadas de programas de capacitación y formación profesional, de 15 a 17 años de edad, 2012*” realizado por la institución en una muestra de participantes entre los 15 y 17 años, con datos del 2012” (INA 2013a), muestra cómo menos de una quinta parte de las personas que estuvieron en los programas de formación y capacitación consiguieron empleo después de llevar los cursos y solo una tercera parte de ese quinto atribuía a su formación el haber encontrado empleo, quizás porque para este grupo de edad es más complicado integrarse sin más formación que un solo curso.

3.2. Educación técnica del MEP

a. Descripción del programa, marco normativo y adscripción institucional

La Ley Fundamental de Educación N° 2.160, del 25 de setiembre de 1957, en su artículo 17 da contenido legal a la educación técnica profesional y establece: “*La enseñanza técnica se ofrecerá a quienes deseen hacer carreras de naturaleza vocacional o profesional de grado medio*” (MEP, 2012). La Educación Técnica que brinda el MEP constituye un subsistema de su oferta educativa. Tiene como fundamento legal la Ley 2.298. Su objetivo es la formación integral de las personas y propiciar su paso hacia el mundo laboral.

La educación técnica ofrecida por el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica es un programa especializado de formación. Coincide con el concepto de aprendizaje de acuerdo con los elementos clave determinados por la Reunión G20 de los Ministros de Trabajo y Empleo⁵ acerca de la necesaria

⁵ Key Elements of Quality Apprenticeships. G20 Task Force on Employment, 2012.

combinación de educación escolar y capacitación para el trabajo. Esta formación técnica es de tipo formal y ofrece titulación, sin embargo lo que la define como mecanismo de aprendizaje es la preparación que culmina en un proceso de prácticas y pasantías en empresas existentes en las comunidades donde se encuentran los centros educativos. Dichas prácticas y pasantías son coordinadas mediante los respectivos departamentos de vinculación de los centros educativos con las empresas de la comunidad. Las empresas participan activamente en la acogida de practicantes por períodos de tres meses o 320 horas, y pasantes por 20 horas, durante los cuales son destinados a alguna de las diversas labores que desarrollan, para de ese modo poner en práctica sus conocimientos y aprender de forma práctica a desempeñarse como trabajadores. La práctica laboral es un requisito para los estudiantes de formación técnica y la pasantía está incluida en la oferta curricular. El sistema incluye mecanismos de apoyo para aquellos estudiantes que lo requieran, como becas, transferencias económicas condicionadas, comedor y transporte para los estudiantes/pasantes con la finalidad de impulsarlos a alcanzar los objetivos del proceso de aprendizaje.

La educación técnica se imparte en los Colegios Técnicos Profesionales del MEP. En la actualidad existe un total de 135 colegios técnicos que constituyen el 11,7% del total de colegios del país⁶. También se ofrece educación técnica en los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC)⁷ y los Centros Integrados de Educación de Adultos (CINDEA)⁸ del mismo MEP. La oferta de especialidades técnicas ha crecido constantemente y en la actualidad incluye tres modalidades: Comercio y Servicios, con veintiocho especialidades, la modalidad Agropecuaria con siete especialidades y la modalidad Industrial, con veintidós especialidades. Esta ampliación de la oferta busca satisfacer la demanda de distintos sectores productivos en el país.

La oferta se brinda en horarios diurnos y nocturnos. En horario nocturno se ofrece formación técnica a personas mayores de dieciocho años con EGB o con bachillerato concluido.

Aquel estudiante que, después de finalizada la Educación General Básica (7°, 8°, 9°), opta por continuar sus estudios en la rama técnica, deberá cursar tres años más de formación secundaria (10°, 11° y 12°) mientras que los estudiantes de educación académica regular deberán cursar solo dos años más (10° y 11°). La Educación Técnica tiene un carácter exploratorio en la medida en que introduce a los estudiantes en el conocimiento y formación de labores técnicas, les orienta vocacionalmente y les ofrece una experiencia en el mercado laboral.

Cuando los estudiantes de educación técnica terminan su formación reciben, además del título de Bachillerato en Educación Media, el título de Técnico en el Nivel Medio de la especialidad cursada, que los capacita para realizar labores en grupos de ejecución o mandos superiores.

Conozca de Empresa. En el año 2010, la Educación Técnica integró el programa “Conozca de Empresa” creado por la Organización Internacional del Trabajo y el Centro Internacional de Formación (CIFO) de la OIT en Turín para fomentar la educación emprendedora en instituciones de educación secundaria de formación profesional. Este programa está constituido por una serie de materiales didácticos para la formación empresarial⁹.

6 Ciento veintinueve públicos, cinco subvencionados y uno privado.

7 Los IPEC ofrecen educación a personas jóvenes y adultas, en oferta formal y no formal.

8 Los CINDEA atienden sin servicio educativo y ofrecen educación convencional y emergente. Esta segunda promueve la capacitación para el trabajo.

9 MEP, 2010: <http://issuu.com/meic/docs/informe-code-sur-limon-norte>

Tiene como objetivo contribuir a la creación de cultura emprendedora, dar a conocer la empresa y el empleo independiente, generar actitud positiva hacia la cultura empresarial y preparar personas jóvenes para trabajar de manera productiva en pequeñas y medianas empresas. El programa dio origen con la capacitación de 75 docentes por parte de la OIT en el año 2010.

La puesta en marcha del proceso de integración del CODE a la Educación Técnica consistió en un trabajo realizado en siete fases consistentes en: preparación del proyecto, realización de tres talleres de formación en las zonas de Río Claro, Limón y San Carlos, el piloto de integración del CODE al currículo de los centros de educación, la formación de veinte facilitadores, la acreditación de esos facilitadores y la preparación de cien docentes más, la evaluación del proceso y la séptima fase consistente en la continuación con la formación de más docentes.

En suma, la propuesta implicaba la realización de cuatro talleres, la preparación de 20 facilitadores y la participación de 25 profesores por taller para un total de mil docentes formados en el año 2012.

Al 2013 se habían capacitado 445 docentes para replicar la metodología utilizada, además de 21 asesores nacionales que continúan capacitando en otras regiones del país (MEP, 2014a). Se calcula que la necesidad de formación para el país es de dos mil docentes formados.

b. Gobernanza

Desde la perspectiva de la gobernanza, en la oferta de educación técnica participan tres actores con diferente nivel de responsabilidad en la gestión del proceso. El centro educativo se encarga de propiciar el acercamiento con las empresas que faciliten el medio para la práctica profesional y pasantías de los estudiantes para proveerles experiencias en el campo laboral de su especialidad. Las pasantías que de manera obligatoria deben realizar los estudiantes implican para cada uno de los colegios la necesidad concreta de establecer contactos operacionalmente funcionales con los sectores productivos de la comunidad; por otra parte, las pasantías hacen posible la concreción de la experiencia laboral de los estudiantes. Las empresas que colaboran con el proceso generalmente siguen solicitando esa participación año a año como muestra de responsabilidad social.

El proceso de participación del estudiante en la empresa es monitoreado tanto por la empresa como por la institución formadora. Las empresas rinden informes acerca del desempeño del pasante en términos de los requerimientos para su trabajo. Su informe es valorado por el profesor encargado de monitorear la práctica profesional o pasantía para definir si la persona ha desarrollado las capacidades necesarias para su buen desempeño.

Los empleadores y las cámaras de comercio son un actor fundamental para la formación técnica, al proporcionar insumos que colaboran en la determinación de la oferta educativa, las habilidades requeridas y las nuevas tendencias del sector productivo. Las principales asociaciones de empleadores consultadas para tales efectos son: Unión costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), la Cámara de Comercio, la Cámara Industrial, la Asociación Costarricense de Profesionales en Turismo, la Cámara Nacional de Turismo, la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación y Cinde¹⁰.

10 Informe de Educación Técnica. MEP, 2014a.

c. Diseño curricular y proceso de transición al mundo laboral

El diseño curricular de la Educación Técnica es desarrollado en la Dirección de Desarrollo Curricular del MEP. Este diseño es realizado por expertos en cada materia impartida y es validado por los distintos sectores interesados a solicitud del MEP. Los asesores curriculares tienen la labor de mantener actualizados estos diseños.

Para el tercer ciclo de la Educación General Básica se motiva al estudiante mediante orientación vocacional para escoger una de las especialidades brindadas en su respectivo colegio. Para el cuarto ciclo fueron formuladas tres guías de orientación vocacional con el objetivo de ir guiando al estudiante en la selección de un área de especialidad. La aplicación de las guías se realiza en los colegios técnicos, en talleres de orientación.

La formación técnica se caracteriza por estar referida a las ramas de comercio y servicios, agropecuaria e industrial; cada una de ellas con múltiples especialidades. Cada plan de estudio está organizado por asignaturas y a cada asignatura le es asignado un número de lecciones semanales. El horario de la capacitación y participación del practicante o pasante en la empresa es definido por la misma y generalmente es de ocho horas al día.

De acuerdo con esto debe señalarse que la práctica profesional es de índole curricular y proporciona al estudiante la oportunidad de la experiencia práctica, para que adquiera habilidades mediante el uso de equipos y el conocimiento de nuevas técnicas bajo la supervisión de profesionales de las empresas. Para los empleadores la práctica supone la posibilidad de observar las capacidades de los posibles aspirantes a puestos de trabajo estables facilitando información en doble vía también a los practicantes y pasantes sobre el mercado laboral¹¹.

La oferta de especialidades incluye las siguientes:

COMERCIO Y SERVICIOS Banca y finanzas	INDUSTRIAL Automotriz	AGROPECUARIO Agroecología
Administración y operaciones	Autorremodelado	Agroindustria alimentaria con tecnología agrícola
Administración logística y distribución	Construcción civil	Agroindustria alimentaria con tecnología pecuaria
Accounting	Dibujo arquitectónico	Agrojardinería
Contabilidad	Dibujo técnico	Agropecuario con producción agrícola
Contabilidad y auditoría	Diseño gráfico	Agropecuario con producción pecuaria
Contabilidad y costos	Diseño publicitario	Riego y drenaje
Contabilidad y finanzas	Diseño y confección de moda	
Ejecutivo para centros de servicios	Diseño y construcción de muebles y estructuras	
English for communication	Electromecánica	
Executive service center	Electromecánica en reparación de equipo de cómputo	
Informática empresarial		

11 Ibíd.

COMERCIO Y SERVICIOS Banca y finanzas	INDUSTRIAL Automotriz
Informática en desarrollo de software	Electrotecnia
Informática en programación	Electrónica en telecomunicaciones
Informática bilingüe en desarrollo de software	Electrónica industrial
Informática bilingüe en redes	Mantenimiento industrial
Informática en soporte	Mantenimiento de precisión
Information technology support	Mecánica general
Inglés para comunicación	Mecánica naval
Inglés para turismo	Productividad y calidad
Salud ocupacional	Refrigeración y aire acondicionado
Secretariado bilingüe	Impresión offset
Secretariado ejecutivo	Industria textil

Parte fundamental del proceso de culminación de la educación técnica es la práctica vocacional de cada uno de los estudiantes. Para la realización de la práctica en principio cada colegio vigila la siguiente serie de elementos que posibilitan el desempeño de los estudiantes:

- Elabora una base de datos actualizada de las empresas
- Mantiene un cuaderno de bitácora de reuniones interna y externas del día
- Organiza y tutela el registro de pólizas del IV Ciclo al día
- Implementa un manual de prácticas pedagógicas fuera de la institución
- Supervisa la información relativa a las prácticas realizadas durante los últimos años
- Vigila la colocación de los estudiantes en las empresas
- Vigila que al estudiante se le entreguen los recursos mínimos para la realización de su práctica
- Sistematiza los datos referidos a la práctica profesional
- Recibe de parte de la empresa la nota asignada al estudiante
- Controla el inventario de materiales entregados al estudiante por parte de la empresa
- Mantiene al día la información acerca de las salidas del estudiante para asistir a la realización de su práctica

d. Financiamiento

El presupuesto del total para la educación es del 8% del PIB. En el año 2013 su ejecución llegó al 7,2% del PIB, alrededor de tres mil quinientos millones de dólares americanos. El MEP es una de las instituciones del sector educación que recibe un mayor aporte de ese total. La Educación Técnica se

sitúa en el esquema de costos del MEP, amparado también a la Ley 7.373¹² del mismo Ministerio. La Educación Técnica recibe aproximadamente 30% del total de recursos para la educación secundaria y en promedio durante los últimos años, 6,4% del total de los recursos del MEP. En el año 2013, según la Dirección Financiera del MEP, la inversión en Educación Técnica fue de 1083,14 millones de dólares. De un total de 135 colegios técnicos en el país, 129 reciben recursos de la Ley.

Respecto a la participación empresarial en el proceso de capacitación para el trabajo, son las empresas las que corren con los costos relativos a los medios de trabajo para la realización de las prácticas y pasantías de las personas participantes. En ese sentido debe considerarse su aporte, además de los costos cuando hay un acuerdo laboral que implica el pago por el trabajo realizado por la persona practicante o pasante.

e. Obligatoriedad e incentivos a las empresas

El nivel de obligatoriedad de las personas participantes en la educación técnica es el mismo que el de cualquier otro estudiante de secundaria en el sistema educativo costarricense.

Es el Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad del MEP quien gestiona a nivel general las relaciones con el sector productivo; además cada colegio técnico establece sus propias alianzas con empresas de la comunidad¹³ que estén dispuestas a recibir estudiantes para la realización de su práctica. De estas alianzas se encarga el coordinador con la empresa que planea, coordina, organiza, dirige y supervisa a los estudiantes. Las cartas de entendimiento entre MEP y empresa se elaboran de acuerdo con el Manual para la Gestión de la Coordinación con la Empresa de MEP.

Las empresas e instituciones colaboradoras que abren sus puertas para la realización de las pasantías o prácticas técnicas de los estudiantes lo hacen como parte de su responsabilidad social, desde la perspectiva de una política corporativa y también por la oportunidad de obtener recursos humanos formados y probados en una visión ganar-ganar.

Las empresas que remuneran el tiempo de práctica técnica generalmente establecen un contrato con el estudiante a modo de respaldo y formalización de la relación. Si el estudiante es menor de edad, será su padre o encargado quien firmará como responsable. Si no remuneran, también pueden colaborar con el estudiante asignándole pasajes, uniforme, hospedaje o lo que consideren pertinente.

Por su parte, las empresas deben diseñar un proceso de inducción para los estudiantes y asignar una persona encargada de supervisarlos, quien tendrá las siguientes responsabilidades:

- El puesto de trabajo a desempeñar
- Los objetivos asignados por la empresa
- Facilitar la obtención de recursos materiales
- Proporcionar realimentación en el proceso
- Atender las consultas técnicas
- Capacitar en el puesto

12 La Ley 7372 entrega a la Educación Técnica 5% del superávit del INA.

13 Como ejemplo de estas vinculaciones el Colegio técnico profesional de Heredia cuenta con cien empresas cooperantes para la realización de las prácticas de sus estudiantes en todas las áreas de especialidad.

f. Apoyo al beneficiario

En Costa Rica la educación pública es gratuita, por tanto la Educación Técnica como oferta del MEP es gratuita. Los apoyos al beneficiario pueden contarse como las posibilidades de beca para cubrir requerimientos de los estudiantes, como alimentación y transporte, entre otros. Las becas pueden solicitarse a Fondo Nacional de Becas (FONABE) y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) como transferencia condicionada del Programa Avancemos. En el año 2013 en la Educación Técnica fueron entregadas 19.805 becas.

g. Estadísticas y evaluaciones

Estadísticas: Los datos relativos a la educación técnica en el país indican la existencia de 135 centros educativos con esta oferta de formación y aprendizaje relacionada con empresas de las comunidades. Con una matrícula de casi 42.000 personas, que representa el 3,9% del total de la matrícula de secundaria del país, tres de cada cuatro de sus estudiantes son de zona urbana y el 80% corresponde a poblaciones de zonas de desarrollo social medio, bajo y muy bajo. El éxito de la oferta radica en la inserción laboral de poco más del 44% de la población que concluye el proceso de formación y aprendizaje¹⁴.

**Matrícula inicial Educación Técnica diversificada en el Sistema Educativo
Dependencias pública, privada y subvencionada
2002 - 2013**

Nivel	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	23.498	22.709	23.818	24.368	26.338	27.200	27.767	29.358	30.942	31.937	35.472	41.640
Diurna	20.400	20.914	21.100	22.174	23.635	24.387	25.444	26.828	27.615	27.690	29.205	32.325
Nocturna	866	1.016	1.069	1.287	1.707	1.699	1.498	1.805	2.331	3.039	5.311	8.315
IPEC	2.223	779	1.649	907	996	1.114	825	725	996	1.208	956	1.000

Fuente: MEP, 2014.

La información presentada en el cuadro anterior incluye el total de la matrícula en los diferentes niveles de colegios técnicos.

La educación técnica presenta tasas de deserción intra-anual de 7,1%, 4,3% y 0,5% para 10°, 11°, 12° respectivamente en educación técnica diurna, y de 35,7%, 13,3 y 6,3% respectivamente para la educación técnica nocturna, lo cual muestra el problema de logro para la población que asiste sobre todo a centros de educación nocturna.

La relación entre matrícula inicial por niveles y la cantidad de graduados muestra una aprobación de alrededor del 60% en el doceavo grado.

14 Informe de Educación Técnica, MEP, 2014a.

Matrícula inicial en educación diversificada técnica diurna y nocturna sexo y por nivel. 2013.

Total			10°			11°			12°		
T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
40.105*	18.093	22.012	19.485	8.881	10.604	11.769	5.241	6.528	8.851	3.971	4.880

*No incluye rezagados

Fuente: MEP, 2014.

Graduados como técnicos medios según modalidad de enseñanza, Dependencia pública, privada y subvencionada 2002-2012

Modalidad de enseñanza	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3.877	4.121	4.178	4.993	5.229	5.194	5.695	5.868	5.257	5.712	5.388
Industrial	1.171	1.278	1.169	1.082	1.314	1.231	1.279	1.262	981	1.125	1.066
Agropecuaria	540	541	568	936	889	758	667	687	475	419	628
Servicios	2.166	2.282	2.441	2.975	3.026	3.205	3.749	3.919	38.01	4.168	3.694

Fuente: MEP, 2014.

3.3. Programa Empléate

a. Descripción del programa, su marco normativo y su adscripción institucional

Empléate es un programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en alianza con otras organizaciones públicas y privadas, por tanto le cobija el Código de Trabajo, el Código de Niñez y Adolescencia y el Reglamento para la contratación laboral y condiciones de salud ocupacional para adolescentes.

Empléate es una modalidad de capacitación del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), programa social de Gobierno, ejecutado por el Departamento de Generación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según el Convenio de Cooperación y Aporte Financiero entre la Dirección Nacional de Empleo y la DESAF.

En el año 2011 se da forma al programa Empléate como una iniciativa política. Posteriormente se articulan recursos financieros y humanos para generarlo como un programa en constante evolución. En la preparación del programa participaron distintos agentes como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas-España, el Instituto Nacional de Aprendizaje y la Organización Internacional del Trabajo. Empléate inició labores en el año 2012. La actual administración de gobierno Solís Rivera ha posicionado este programa como de interés prioritario para su administración y pretende darle un mayor impulso¹⁵.

15 Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Empleo y Seguridad Social. Gobierno de Costa Rica. La meta para 2015-2018 es de 35.926 personas. 2015: 8.336; 2016: 8.752; 2017: 9.189; 2018: 9.649.

Esta modalidad de capacitación, según este convenio, para el período presupuestario 2013 consiste en el *“Auxilio económico temporal para jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años, con énfasis en los sectores más vulnerables, para que participen en procesos de capacitación orientados a mejorar su empleabilidad. El monto del subsidio es de ¢200.000.00 mensual en el caso que tenga que cubrir la totalidad de la inversión del programa de formación, para centros de formación privada, y ¢100.000.00 en el caso que no requiera cubrir la inversión, para los casos del INA. El número de subsidios a otorgar por persona va a depender de los módulos que se definan e implementen”*.

El programa busca orientar la capacitación de personas hacia aquellas áreas del mercado laboral con posibilidades de contratación de recursos humanos. Para determinar las áreas de generación de empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social recurre a la Agencia de Inversión Costarricense (CINDE) y al Observatorio Laboral de la Universidad Nacional. En este sentido se realiza una labor de orientación en intermediación laboral que busca asegurar en lo posible la empleabilidad de las personas del programa y suplir las necesidades de las empresas nacionales interesadas en contratar personas de Empléate.

Empléate cuenta con una página en internet: <http://www.empleate.cr/>

El objetivo general del programa Empléate se estableció como *“Promover la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante servicios especializados de capacitación dirigida, intermediación, orientación e información para el empleo a partir de las demandas del mercado laboral”* (MTSS, 2014). Sus objetivos específicos son:

- Determinar la demanda ocupacional insatisfecha a partir de alianzas con el sector empresarial.
- Brindar servicios de información de calidad dirigidos al sector de la población meta, para orientar un proyecto de desarrollo laboral en consideración con las tendencias del mercado laboral.
- Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante procesos de capacitación dirigida (técnica y capacitación para el trabajo), así como del desarrollo de competencias sociales vinculadas al mundo laboral como tolerancia a la frustración, motivación, valores, trabajo en equipo, entre otras.
- Desarrollar acciones de intermediación laboral enfocadas en la inserción laboral de la población atendida, con previo conocimiento de la demanda ocupacional insatisfecha.
- Establecer mecanismos efectivos para la divulgación, monitoreo y evaluación de la estrategia.
- Promover servicios integrales de empleo mediante el concurso de los gobiernos locales, Organizaciones no Gubernamentales, organismos internacionales y la sociedad civil en general.
- Establecer alianzas público privadas estratégicas en un marco de responsabilidad social con el sector productivo del país (MTSS, 2014).

Empléate es concebido como un programa en evolución, que a través de las señales de *“Ocupate”*, *“Hacé algo”* y *“Ocupá tu tiempo”* motiva a la persona joven en la adquisición de herramientas y habilidades que mejoren su empleabilidad.

La población meta de Empléate la constituyen personas entre los 17 y 24 años de edad, costarricenses, que no estudian ni trabajan porque no tienen posibilidades de hacerlo por falta de oportunidades y/o recursos. Sin embargo, la población meta puede comprender personas con acceso a procesos de educación no formal o informal. Esta población se caracteriza además porque generalmente

puede acceder a trabajos de carácter informal, ocasional o por temporadas y/o estar en condición de subempleo; y ser personas de bajos recursos según la metodología de la línea de pobreza. En la actualidad uno de los retos que enfrenta el programa lo constituye ampliar la cobertura a personas extranjeras.

Esta población meta caracterizada anteriormente está comprendida por:

- Desertores del sistema educativo formal sin Enseñanza General Básica completa
- Graduados de educación secundaria o Bachillerato (Ni-Ni Bachiller)
- Rezagados: personas adultas mayores de 18 años sin Bachillerato
- Personas entre 17 y 35 años de edad con alguna discapacidad, además de las características iniciales del perfil de beneficiario.

b. Gobernanza

La naturaleza de Empléate obedece a la noción de una red de participación público-privada en la cual es la estrategia de alianza entre ambos sectores lo que provee oportunidad de éxito al programa. Por una parte, el MTSS y Empléate se aseguran de promover capacidades que sean necesarias en el mercado laboral, por otra, buscan en el sector privado esas oportunidades de colocación para sus beneficiarios aprovechando el compromiso social de las empresas aliadas. Así también, favorecen a personas jóvenes para mejorar su empleabilidad, actuando de acuerdo con los mandatos establecidos por la normativa marco del MTSS.

La relación de Empléate con las municipalidades es también una de las fortalezas del programa. Las ventanillas de atención instaladas en aquellas municipalidades cuya comunidad puede ofrecer algún tipo de inserción laboral posibilitan el acceso de personas que no necesariamente tienen acceso a internet, o no tendrían la posibilidad de visitar oficinas centrales.

En estas ventanillas se inicia el proceso de inducción al programa y se establece el expediente de la persona beneficiaria. Una de estas ventanillas se encuentra en el mismo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y las otras, en distintas municipalidades del país, a saber:

Municipalidad de San José	Municipalidad de Belén
Municipalidad de Desamparados	Municipalidad de Turrialba
Municipalidad de Escazú	Municipalidad de Santa Cruz
Municipalidad de San Marcos	Municipalidad de Aguirre
Municipalidad de Santa Ana	Municipalidad de Alajuela
Municipalidad de Palmares	Municipalidad de Parrita
Municipalidad de Liberia	Municipalidad Heredia
Municipalidad de Cartago	Municipalidad de Limón
Municipalidad de Oreamuno	Municipalidad de Pococí
Municipalidad de Puntarenas	Municipalidad de Guácimo

Otras alianzas: Tanto para la ejecución del programa como para la posible inserción de los beneficiarios cuando estos han alcanzado su capacitación y mejorado su nivel de empleabilidad, Empléate ha logrado alianzas con las siguientes empresas:

Megasuper	CPL	Imteco	Walmart
Laica	Comex	INA	Observatorio del Mercado Laboral
Grupo Roble	CAMTIC	Mesoamérica	PNUD
Gollo	Busco empleo	Península Papagayo	Red de empresas inclusivas
GIZ	AED	OIT	Scotiabank
Fuerza Pública	United Way	Purdy Motor	Sodexo
Euro Social	Auto Mercado	Pizza Hut	Taco Bell
DESAF	Banco Popular	QSR Internacional	Telefónica
Credomatic	Bolsa Nacional de Valores	Riteve S y C	Volcano
Coopesuperación	Corbana	Deportivo Saprisa	Coyol
MCJD	Florida Bebidas	Search El Headhunter	
Coopesuperación	Fundación Manpower	Ulaicit	

Además Empléate guarda relación con una serie de entes formadores encargados de la preparación de personas para el mundo laboral.

Total de centros de formación aliados al Programa Empléate. 2014.

N°	Nombre centro de formación	Ubicación de los servicios
1	Academia Comercial San Marcos	San Marcos de Tarrazú
2	Academia Líder	Cantón Central de Alajuela
3	Academia Lodeco	Cantón Central de Cartago
4	American Business Academy	Cantón Central de San José
5	Asociación de Electricistas	Cantón Central de San José
6	Asociación Nacional de Chef	Cantón Central de San José
7	CENECOOP	San Isidro de Pérez Zeledón
8	Universidad CENFOTEC	San Pedro de Montes de Oca
9	CETAV Parque La Libertad	Desamparados
10	Colegio Universitario de Cartago	Cartago, Cantón Central
11	CUN Limón	Sedes Limón y Guácimo
12	Escuela de Mecánica Automotriz	San José, Cantón Central
13	Escuela Social Juan XXIII	Curridabat
14	Fundación Samuel	Goicoechea

N°	Nombre centro de formación	Ubicación de los servicios
15	Fundación SOS para la Paz	Goicoechea
16	FUNDEPOS Alma Mater	San José, Uruca
17	IEPCSA	Sede Puriscal y Parrita
18	INA	Sedes Varias
19	Instituto Académico Ávila	Escazú
20	Instituto Politécnico Internacional	Cantón Central de Heredia
21	Instituto Valper	Quepos
22	Invenio	Cañas
23	Instituto Parauniversitario Católico	Moravia
24	MG Capacitación	San Ramón
25	TECMEDIA Academy	Moravia
26	ULACIT	San José, Cantón Central
27	UNED	Sede de Liberia, Santa Cruz y Nicoya
28	Universidad Juan Pablo II	Curridabat
29	UTN	Alajuela, Cantón Central

Fuente: Informe de resultados 2014. Dirección Nacional de empleo, Programa Empléate.

c. Diseño curricular y proceso de transición hacia el mundo del trabajo

El proceso que va de la identificación de un beneficiario del programa hasta su colocación en un puesto laboral en una empresa es un camino que estratégicamente está trazado por criterios puntuales de selección de beneficiarios, alianzas con empresas capacitadoras que se adscriban a los particulares requerimientos del programa y su población meta y alianzas con empresas contratantes de personas capacitadas mediante el programa. Es esta cadena de eslabones la que hace posible el éxito de la propuesta.

Modelo de gestión de Empléate

Rectoría	Coordinación	Implementación	Acciones	
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Comisión Técnica Interinstitucional	Red de instituciones	Ventanilla Empléate	Avancemos +
	MTSS- INA- MEP	MEP, INA, IMAS, INFOCOOP, CNREE, CPL, MCS, MUP, INAMU, MAG, MEIC y otros	Observatorio Mercado Laboral	-Por Mí -Ventanillas locales -Intermediación -Prospección
		Alianzas público privadas	Instrumento financiero	Apoyo a acciones de Empléate
		(BCR AED otras empresas)	Responsabilidad social empresarial	Promoción empleabilidad juvenil

Fuente: MTSS, 2014.

La oferta de Empléate se enmarca en la Estrategia Público-Privada de Promoción del Empleo para Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad 2011-2014, emitida por el MTSS, Instituto Nacional de Aprendizaje y la Organización Internacional del Trabajo. Su oferta está comprendida por:

Oferta 1: Avancemos Más

Esta oferta es para jóvenes con bachillerato o alguna capacitación en tecnologías de la información y comunicación. Busca dar oportunidades de capacitación hasta el nivel de Diplomado y Técnico Especializado en Tecnologías de la Información y la Comunicación, con dos años de carrera. Además, imparte enseñanza del idioma inglés.

Surge en el marco de las becas post secundaria otorgadas por el Fondo Nacional de Becas desde 2008, con el apoyo de la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación.

Oferta 2. Por Mí

La oferta cubre a personas jóvenes con primaria completa y secundaria incompleta.

Para las personas con primaria completa y con otros grados menores a 9°, se ofrece capacitación en oficios como soldadura, mecánica y electrónica. Para aquellas personas que tienen el 9° o la Enseñanza General Básica aprobada, se ofrece capacitación en las áreas de comercio y servicios.

Oferta 3: Empléate Inclusivo

Empléate Inclusivo es una oferta que modifica la población meta para abarcar personas de los 17 a los 35 años que tienen alguna discapacidad.

Oferta de Empléate según tipo de capacitación, duración y selección de beneficiarios

	Avancemos Más	Por Mí		Empléate Inclusivo
Población	Bachilleres	Con 6° (+7°-8°)	Con 9° aprobado(+ 10°)	17-35 años con discapacidad
Capacitación	TIC Inglés	Soldadura, mecánica y electrónica	Comercio y servicios	
Duración	Dos años	Un año	Un año	
Quién selecciona a la persona beneficiaria	Empléate y FONABE, DESAF	Empléate y Fondo Nacional de Becas	Empléate y Fondo Nacional de Becas	
Quién capacita	INA	INA MEP Otras instituciones	INA MEP Otras instituciones	

Fuente. Elaboración propia con datos de Empléate.

Particularidades de la formación y el aprendizaje de calidad: habilidades blandas

Empléate es un programa que funciona a partir de alianzas con centros de capacitación. Mediante una carta de entendimiento, coordinación y cooperación, se establece la forma de participación de las partes en el proceso de capacitación de las personas beneficiarias. Empléate no incluye personas sin educación primaria concluida, porque la oferta requiere que el proceso básico de alfabetización esté completo de acuerdo con todas aquellas capacidades que brinda dicho nivel.

La formación y/o capacitación que brindan los centros de estudios a las personas beneficiarias tiene la particularidad de incluir dos componentes básicos:

- Habilidades duras: Incluyen los conocimientos técnicos y formales según la especialidad de la capacitación para los futuros puestos de trabajo.
- Habilidades blandas: Abarcan las capacidades que permiten a la persona establecer interacción con otras de manera efectiva. Son capacidades de tipo social, como trabajar en equipo, buscar y mantener una adecuada presentación personal, mostrar tolerancia, respeto, la capacidad para seguir reglas y para enfrentar conflictos, y tener disciplina laboral.

Es con el componente de habilidades blandas con el cual Empléate busca asegurar la verdadera empleabilidad de las personas del programa, ya que en ellas radica parte fundamental de las capacidades para obtener un empleo y sobre todo mantenerse laborando en un sitio de trabajo. Es decir que el énfasis de la formación ofrecido por Empléate, no solo se recarga en la noción del “saber” y “saber hacer” sino que incluye el “ser” como componente básico de la formación y que es precisamente el que prepara a las personas para hacer frente a la convivencia social que implica el mundo del trabajo.

El proceso: Desde el punto de vista operativo, el proceso de integración de la persona beneficiaria al programa Empléate se da de la siguiente manera:

- i. A la persona interesada o referida al programa Empléate se le realiza una entrevista socioeconómica y de orientación vocacional. Para esta entrevista se utilizan las mismas plantillas o fichas para la obtención de información utilizadas en el Programa Nacional de Empleo (PRONAE).
- ii. La persona interesada debe presentar a Empléate la información personal requerida por el programa: cédula de identidad, título o títulos obtenidos, constancia de salario del padre y la madre, o declaración jurada en caso de que sean trabajadores independientes, o constancia de pensión si fueran pensionados.
- iii. La persona calificada como beneficiario de Empléate se integrará a una de las opciones de capacitación facilitadas por el programa.
- iv. Integrada al programa, la persona será incluida en una de las modalidades de capacitación ofrecidas.
- v. Deberá abrir una cuenta personal en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, donde recibir el depósito de dinero que como subsidio le entregará Empléate. El Banco Popular y de Desarrollo Comunal de forma solidaria no cobra por la apertura de este tipo de cuentas para Empléate. El

dinero no se deposita por adelantado sino contra mes cursado en la capacitación. El programa adjudica la subvención a la persona beneficiaria, Empléate no paga directamente a los entes capacitadores.

- vi. Cada centro de formación informa mensualmente al programa acerca de si la persona asiste a las capacitaciones. Con el respaldo del informe, Empléate autoriza el depósito del subsidio a esa persona en su cuenta en el Banco Popular.
- vii. El programa realiza intermediación con empresas aliadas con la finalidad de facilitar la contratación de la población capacitada.

d. Financiamiento

Empléate es financiado con recursos del MTSS provenientes de la Dirección de Asignaciones Familiares (DESAF), el PRONAE y el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PRONAPYME) y recursos del INA. La propuesta de acción 2011–2014 ha contado con la asignación de 20.000 millones de colones.

e. Obligatoriedad e incentivos a participantes

Las personas participantes como beneficiarios de Empléate tienen la obligación de cumplir con las capacitaciones en aquellos centros de educación elegidos para ese objetivo. Recibirán el dinero para el pago del curso de capacitación de parte del programa al final de cada mes y deberán cancelar el pago del curso cada mes.

f. Apoyo al beneficiario

La persona beneficiaria de Empléate cuenta con:

- Orientación vocacional.
- Oferta de capacitación y mejoramiento de su empleabilidad.
- Un subsidio de 200.000 colones al mes para que realice el pago de los cursos recibidos y de los otros gastos que tuviera, como transporte y alimentación.
- Atención y mediación para el mejoramiento de sus habilidades blandas.
- Intermediación con el mercado laboral para su colocación.

g. Estadísticas

El informe presentado por la Dirección Nacional de Empleo sobre el Programa Empléate de diciembre de 2014 indica que para ese año el programa había atendido a 3.623 personas. La atención en ventanillas de enero a noviembre fue de 477 personas y el total de personas informadas y orientadas en Retos Empléate y Ferias de Empleo fue de 10.500 personas.

El programa cuenta al menos con 28 empresas que han contratado personal proveniente del programa. En el año 2014 se lograron 145 inclusiones en empleos proveídos por diferentes empresas.

Personas atendidas con servicios de capacitación Empléate Por mes, según sexo, 2014

Mes	Sexo		Total general	%
	Hombre	Mujer		
Febrero	978	895	1.873	51,70
Marzo	230	287	517	14,27
Abril	5	6	11	0,30
Mayo	136	132	268	7,40
Junio	69	85	154	4,25
Julio	84	128	212	5,85
Agosto	117	59	176	4,86
Setiembre	62	93	155	4,28
Octubre	70	55	125	3,5
Noviembre	41	91	132	3,64
Total general	1.792	1.831	3.623	100,0
%	49,5	50,5	100,0	

Fuente: Base de datos PRONAE. Dic 2014.

Total de personas atendidas mediante Centro de Contactos Empléate -Banco Popular en sus diferentes modalidades, 2014

Atención de Llamadas		Página de Facebook					Correo EMPLÉATE
Entrantes	Salientes	Nº seguidores	Comentarios en publicaciones	Comentarios de fotografías	Mensajes privados	Comentarios en el muro	Correos electrónicos
4.470	1.720	70.859	579	80	2.145	279	3.980
Total: 6.190		Total : 3.038					Total: 3.980

Fuente: Base de datos PRONAE. Dic 2014.

Empresas inclusivas, 2014

Nombre Empresa	
Pizza Hut	SODEXO
Ministerio de Educación Pública	MECO
Impresora DELTA	HOLCIM
Mega Super	Teletica Canal 7
QSR	SECURITAS
Pasos de Juventud	LAICA
Fundación Futuro para Todos	Abonos Agro
Inder	Café Britt
Fundación Omar Dengo	Avon
Coopagrimar RL	Coopesuperación
Constructora TRAESA	Banco Cathay
Credomatic	Hotel Villas Tournon
Museo de los Niños	Coopeservidores
Taco Bell	

Fuente: Base de datos PRONAE. Dic 2014.

Inclusiones laborales según empresa, primer semestre 2014

EMPRESA	TOTAL
Ministerio de Educación Pública	1
Impresora DELTA	2
QSR	2
Pasos de Juventud	1
Fundación Futuro para todos	1
Inder	1
Credomatic	1
Hotel Villas Tournon	1
Museo de los Niños	1
SODEXO	3
HOLCIM	2
Teletica Canal 7	3
SECURITAS	2
LAICA	17
Café Britt	1
TOTAL	39

Fuente: Base de datos PRONAE. Dic 2014.

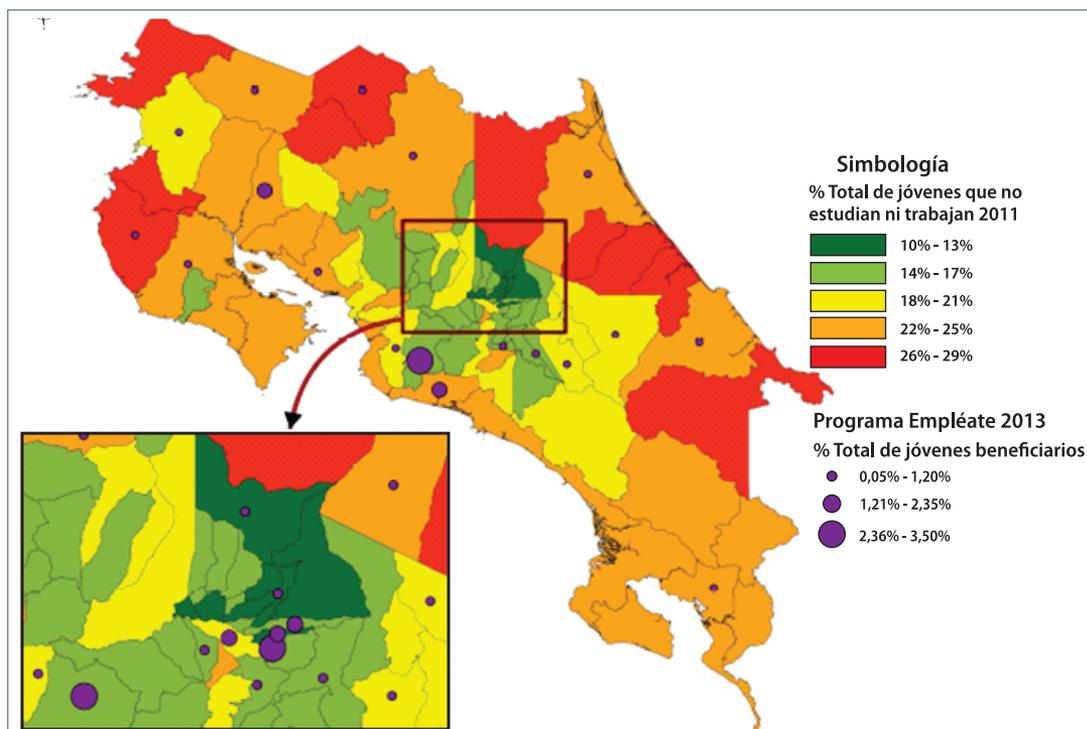
Inclusiones laborales según empresa y género segundo semestre 2014

EMPRESA	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Fundación Omar Dengo	1	0	1
Abonos AGRO	0	1	1
Banco Cathay	0	1	1
Constructora TRAESA	0	1	1
Coopagrimar RL	0	1	1
Credomatic	0	1	1
AVON de CR	0	2	2
Constructora MECO	2	1	3
Coopervidores	0	4	4
PIZZA HUT	3	5	8
Mega Súper	3	8	11
Taco Bell	16	14	30
Coopesuperación	10	32	42
TOTAL	35	71	106

Fuente: Base de datos PRONAE. Dic 2014.

Es importante destacar que la Contraloría General de la República (2014) apunta a que el Programa Empléate, con cobertura en 25 cantones del país, concentre su trabajo en el área central y no en las zonas donde mayoritariamente se encuentran los jóvenes que no estudian ni trabajan.

Distribución cantonal de los beneficiarios del programa Empléate para el año 2013



Fuente: Contraloría General de la República, 2014.

g. Evaluaciones

El informe de la Dirección General de Auditoría del MTSS¹⁶ puntualiza que el programa tiene problemas relacionados con el control interno, tales como:

- La presentación inoportuna del Plan PRONAE ante la DESAF.
- “El Objetivo de Empléate así como el Perfil del beneficiario indicado en el Convenio de Cooperación, en forma implícita hace referencia a la Modalidad Por Mí, por cuanto los beneficiarios no necesitan secundaria completa y omite Avancemos Más, población beneficiaria que requiere los estudios secundarios aprobados, según el documento Estrategia Público-Privada de Promoción del Empleo para Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad 2011-2014”.
- El hecho de que “la Dirección Nacional de Empleo, responsable de la ejecución del Programa, nunca ha presentado ni solicitado a la DESAF separar y subdividir la modalidad Empléate, en el Plan Anual Operativo del Programa (...) La omisión de las Modalidades de atención en el Convenio de Cooperación debilita el marco normativo, provocando falta de claridad en lineamientos de ejecución, condición que afecta el control, análisis y verificaciones posteriores, por cuanto cada Modalidad tiene sus propios requisitos”.

16 Informe de Evaluación Control Interno. Estudio “Modalidad Capacitación Empléate”, Programa Nacional de Empleo. Informe. AU-IF-FOD-Cl-00014-2014. Dirección General de Auditoría, Departamento de Auditoría DESAF-FODESAF.

- *La ausencia de documentación fuente y comprobantes de referencia impide verificar datos registrados en el instrumento que identifica a los beneficiarios, en cuanto a información sociolaboral y requisitos que deben reunir para optar por el beneficio, según el criterio establecido en la Ley 8.783 y su Reglamento”.*
- Problemas en la fidelidad de la información recabada sobre las personas beneficiarias.
- Falta de control sobre la condición económica real de los beneficiarios.
- Filtraciones al programa en términos de sobre edad de algunos beneficiarios mayores de 24 años.
- La desatención de normas para la tutela adecuada de la información relativa a las personas beneficiarias por desconocimiento, descuido u olvido, que debilitan el programa y generan desinformación.

El mismo informe AU-IF-FOD-CI-00014-2014 recomienda:

Al Ministro de Trabajo y Seguridad Social:

- Girar las directrices necesarias a la Directora de la DESAF y Director Nacional de Empleo para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Solicitar por escrito a la Directora de la DESAF y Director Nacional de Empleo, el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste. Asimismo, dar seguimiento al cumplimiento del cronograma y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- Girar instrucciones por escrito y dar seguimiento oportuno a las recomendaciones que se emiten a la Directora de la DESAF y Director Nacional de Empleo, a partir del recibo de este Informe.
- Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría, de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

A la Directora de la DESAF:

- Exigir el cumplimiento del Artículo N° 34 del Reglamento de la Ley N° 8.783 a las Unidades Ejecutoras, en atención a esta normativa y Advertencia emitida por esta Auditoría sobre Presupuestos de Unidades Ejecutoras sin aprobación de la DESAF, a partir del recibo de este Informe.
- Solicitar por escrito a la Unidad Ejecutora que separe y distinga las especificidades de las modalidades de atención “Avancemos Más”, “Por Mí” y otras existentes, en el Plan Anual Operativo 2015, así como elaborar adenda del convenio vigente y nuevo convenio, 2015, para un mejor control del programa, a partir del recibo de este informe.

- Solicitar por escrito a la Unidad Ejecutora que mantenga en el expediente la documentación de respaldo que ampara el beneficio otorgado con recursos del Fondo, en atención a la población meta establecida en la Ley y el Reglamento, a partir del recibo de este Informe.
- Solicitar por escrito a la Unidad Ejecutora que incluya las Boletas de Información Sociolaboral en el expediente para todos los beneficiarios, además, que estén libres de errores, a partir del recibo de este Informe.
- Solicitar por escrito a la Unidad Ejecutora que cumpla lo establecido en la Cláusula Octava del Convenio en relación con las visitas al hogar por muestreo, a partir del recibo de este Informe.
- Solicitar por escrito a la Unidad Ejecutora que elabore procedimientos formales iniciales de inclusión en atención al rango de edad regulado. Además, que incluya especificidades de excepción en rango de edad en el Plan Anual Operativo y Convenio de Cooperación para un mejor control del Programa, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este informe.
- Solicitar por escrito a la Unidad Ejecutora que establezca la práctica de foliar los expedientes y registrar los datos con tinta así como estampar sellos, firmas y fechas requeridas, a partir del recibo de este Informe.

Al Director Nacional de Empleo:

- Cumplir con el artículo N° 34 del Reglamento de la Ley N° 8.783, a partir del recibo de este informe.
- Incluir en el Plan Anual Operativo 2015 las especificidades de Empléate para establecer concordancia entre los términos del convenio y la ejecución de cada modalidad de atención.
- Mantener en el expediente la documentación de respaldo que ampara el beneficio otorgado con recursos del Fondo, en atención a la población meta establecida en la Ley y el Reglamento, a partir del recibo de este informe.
- Incluir las Boletas de Información Sociolaboral en el expediente para todos los beneficiarios; además, que estén libres de errores, a partir del recibo de este informe.
- Cumplir con lo establecido en la cláusula octava del convenio en relación con las visitas al hogar por muestreo, a partir del recibo de este informe.
- Elaborar procedimientos formales iniciales de inclusión en atención al rango de edad regulado. Además, incluir especificidades de excepción en rango de edad en el Plan Anual Operativo y Convenio de Cooperación para un mejor control del Programa, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este informe.
- Establecer formalmente la práctica de foliar los expedientes y registrar los datos con tinta, así como estampar sellos, firmas y fechas requeridas, a partir del recibo de este informe.

3.4. Programa Emprendimientos y Promoción Laboral (EPL)

a. Descripción del programa, marco normativo y adscripción institucional

El trabajo en pequeña escala puede dar un rendimiento pequeño que, en contexto, puede resultar muy significativo para las personas y la comunidad.

El programa de Emprendimientos y Promoción Laboral (EPL), desarrollado por la Municipalidad del cantón de Belén en la provincia de Heredia, surgió como una respuesta a la necesidad de empleo de las personas de la comunidad. Fue la primera bolsa de empleo del país, abierta en el año 2000; la municipalidad firmó un acuerdo con el MTSS para desarrollar el proyecto con su apoyo. En el año 2005 el programa pasó de prestar servicios de intermediación laboral, a brindar servicios a pequeñas y medianas empresas.

El programa cuenta con tres ejes. El primero es el de intermediación para el trabajo, dedicado a desempleados, subempleados y empleadores de la comunidad. El segundo es el de capacitación a los oferentes de trabajo, y el tercero es el de apoyo a emprendedores de pequeñas y medianas empresas.

El objetivo del programa es *“contribuir al desarrollo local del cantón de Belén fomentando las oportunidades de trabajo, capacitación y apoyo a la creación y desarrollo de procesos productivos en la comunidad”*.

El programa brinda tres tipos de servicios:

- i. Intermediación de empleo para promover la búsqueda de fuentes de empleo para las personas desempleadas y para las empresas que requieren candidatos con perfiles específicos. Para solicitar el servicio de intermediación la persona debe presentar certificados y títulos de estudio, constancias de empleos anteriores o cartas de recomendación, fotocopia de la cédula de identidad, fotografía y currículum impreso y en digital. Los expedientes deben ser reactivados por las personas interesadas cada tres meses.
- ii. Coordinación de capacitaciones sociolaborales y de actualización según los requerimientos del mercado laboral. La capacitación está dirigida a la comunidad y a colaboradores del Cantón y enlaza servicios de instituciones públicas dedicadas a la formación para el mercado laboral. Se ofrecen capacitaciones en las áreas de relaciones humanas, inglés, servicio al cliente, administración de pequeñas empresas, contabilidad básica, internet, computación, manipulación de alimentos, estética, repostería, comunidad nacional e internacional y manualidades. Los profesores son financiados por el INA y los cursos son gratuitos para las personas de la comunidad, además de trabajar sobre empleo inclusivo para personas con discapacidad y estar directamente relacionados con el MTSS y su programa Empléate.
- iii. Apoyo y asesoría para emprendimientos, micro y pequeñas empresas ubicadas en el cantón de Belén.

b. Gobernanza

Una de las principales características de la Municipalidad de Belén es su alto grado de legitimidad política logrado mediante la buena calidad de servicios que presta a su comunidad. La relación comunidad, empresas y municipalidad de Belén es el marco en el cual funciona el Programa Emprendimientos y Promoción Laboral (EPL), al cual acuden los ciudadanos.

c. Diseño curricular

Los cursos de capacitación ofrecidos por la Municipalidad de Belén son solicitados al INA de modo tal que el diseño curricular es el descrito en el apartado referido a esa institución.

d. Financiamiento

El programa forma parte del presupuesto de la municipalidad de Belén. La municipalidad aporta en recursos humanos dos personas, una coordinadora y una asistente.

e. Obligatoriedad

No existe obligatoriedad por parte de las empresas de participar en el proyecto, sin embargo la municipalidad de Belén motiva en la comunidad la búsqueda del equilibrio en el mercado laboral como una forma de fortalecer el desarrollo general del cantón.

f. Apoyo al beneficiario

Los beneficios brindados comienzan por la disposición de la plataforma de intermediación para el empleo que es gratuita, y los cursos de capacitación que también son gratuitos.

g. Resultados

El programa recibe al menos veinte solicitudes semanales por puestos de trabajo. Los resultados conocidos son de al menos cien personas colocadas cada año; no obstante, la municipalidad calcula que la contratación efectiva debe ser el doble de esa cifra. El problema para conocer con exactitud el resultado radica en que hay una muy escasa cultura de retroalimentación de parte de las personas cuando ya se las ha contratado: no devuelven información al programa.

4. CONCLUSIONES Y VALORACIONES

Costa Rica cuenta con un marco normativo robusto para la protección de las personas jóvenes, tanto en lo referido a la educación como al mundo del trabajo. Ha ratificado convenios y acuerdos internacionales y ha desarrollado su propia legislación al respecto.

Lo relativo a la normativa internacional deja ver la vocación del país por la tutela de los derechos humanos, entre ellos los sociales, económicos y culturales, así como una clara posición respecto a la necesidad de integración educativa de la región centroamericana. En la normativa nacional propiamente dicha, se puede observar la fortaleza del marco constitucional para el desarrollo de leyes y decretos tendientes a la tutela de los derechos, sobre todo desde la infancia, y de las personas jóvenes y de las condiciones en las cuales se les educa y se les contrata laboralmente.

Cabe destacar la importancia que en términos políticos y sociales se ha dado al impulso de la educación y las capacidades de la población, así como al arraigo institucional de varios programas encaminados al mejoramiento del mundo del trabajo como medio de desarrollo personal y nacional. Esto se muestra de forma transparente en la imbricación mostrada por programas del Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como otras instancias estatales de atención al tema.

En un sentido más operativo, el marco jurídico puesto en práctica sirve de sustento a las experiencias de la educación formal y no formal y también a las iniciativas de transición hacia o de fomento del trabajo en condiciones reguladas. Sin embargo, se observan problemas que vuelven compleja la aplicación total de ese marco jurídico. Por una parte, la deserción del sistema educativo formal como problema constante y aún sin solución, hace que un amplio contingente de personas jóvenes se aleje de las posibilidades reales de adquirir empleos de calidad. Por otra parte, tanto en términos de oferta de puestos de trabajo como de la calidad de estos, el mercado de trabajo deja por fuera a muchas personas jóvenes, con la consecuencia del riesgo social que ello implica.

Cada año que pasa, el contingente de jóvenes sin formación y sin posibilidades de acceso a empleos de calidad se amplía, conformando una población con un nuevo perfil cultural en términos de estructura institucional, política, de inserción social y prácticas de sobrevivencia. En otros términos, la falta de acceso a mecanismos estructurales de participación social desemboca en un contingente de población cuyas prácticas no necesariamente se ajustan a los parámetros socialmente o comúnmente aceptados.

Aunado a lo anterior, los programas sociales y de trabajo han enfrentado otros problemas. Uno de los problemas para la puesta en operación de proyectos y/o programas en el país es la falta de control de los programas y de evaluaciones de proceso o post. Esta falta de evaluación se ha visto reflejada en el proceso de consecución de información estadística para esta consultoría, que pueda brindar luces sobre la eficiencia de los programas.

En general, la evaluación de programas ha sido dejada de lado tanto por la falta de cultura de la evaluación, que hasta hace relativamente pocos años se instauró en los medios académicos y técnicos institucionales, como por el riesgo de los resultados a mostrar, que no siempre alcanzan las expectativas en las distintas experiencias de programa que ha vivido el país.

En el caso del trabajo del INA, la misma Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre la falta de planificación y los problemas de ejecución presupuestaria, al identificar la falta de información presupuestaria fidedigna que permita la planificación de las inversiones, además del retraso tecnológico y los escasos resultados de la institución frente a la demanda de formación del país¹⁷.

Al respecto, el Cuarto informe del Estado de la Educación¹⁸ señala que tanto la formación aportada por el INA como la aportada por la Educación Técnica proveniente del MEP *“ha tenido pocas mejoras durante los últimos veinte años (...) los avances en cobertura han sido lentos e insuficientes y no han logrado incrementar la masa de técnicos en el país”*.

En el programa Empléate salta a la vista la falta de control de gastos y de estabilidad y sostenibilidad de los resultados. Esto debilita sustancialmente el perfil del proyecto, que solo mediante la propia oficina de control interno ha logrado develar los problemas que tiene. También la Contraloría General de la República ha señalado la concentración del programa en el área central del país y la desatención de las zonas donde se concentra la población joven que no estudia ni trabaja.

No obstante estas críticas, la actual administración de Solís Rivera ha contemplado los programas citados, entre otros, en la Estrategia Nacional de Empleo que se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante 2014-2018, en noviembre del 2014. Dicha estrategia considera la actual situación del desempleo en el país y propone mecanismos para agilizar la integración de las personas al mercado laboral en el sector público y en el privado. Esta estrategia busca *“ampliar las oportunidades para que las mujeres y hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad”*.

Los objetivos que se plantean para el sector son: *“aumentar la empleabilidad de la población en edad de trabajar, favoreciendo la generación de empleo como mecanismo para la inclusión social, tutelar el cumplimiento de la legislación laboral para la restitución de los derechos laborales de las personas asalariadas del sector privado y disminuir el trabajo infantil y sus peores formas y el trabajo adolescente en Costa Rica”*.

Esa estrategia incluye tres componentes: demanda laboral, oferta laboral y calidad del empleo. Para cada uno de esos componentes se plantean programas y los respectivos objetivos específicos a alcanzar de modo que haya consecuencia entre la estrategia nacional y planteamientos operativos con los cuales llevarla a cabo.

17 http://www.nacion.com/economia/Contraloria-denuncia-problemas-presupuesto-INA_0_1218078257.html

18 http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/leon-educacion-tecnica.pdf



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante 2014-2018.

Programas y objetivos del Sector Empleo en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Programa o proyecto planteado	Objetivo
Programa de empleabilidad con énfasis en grupos vulnerables	Graduar técnicos en áreas de mayor demanda de los sectores productivos a nivel nacional y regional.
Programa Empléate	Capacitar a personas jóvenes entre 17 y 24 años en condición de vulnerabilidad en áreas de mayor demanda del mercado nacional y regional.
Programa Nacional de Empleo (PRONAE)	Generar empleo temporal a personas en condición de desempleo y pobreza a nivel nacional y regional.
	Generar emprendimientos con subsidio económico del PRONAE.
Sistema Nacional de Intermediación del Empleo	Mejorar la intermediación laboral y la prospección de empleo a nivel cantonal con la incorporación de municipalidades al Sistema de Información, Orientación e Intermediación del Empleo (SIOIE).
Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Promover emprendimientos productivos potencialmente viables mediante la facilitación de servicios de asesoría técnica en gestión empresarial.
	Capacitar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPIMES) para el mejoramiento de sus capacidades técnicas empresariales.
Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PRONAMYPE)	Apoyar a las personas en condición de pobreza con microempresas en marcha o con emprendimientos para su sostenibilidad.
Programa de Promoción de la Organización y Desarrollo Cooperativo	Generar emprendimientos cooperativos.
	Formar Técnicos en Desarrollo Cooperativo (TDCC) y Auxiliares de Proyectos de Inversión (APIS) para el desarrollo de organizaciones cooperativas y de grupos y comunidades a nivel nacional.
Desarrollo y Fortalecimiento de la Economía Social Solidaria	Desarrollar redes para la articulación y fomento de las organizaciones de economía social solidaria en cantones con bajos índices de desarrollo social.
	Generar y poner en marcha emprendimientos productivos y de servicios en los cantones con bajos índices de desarrollo social.

Programa o proyecto planteado	Objetivo
Homologación de las competencias laborales en las ocupaciones por medio del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)	Homologar las competencias laborales asociadas a las ocupaciones actuales y las emergentes que demanden los sectores productivos atendidos por el INA.
Tutelage y fiscalización de los derechos laborales	Aumentar el cumplimiento patronal a la normativa laboral en sede administrativa a nivel nacional y regional, coadyuvando a la protección de las personas trabajadoras asalariadas del sector privado.
	Incrementar la restitución de los derechos laborales de las personas trabajadoras afectadas por incumplimiento de la legislación laboral en la temática de salarios mínimos a nivel nacional y regional.
	Aumentar el número de comisiones de salud ocupacional que coadyuven a la prevención de riesgos laborales en empresas e instituciones públicas.
Pensiones y jubilaciones	Resolver las solicitudes acumuladas de diferencias adeudadas de pensiones de períodos anteriores al año fiscal vigente.
	Disminuir los tiempos de respuesta en los trámites de pensión presentados por los usuarios de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) mediante la automatización integral de los procesos de trabajo.
Programa de erradicación del trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso	Disminuir el trabajo infantil y sus peores formas
	Disminuir el trabajo adolescente en Costa Rica

En este contexto y de acuerdo con la información arrojada por el informe, es importante destacar aquellos elementos que son los detonantes del éxito de un proyecto dedicado a potenciar la empleabilidad, que en adelante se detallan:

- **Diagnóstico del mercado.** Un factor fundamental del éxito de un programa de intermediación laboral es el diagnóstico sistemático del mercado laboral. La importancia de diagnosticar apropiadamente el contexto y el mercado laboral radica en buscar el desarrollo de la capacitación en áreas que presenten demanda. De otro modo, las capacitaciones o los procesos de formación brindados se enfrentarán al fenómeno del profesional desempleado.
- **Diagnóstico de competencias.** Ligado al diagnóstico del mercado laboral, el trabajo debe ser más incisivo y buscar las especialidades necesarias, y junto a estas, el desarrollo de capacidades acordes con las competencias que exigen los puestos de trabajo. Un trabajo tan pormenorizado solo puede ser posible mediante una coordinación real entre instituciones y empresas.
- **Alianzas estratégicas:** Desde la perspectiva del diagnóstico de demanda de las empresas y diagnóstico de competencias, el trabajo debe sobrepasar la idea del trabajo coordinado entre instituciones y sector privado, para lograr verdaderas alianzas estratégicas en los ámbitos de capacitación y formación. Esto solo es posible en el marco de un claro planteamiento acerca de la ruta de desarrollo nacional en el país o al menos la identificación de “áreas seguras” de desarrollo empresarial que no signifiquen alto riesgo financiero y sean atractivas mediante incentivos puntuales a las empresas.
- **Rol protagónico de las empresas.** Como demandantes de recursos humanos, es necesario incentivar la responsabilidad de las empresas en la formación de sus propios recursos. Además

es importante promover la visión ganar-ganar, que ofrece la educación práctica en los centros de trabajo a partir del enfoque de educación dual.

- **Revisión de propuestas sobre aprendizaje para la transición al mundo del trabajo** como las sentadas por la actual propuesta de Proyecto de Ley, que podrían enfrentarse a problemas de gestión al no atender especificidades que serán su marco de trabajo, lo cual podrá generar problemas posteriores.
- **La evaluación como cultura.** Las alianzas institución y empresa, al igual que cualquier proyecto de orden económico y social, requieren supervisión y evaluación de procesos y de resultados. El monitoreo de las experiencias es crucial para asegurar el éxito o la evacuación de un proyecto a tiempo. La falta de evaluaciones apropiadas o la mirada conmisericordiosa o esperanzada en los proyectos, puede permitir que no se realicen las correcciones necesarias a tiempo o no se potencie el verdadero poder de la propuesta. Las evaluaciones deben ser de análisis riguroso y comparado de los datos, desde las capacidades de los formadores hasta la eficacia final.
- **Desarrollo de capacidades blandas.** El desarrollo de las llamadas “capacidades blandas” es un elemento poderoso. Generalmente y desde la perspectiva de las competencias, los procesos de formación y capacitación apuestan fuerte por el logro de capacidades relacionadas con la dimensión del saber o del saber hacer. Las capacidades blandas se encuentran en la dimensión del ser. Esta dimensión, cuyos componentes son sobre todo de naturaleza axiológica, permiten a la persona hacerse de la disciplina y perfil personal que se requiere para “ser” trabajador empleado o para pensar en un negocio propio de acuerdo con los requerimientos sociales básicos. Las personas jóvenes que no han completado la secundaria o apenas han logrado finalizarla generalmente adolecen de la falta de estructura suficiente para enfrentarse al mundo laboral. Para estas personas, las habilidades blandas implican el desarrollo de prácticas de disciplina, responsabilidad, tolerancia, puntualidad, trabajo en equipo, solidaridad, buena presentación e higiene personal, empatía y más, de modo que son un requisito indispensable para mantenerse en un empleo.
- **Identificar con claridad la población meta.** Asegurarse de cubrir los grupos de interés específicamente, la población joven. La universalidad de los programas no debe inducir a la pérdida del objetivo del mejoramiento de las condiciones de empleabilidad en sectores clave de la población, como lo es la juventud. La dispersión de esfuerzos puede ser un problema a subsanar.
- **Claridad, orden y transparencia en la gestión.** Asegurar la adecuada gestión de los programas desde el planteamiento de los mismos, en términos conceptuales y políticos, de gestión y protocolos para cada una de las fases y requerimientos de las actividades, responsabilidades, control y manejo de recursos.
- **Las pasantías como prácticas perfeccionadoras.** El modelo de pasantías para cada uno de los estudiantes de la educación técnica es la mejor opción para asegurar el desempeño profesional de los jóvenes tras su formación. El modelo de pasantías demanda la gestión de acuerdos que no siempre se respetan. Los centros de educación deberían rendir un informe acerca de las empresas de acogida de estudiantes y las empresas, acerca del desempeño del centro educativo como gestor de las pasantías, todo esto además de la valoración del estudiante.

- **La retención de los estudiantes en el sistema educativo.** Las políticas de retención de estudiantes en el sistema educativo van desde los comedores escolares, el transporte, las becas, las transferencias económicas condicionadas, hasta un nuevo modelo de repetición escolar con el cual el estudiante solo repite aquellas materias que haya reprobado y no el nivel completo de estudio. La oferta variada en colegios académicos y técnicos también muestra su atractivo; sin embargo, las tasas de deserción no descienden y el problema de las personas sin concluir la secundaria se ha vuelto permanente. Costó mucho esfuerzo posicionar socialmente la idea de lo fundamental de la educación primaria; se trabajó por años hasta que se logró insertar en el imaginario costarricense. No obstante, la idea respecto a la importancia de concluir los estudios secundarios aún no ha calado y algunos sectores sociales todavía lo ven como optativo. A este fenómeno se unen las dificultades de cada caso en particular y la pobreza, que como fenómeno complejo atraviesa culturalmente a las personas. Es prioritario tratar de posicionar la idea de la importancia de la educación secundaria completa como un requisito de formación a nivel social, tanto por los conocimientos que la persona obtiene, como por las habilidades sociales que desarrolla en el proceso. Asimismo, el monitoreo del perfil de desertores es un elemento a atender en cada una de las instituciones educativas.
- **Adaptación de las ofertas técnicas.** La educación técnica ha venido creciendo en oferta. Sin embargo no se nota en ningún momento un corte de especialidades que ya no convengan en ciertas regiones, lo que hace pensar en la necesidad de revisar y ajustar los planes y las ofertas cada cierto período para asegurarse de su debido alineamiento con las necesidades de formación del contexto.
- **Aprendizaje permanente.** Un mercado laboral cambiante demanda capacidades de adaptación. El aprendizaje permanente debe ser una idea a incubar en las redes de capacitación y formación y esa idea guarda relación con el crecimiento de los niveles de aspiración de las personas con bajos niveles educativos, dejando claro que el aprendizaje permanente robustece la empleabilidad. Cabe entender aquí que es sumamente importante la integración de capacidades blandas en las distintas ofertas para que esa mayor empleabilidad sea real.
- **El papel de los centros de formación parauniversitaria y universitaria.** La mutabilidad de las tecnologías se refleja en la evolución de las economías, de los tipos de trabajos que ofrecen las empresas. Estas a su vez demandan nuevos desarrollos en un ciclo sin fin. Las carreras y especialidades que hace treinta años parecían las de mayor demanda van quedando atrás y aparecen nuevas especialidades, nuevas mixturas entre ramas del conocimiento. Hay una responsabilidad, al menos en las universidades públicas, respecto a la formación de personas para un mundo distinto.
- **Manejo de datos.** Costa Rica ha desarrollado una inmensa cantidad de información estadística relativa a la educación y al trabajo. Sin embargo, el seguimiento de las cohortes en educación no es posible debido a la ausencia de una base de datos que permita conocer trayectorias educativas. Lo mismo sucede con los datos laborales y de acceso a políticas públicas. El seguimiento de tales trayectorias solo sería posible con la existencia una base de datos que recoja el número de identificación de cada quien y que sea compatible en todo el sector público o de servicios sociales.

- **Sitios web y redes sociales.** Como mecanismo de acercamiento entre oferentes y demandantes de recursos humanos, las plataformas digitales se destacan por su cercanía con la gente, más allá de zonas geográficas o dificultades de traslados a centros de población. Lo fundamental de estos sitios es su diseño amigable ¿A quién está dirigida? Es la pregunta que debería contestar con facilidad un buen formato de página web. Se requieren ciertas capacidades tecnológicas para acceder al medio electrónico y para desempeñarse en él de forma tal que sea eficiente el envío y recibo de información. Además de esto, los sitios web son conocidos solo por personas que suelen usar los medios electrónicos y con la intención de buscar empleo. Una apropiada difusión acerca de la existencia de estos sitios digitales y de su potencialidad podría impulsar tanto a empleadores como a oferentes a ligarse al uso de este medio de acercamiento.
- **Intermediación del empleo a nivel local.** La intermediación para el empleo a nivel local, mediante organizaciones comunales, municipalidades, organizaciones no gubernamentales u otro tipo de instancias, puede impactar de forma directa en la situación de las comunidades. El enlace cercano y el conocimiento del contexto y de las personas demandantes de empleo y contratantes, visto como un servicio al desarrollo del entorno inmediato, puede dar resultados positivos. Cuenta además con el componente de manejo cultural y de relaciones humanas más cercanas debido del contexto particular. El enlace del servicio de intermediación entre municipalidades y otras organizaciones podría resultar realmente positivo para las comunidades en red.
- **Del marco jurídico y la tutela de derechos a lo operativo en el mercado laboral.** La normativa vigente relativa al trabajo, a la educación o a la niñez y la adolescencia, logra controlar los parámetros dentro de los cuales se brinda el servicio de educación, las contrataciones y condiciones del trabajo de los jóvenes en particular. La normativa promueve la práctica de la equidad en el trato de los trabajadores y los protege contra el abuso por parte de los empleadores. En términos legales y técnicos es un parámetro sólido sobre el deber ser y el actuar de los empleadores. Asimismo, la normativa relativa a las instituciones y la definición de sus responsabilidades, objetivos y competencias deja claro el funcionamiento del sistema y las ricas relaciones entre partes. No obstante, la realidad muestra muchos matices y por ello es importante la información sobre derechos y deberes de los trabajadores y la posibilidad de la denuncia sobre faltas a la ley de modo responsable, fundamentado, práctico, confidencial y/o seguro ante represalias para el trabajador. La norma de “In dubio pro operario” es aplicada con rigurosidad en Costa Rica, cuando las causas llegan a tribunales. No obstante, hay situaciones de abuso de parte de patronos no denunciadas, debido al desconocimiento o temor del empleado. La democratización de la información legal desde la perspectiva de responsabilidades y derechos debe ser robustecida.

Así también cabe resaltar algunas reflexiones en torno a las fortalezas y aspectos a destacar en los casos analizados, ya que representan la versión operativa de los planteamientos relacionados con el apoyo a la transición de la formación hacia el mundo del trabajo.

INA. La principal fortaleza del INA es su estructura afianzada en el sistema educativo. Actúa como parasistema y es reconocido como el organismo legítimo de formación para el trabajo. Tiene todo el respaldo legal y financiero y una amplia oferta de formación.

La relación directa con los entes del sistema educativo como el MEP y el Instituto Tecnológico de Cartago, las cámaras de empresarios, los Comités de Cúpula y de Enlace y los Consejos Regionales, conformados por representantes de los empleadores y organizados de acuerdo con su respectivo reglamento, traducen su posición a un espacio privilegiado desde el cual actuar para la intermediación del empleo.

Sin embargo, existe un escaso control sobre la historia de avance de cada una de las personas que se matriculan en la institución y por tanto falta de control sobre la eficiencia del gasto en términos de graduados formados versus la inversión realizada.

El proceso de selección para la matrícula de cursos deja por fuera a aquellas personas que no cumplen con requisitos como la finalización de la Enseñanza General Básica y que casualmente son las que requieren de un mayor apoyo para integrarse dignamente al mundo laboral.

Aunque el diseño de perfiles de formación se desarrolla sobre la base de información aportada por los empleadores, el tiempo de formación y la contracción del mercado laboral podrían generar problemas para la integración de las personas formadas. Por otra parte, estructurar la oferta de formación tomando como referencia solo las necesidades inmediatas de las empresas resulta en la renuncia a la posibilidad de generar una oferta de formación que obedezca a una visión país (que de todos modos no existe) a futuro o que considere el abanico de nuevas necesidades de formación que se produce cada día de acuerdo con las modificaciones de un mercado de trabajo en constante evolución y demandante de distintas capacidades, sobre todo en lo referido a tecnologías, creatividad y emprendedurismo.

Cabe destacar que aun con sus problemas, la formación ofrecida por el INA ha cumplido un rol de importancia para el país, posicionando la formación para el trabajo como la salida alterna y legítima para la integración laboral de gran cantidad de personas que por múltiples motivos no acceden a la educación formal diversificada de secundaria o a alguna oferta de educación terciaria. En esta labor INA ha establecido alianzas con el sector privado y público, sirviendo de espacio de discusión sobre las necesidades del mercado laboral de Costa Rica.

Educación Técnica. La principal fortaleza de la Educación Técnica la constituye la fuerte estructura e infraestructura con que cuenta. La educación técnica se imparte en los Colegios Técnicos Profesionales del MEP. En la actualidad existen un total de 135 colegios técnicos que constituyen el 11,7% del total de colegios del país. También se ofrece educación técnica en los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria y los Centros Integrados de Educación de Adultos del mismo MEP. Está completamente integrada a la educación formal y ofrece por tanto un grado de titulación a quien la curse.

La oferta de formación que ofrece la Educación Técnica es amplia y en constante crecimiento, y para su organización se cuenta con una relación directa con empleadores de cada comunidad. No obstante, la oferta de formación no alcanza para la obtención de empleo. Después del desarrollo de la práctica supervisada o pasantía, la mayoría de los practicantes no son contratados por las empresas. La formación o capacitación es básica y las empresas exigen más que eso. Por otra parte, la Educación Técnica solo llega a aquellas personas que completan la educación diversificada con tres años de estudios de secundaria (10°, 11° y 12°).

Uno de los aspectos a destacar de la educación técnica es que ofrece herramientas de integración laboral a las personas que alcanzan a terminar su formación, pero sobre todo, ofrece la participación y la experiencia en ámbitos de desempeño técnico como antesala al mundo laboral que pueden servir como elementos de ubicación vocacional.

Programa Empléate. El Programa empléate tiene como fortaleza el respaldo del MTSS así como el interés directo del gobierno por desarrollar la propuesta de intermediación laboral. Cuenta también con la relación entre el espacio público y el privado para la búsqueda u oferta de espacios de desempeño laboral.

Una particularidad del Programa Empléate es que la formación que se busca ofrecer se organiza en acuerdo con centros educativos privados y públicos. El rasgo distintivo de esa formación es que además de las habilidades duras, que incluyen los conocimientos técnicos y formales según la especialidad de la capacitación para los futuros puestos de trabajo, se da la introducción de las habilidades blandas en la oferta, que abarcan las capacidades personales que permiten a la persona establecer interacción con otras personas de manera efectiva. Son capacidades de tipo social, como la capacidad de trabajar en equipo, buscar y mantener una adecuada presentación personal, mostrar tolerancia, respeto y la capacidad para seguir reglas y tener disciplina laboral y para enfrentar conflictos.

La mayor debilidad del programa es la escasa inserción laboral que hasta la fecha se ha logrado (145 personas en 2014) y la falta de control sobre el destino de los aportes financieros brindados por el programa a los centros educativos con quienes se relacionan para la formación de los beneficiarios.

Programa Emprendimientos y Promoción Laboral. El rasgo principal del Programa de Emprendimientos y Promoción Laboral es su trabajo a pequeña escala asociado a los límites políticos del cantón de Belén y una eficiencia mayor en comparación con los programas nacionales. Esta eficiencia parece radicar en el empeño de impulsar la intermediación para el empleo en un lugar específico, con conocimiento de cada uno de los posibles actores contratantes de mano de obra y de la cercanía con los oferentes de mano de obra, con lo cual se establece un vínculo de primera mano entre las partes que conviven en el mismo cantón. Otro rasgo particular es la baja inversión que significa en términos operativos, ya que requiere del trabajo de dos personas encargadas para el programa.

Cabe agregar que cada uno de estos programas busca la intermediación laboral como una estrategia de auxilio social en un medio en el cual el mercado de trabajo se encuentra a merced de muchas variables de tipo económico, político y social. No obstante, parece resaltar el hecho de que una mejor y mayor coordinación de los entes de diseño y ejecución de políticas, y una producción y monitoreo más exhaustivo de la información correspondiente a lo social, lo formativo y lo financiero, permitirían una mayor eficiencia y eficacia.

5. REFERENCIAS

Cinterfor/OIT (2001). *La implementación de sistemas por competencias: impacto en el modelo de gestión organizacional. Experiencias y estrategias para la acción*. Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/doc/x/dif_exp.htm

CONARE (2013). *Sistema de Educación Superior en Costa Rica*. San José: Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Contraloría General de la República. *División de fiscalización operativa y evaluativa. Área de fiscalización de servicios sociales (2014). Informe DFOE-SOC-IF-15-2014*. San José.

Estado de la Educación (2010). *Tercer informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.

ILO (2012). *Overview of apprenticeship systems and issues*. Geneva: International Labour Organization (ILO). Contribution to the G20 Task Force on Employment.

INA (2013a). *Estudio de inserción laboral de las personas egresadas de programas de capacitación y formación profesional, de 15 a 17 años de edad, 2012*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

INA (2013b). *INA en Cifras*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

INA (2013c). *Informe de medición del indicador del POI: porcentaje de personas egresadas de los programas de formación que aseguran su inserción en el mercado laboral en su área de formación en las áreas técnicas de mayor demanda o prioritarias, en los seis meses después de la graduación*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

INA (2013d). *Presupuesto institucional 2014*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

INA (2011). *Plan estratégico institucional 2011-2016 doctor Alonso Carro Zúñiga*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

INA (2007). *Reglamento de Comités Consultivos de Enlace del Instituto Nacional de Aprendizaje*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

La Nación (2011). "Contraloría denuncia problemas en control de presupuesto del INA", 5 de setiembre. En: www.nacion.com/economia/Contraloria-denuncia-problemas-presupuesto-INA_0_1218078257.html

INA (2004). *Modelo curricular para la formación profesional en el INA*. San José: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

MEP (2014a). *Informe de Educación Técnica*. San José: Ministerio de Educación Pública (MEP).

MEP (2014b). *Revisión Nacional de Educación para todos (EPT) al 2015*. San José: Ministerio de Educación Pública (MEP).

MEP OIT, MEIC, MDGIF, CIF (2010). *Informe CODE- Conozca de Empresa 2010*. En <http://issuu.com/meic/docs/informe-code-sur-limon-norte>

MEP (2012). *Manual para la Gestión de la Coordinación con la Empresa*. San José: Ministerio de Educación Pública (MEP), Departamento de Vinculación con la Empresa y la Comunidad.

MIDEPLAN (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015 -2018 Alberto Cañas Escalante*. San José: Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).

MTSS (2014). *Empléate, el brete paga. Estrategia público-privada de promoción del empleo para personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, 2011-2014*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

MTSS (2014). *Informe de resultados 2014*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Dirección Nacional de Empleo, Programa Empléate.

MTSS (2009). Decreto Ejecutivo 34936-MTSS. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

MTSS (2014). *Informe AU-IF-FOD-CI-00014-2014. Informe de Evaluación Control Interno. Estudio "Modalidad Capacitación Empléate", Programa Nacional de Empleo*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Dirección General de Auditoría, Departamento de Auditoría DESAF-FODESAF.

OIT (2013). *Tendencias mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT (2012). *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Programa Estado de la Nación (2012). *Cuarto Informe sobre el Estado de la Educación. Educación Técnica*. San José: Programa Estado de la Nación. En: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/leon-educacion-tecnica.pdf

Programa Estado de la Nación (2013). *Informe sobre el Estado de la Nación 2012*. San José: Programa Estado de la Nación.

Ramírez B., Álvaro (2014). *Observaciones al Expediente No. 19.019. Proyecto de Ley para la Regulación de la Educación o Formación Profesional-Técnica en la Modalidad Dual en Costa Rica*. San José: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ANEXO 1

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL-TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL EN COSTA RICA

EXPEDIENTE N.º 19.019

1. Conceptualización de la modalidad de formación dual

La modalidad de formación dual implica la capacitación técnica y profesional-técnica de los jóvenes con el objeto de ofrecerles la oportunidad de desarrollar conocimientos en determinado campo que les garantice la experiencia, que les permita conseguir un empleo y a la vez ofrecerles a las empresas suficiente capital humano competente.

Este tipo de formación fomenta una educación integral gracias a la oportunidad que tienen los alumnos de completar su educación académica, de la mano con su aplicación en la realidad del mundo laboral, es decir bajo condiciones reales, lo que refuerza el proceso de formación.

En Costa Rica, la formación profesional-técnica es desarrollada por instituciones de carácter público y privado. En esta línea de acción se encuentra como institución oficial del país, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Mediante estudios comparados se ha logrado determinar que las ventajas de este sistema son muchas; a manera de ejemplo se puede citar que para los estudiantes implica formarse de acuerdo con las necesidades reales del sector productivo y para las empresas es una forma de moldear a sus trabajadores dentro de los requerimientos y necesidades propias del negocio, entre otras ventajas.

La formación técnica ha sido fundamental en la economía del país, por cuanto ha servido para mejorar la calidad de vida de muchos costarricenses, que han aprendido y desarrollado capacidades y destrezas tanto en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) como en colegios técnicos y vocacionales. Estos estudios les han permitido incorporarse al mercado laboral de manera exitosa.

2. Estado de situación en Costa Rica

Actualmente en el país se cuenta únicamente con la Ley de Aprendizaje número 4903, que data de 1971, la cual ha tenido como objetivo la formación profesional tanto en los centros de formación como en las empresas, con el fin de hacerlos aptos para ocupaciones calificadas y clasificadas en que podrían ser contratados.

Sin embargo, la implementación del contrato de aprendizaje se hizo inaplicable desde hace muchos años, en razón de que las reglas que contiene la legislación no se ajustan a la realidad del mercado de trabajo, a las necesidades de los estudiantes y a los nuevos esquemas de producción del país.

En ese sentido, el INA mediante criterio legal número ALEA-172-2012, de 24 de octubre de 2012, expuso en lo que interesa lo siguiente:

“INCONVENIENTES PRESENTADOS RESPECTO AL CONTRATO DE APRENDIZAJE:

“Producto de esta serie de inconvenientes que presentó parte importante del sector empresarial respecto al contrato de aprendizaje, el INA empieza a ver obstaculizado el proceso de formación que imparte y por ende el cumplimiento eficiente y eficaz de la importante labor que le encomienda el artículo 2 de su ley orgánica, sea el desarrollo de la capacitación y formación profesional de la población del país, con mayor razón, considerando que con motivo del Proyecto de Transformación Institucional, la institución en ese momento estaba planteando “... la posibilidad de generalizar el sistema de formación dual en todos los cursos de aprendizaje y en las demás acciones formativas en que esto sea posible, es decir, que parte del aprendizaje se efectúe en el INA y la otra parte en las empresas”. Lo anterior por considerar que esta modalidad de formación (en dos lugares) permite que el estudiante ingrese al mundo laboral y se aproveche la capacidad instalada del INA y las empresas. (Ver acta N°3324 del 12/02/1996 emitida por Junta Directiva)”. Bajo esa consideración es que el INA implementó una nueva modalidad que ha facilitado la formación de los estudiantes en la modalidad dual, mediante la implementación de una práctica supervisada, ideando asignarle a la etapa productiva que se desarrolla en la empresa el carácter de una materia más, para que esto facilite asignarle una beca al estudiante durante su realización en las empresas. Además, se acordó que el INA asumiera los costos de la póliza de riesgos del trabajo.

La estructura jurídica de esta figura ha sido expuesta por la Asesoría Legal del INA mediante criterio legal ALEA-172-2012 citado, e indica lo siguiente:

“FUNDAMENTO JURÍDICO DE SU CREACIÓN

Para lograr esta extensión de la formación en la empresa, hasta que el alumno culmine su etapa productiva, evidentemente requería de la voluntad del empresario de colaborar en el proceso de formación, circunstancia que exigía al INA crear un instrumento jurídico que le facilitara en un primer término colocar a la persona en la empresa como un estudiante y no como un aprendiz trabajador, y en un segundo término, que le permitiera formalizar y regular de manera idónea la relación tripartita (INA, empresario y estudiante) que se originaría durante esta etapa productiva, plasmando las obligaciones de cada una de las partes involucradas.

De esta manera, la Junta Directiva en la sesión N° 3920 artículo III inciso 7), celebrada el 26 de noviembre de 2001 acuerda con sustento en el artículo 3 inciso h) de la Ley Orgánica del INA, denominar el instrumento de cita como “PRÁCTICA DIDÁCTICA SUPERVISADA”, y solicitar a la Asesoría Legal la elaboración de un “ACUERDO DE PRÁCTICA DIDÁCTICA SUPERVISADA” que regule precisamente la ejecución de dicha práctica. (Ver acta N°3920 y comunicado de acuerdo N° 279-2001-JD).

No está demás mencionar que el artículo 3 recién citado, le otorga a la Institución la potestad de “Establecer y mantener relaciones con otras entidades nacionales, extranjeras o internacionales que tengan cometidos análogos a los del Instituto, y suscribir con ellas acuerdos de intercambio y cooperación cuando fuere conveniente”, razón por la cual, constituye el principal sustento jurídico para que la Junta Directiva dispusiera crear y ejecutar el acuerdo o convenio de referencia, con el objetivo de aunar esfuerzos con los empresarios, para que sus estudiantes logran realizar eficientemente la etapa productiva o práctica en la empresa.

Fue así, como en la sesión de Junta Directiva N°3940 artículo VII, del 4 de febrero de 2002, la Asesoría Legal en cumplimiento de la solicitud que le hizo ese órgano colegiado en la sesión antes mencionada, sometió a su consideración el documento denominado “Acuerdo de Práctica Didáctica Supervisada”, que después de haber sido discutido por los señores directores, decidieron aprobarlo por unanimidad. (Ver acta N°3940 y comunicado de acuerdo N°025-2002-JD).

De esta manera el INA, con sustento en las potestades que le confiere su ley orgánica, en razones de oportunidad y conveniencia y en el afán de satisfacer el interés público mediante el desarrollo eficiente y eficaz de su actividad ordinaria, logró consolidar una opción más para que sus estudiantes realicen la etapa productiva en las empresas, fuera del alcance de la ley de aprendizaje.

Sobre este punto, esta asesoría considera necesario señalar que la decisión de referencia también encuentra sustento en los incisos b), e), i) y k) del artículo 3 antes citado, toda vez que de estos numerales se desprende la obligación que tiene el INA de diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, o bien, de convenir en su

ejecución con otros entes públicos o privados, con el fin de formar y especializar a futuros y actuales trabajadores, así como para promover la constitución de empresas, con el propósito de que estas personas puedan aumentar su ingreso familiar, para lo que debe considerar principalmente la población de menores recursos. Y en este caso específico, es evidente que el INA crea, suscribe y ejecuta el convenio bajo análisis, como un instrumento más que le permita alcanzar parte importante de esa formación y especialización del sector laboral de nuestro país, que su ley orgánica le encomienda, específicamente el eficiente y eficaz desarrollo de la etapa productiva o formación práctica del estudiante en la empresa.

Por tanto podemos decir sin lugar a dudas, que el acuerdo de cita constituye un instrumento válido y eficaz para regular la etapa productiva o práctica que debe realizar el estudiante del INA, en la empresa, en las condiciones explicadas”.

De conformidad con lo expuesto por la Asesoría Legal del INA, queda claro que esa Institución ha marcado la pauta en su visión por regular el tema de formación dual. La práctica didáctica supervisada es un convenio de cooperación suscrito entre el INA, el empresario y el estudiante, con el propósito de permitir que este último ingrese a la empresa, conservando su condición de estudiante, a desarrollar la etapa de productiva de su programa de aprendizaje.

Ahora bien, pese que a nivel administrativo se haya implementado una figura que permita la formación dual de forma ágil y oportuna, la misma no resulta suficiente, pues requiere para ello el sustento jurídico, que es la razón que precisamente justifica el presente proyecto de ley

3. Necesidad del proyecto de ley

Tal y como se ha expuesto, el INA ha sido pionero en el tema de la formación profesional-técnica, pero los diversos estudios que se han hecho en el tema han evidenciado la necesidad de una estructura que unifique y regule la formación dual en todo el ámbito nacional, para integrar, de este modo, a otros centros de formación profesional-técnica.

El Estado ha hecho algunos intentos por impulsar esta modalidad de formación como un mecanismo de desarrollo y de generación de empleo. Uno de esos intentos se dio con la emisión del Decreto 29079-MEP "Creación e integración de la Comisión Nacional Fomento de la Educación y Formación Dual", mediante el cual se resalta la importancia de la modalidad de formación dual y la necesidad de establecer una coordinación e institucionalización del sistema.

Mediante tal decreto se reconoce que el sistema tradicional educativo no permite que se tenga una formación profesional-técnica que responda a las exigencias del mercado y que garantice la empleabilidad de los estudiantes. Se establece que la formación dual representa la oportunidad de unir esfuerzos y recursos de los centros educativos técnicos con los de las empresas del sector productivo.

Asimismo se retoma la idea de establecer una coordinación entre la Comisión de Formación Dual y el Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (Sinetec) creado en el año 1998, cuyo objetivo era estimular la enseñanza técnica como un mecanismo de rápida formación de recursos humanos, en un área de alta demanda y de salarios crecientes, como parte de un proceso para romper el círculo vicioso de la pobreza y establecer acciones en favor del triángulo de solidaridad, para que mediante la capacitación, se logre una rápida incorporación del recurso humano al mercado laboral, en acción concertada entre oferentes y demandantes de estos recursos humanos.

Además procuraba que se estableciera una coordinación con otras instituciones relacionadas con el tema, para garantizar el óptimo uso de recursos, en procura de mayor eficiencia en la formación de los recursos humanos técnico-profesionales, que amplíe la base técnica del país y atienda a las necesidades presentes y futuras de formación, capacitación y perfeccionamiento técnico, dejando una base sólida que pudiera en el futuro integrar la educación media y superior.

No obstante, ambos sistemas nunca funcionaron en el país y las intenciones que se han tenido con estas regulaciones no se han aplicado.

El presente proyecto pretende por tanto, consolidar los sistemas que se han creado en el tema de la formación dual, para facilitar la incorporación de todos los centros educativos técnicos, que cumplan con los requisitos de la ley para ser parte del sistema, y presenta un sistema novedoso en el que todas las partes en mutua colaboración, cumplan un objetivo final cual es la formación técnica de estudiantes, con las capacidades requeridas por el mercado laboral.

De tal forma, el sistema planteado en la ley viene a respaldar la formación dual como modalidad y se presenta como una opción atractiva para el sector empresarial, que beneficia a gran parte de la población del país que requiere prepararse para optar por el ejercicio de una ocupación calificada.

Cabe recordar que la formación tradicional que se había planteado en el país data de 1971, con la Ley N.º 4903, Ley de Aprendizaje, de 17 de noviembre de 1971, cuyas únicas reformas de dieron en 1975. Por ello, con el presente proyecto, se pretende incorporar aparte del INA, a otros centros educativos

técnicos para que puedan formar estudiantes bajo esta modalidad de formación dual, con mecanismos de apoyo para el desarrollo integral de los mismos.

Ante la difícil situación laboral que atraviesa el país, se considera de vital importancia contar con diversas fuentes de generación de empleo, que permitan a la población costarricense tener más acceso a un empleo digno y remunerado.

El presente proyecto de ley regula de manera concreta y específica la modalidad de formación dual y la posiciona como un medio importante de accesibilidad laboral, formando estudiantes que cumplan con un perfil de acuerdo a las necesidades reales de la demanda productiva del país.

En virtud de los motivos y razones expuestas, se somete al conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa, el presente proyecto de ley para la Regulación de la Educación o Formación Profesional-Técnica en la Modalidad Dual en Costa Rica.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

LEY PARA LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL-TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL EN COSTA RICA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- Objetivo y ámbito de aplicación: La presente ley regula la educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual, como un mecanismo de aprendizaje metódico, integral, práctico, productivo y formativo a través de una alianza estratégica entre la empresa y la institución educativa, en beneficio de las personas estudiantes. Esta ley se aplica tanto para instituciones públicas como privadas que deseen implementar esta modalidad en forma voluntaria. El ámbito de aplicación de esta ley no cubre a los colegios técnicos profesionales de segunda enseñanza.

ARTÍCULO 2.- Definición de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual: Para efectos de la presente ley, se entiende por “educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual” como aquella modalidad que permite el proceso de enseñanza-aprendizaje en una entidad educativa tanto pública como privada y en una empresa de forma simultánea, alternando los conocimientos teóricos adquiridos con la ejecución de los mismos.

Con esta complementariedad la empresa se responsabiliza por la formación práctica y la entidad educativa por la formación principalmente teórica integral, sin que ello impida que las empresas brinden soporte teórico o que las instituciones educativas refuercen la formación práctica brindando el acompañamiento a la persona estudiante y a la persona monitora durante la permanencia en la empresa. Ambas instancias deberán velar por el desarrollo del área socio-afectiva garantizando una formación integral de la persona estudiante. El principal objetivo es que las personas participantes adquieran las competencias necesarias que les permitan ejercer ocupaciones calificadas y clasificadas.

ARTÍCULO 3.-Definiciones

Convenio de educación o formación en la modalidad dual: Es el acto jurídico, formalizado mediante documento escrito, que establece la relación entre la institución educativa, la empresa y la persona estudiante a efectos de regular las obligaciones y responsabilidades de todas las partes en el proceso de formación.

Capacidad instalada: Volumen de producción de bienes y/o servicios que le es posible generar a una empresa de acuerdo con la infraestructura y personal disponible.

Centro Educativo o Institución Educativa: Es el ente de educación o de formación profesional-técnica, público o privado, que cuenta con personal calificado, equipo e infraestructura adecuada, que desarrolla la formación teórica (y/o práctica) de futuros trabajadores requeridos por el mercado de trabajo, de acuerdo con los estudios de necesidades de capacitación.

Docente facilitador/a: Es la persona funcionaria de la institución educativa que acompaña técnica y metodológicamente a la persona estudiante en todo el proceso de formación en la institución y en la empresa, de acuerdo con los planes y programas correspondientes.

Empresa formadora: Es la persona física o jurídica que cuenta con personal calificado y con la capacidad en infraestructura y recursos para recibir personas estudiantes y que adquiere la obligación de brindarle a estas una formación profesional-técnica integral.

Formación profesional-técnica: Proceso de formación integral y completo, destinado a formar personas aptas para ejercer ocupaciones calificadas, cuyo ejercicio requiere competencias que integren habilidad manual, conocimientos tecnológicos y actitudes y comportamientos requeridos en el mundo del trabajo.

Persona estudiante de la modalidad de educación o formación dual: Es la persona vinculada al proceso de educación o formación sistemática de duración determinada, cuyo proceso se llevará a cabo de forma simultánea en la institución educativa y en la empresa, vinculado por medio del convenio de educación o formación dual, con el objeto de hacerlo apto para el ejercicio de una ocupación calificada y clasificada.

Matrícula: Proceso de inscripción que acredita a una persona, previo cumplimiento del proceso de selección o de los requisitos de la institución educativa, para participar en la formación.

Persona monitor/a: Es la persona trabajadora de una empresa formadora que con el perfil y la formación necesaria para efectuar el proceso de formación, realiza la formación de estudiantes de acuerdo con los planes y programas de la ocupación correspondiente.

Ocupación calificada: Se entiende como aquella en la que las personas estudiantes obtendrán la habilidad manual, los conocimientos técnicos especializados, la capacidad de emitir juicios, con formación metódica y completa, directamente vinculada con el medio real de trabajo.

Ocupación clasificada: Se entiende como el conjunto de empleos cuyas principales tareas y cometidos se caracterizan por un alto grado de similitud, dando como resultado la clasificación de los puestos por ocupación, en función del nivel de competencia y la especialización de las tareas para la elaboración del diseño curricular.

Oferta curricular: Es el conjunto de cursos, programas o planes de formación profesional-técnica derivados de los procesos de identificación de las necesidades y los requerimientos de los sectores productivos, abarcando el diseño de perfiles profesionales, proyectos tecnológicos, certificación, acreditación y asistencia técnica, entre otros.

Proceso de formación profesional-técnica: Modo de formación integral y completo, destinado a formar personas aptas para ejercer ocupaciones calificadas, cuyo ejercicio requiere competencias que integren habilidad manual, conocimientos tecnológicos, actitudes y comportamientos requeridos en el mundo del trabajo.

ARTÍCULO 4.- Para iniciar los planes y/o programas de educación o formación en la modalidad dual establecidos por la institución educativa, la persona candidata debe cumplir con los requisitos implantados en la presente ley y los que se definan por reglamento.

ARTÍCULO 5.- El proceso de educación o formación deberá tener una duración que se determinará de acuerdo con las características de la ocupación que se forma. Como norma general la duración dependerá de los requerimientos de la ocupación sobre la que se está formando y del comportamiento de sector productivo, el cual será definido por reglamento. No obstante en la determinación del plazo de formación se podrá tener en cuenta los conocimientos previamente adquiridos por la persona estudiante.

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL

Sección I

Comisión Nacional del Fomento de la Educación y la Formación Dual

ARTÍCULO 6.- Comisión Nacional del Fomento de la Educación y la Formación Dual

Créase la Comisión Nacional del Fomento de la Educación y Formación Dual, con las siglas Conafodual, como un órgano de derecho público que funcionará bajo la rectoría de los ministerios de Educación Pública, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje. El Instituto Nacional de Aprendizaje ejercerá la rectoría tratándose de la Formación y Capacitación Profesional-Técnica, conforme lo dispuesto por la Ley de Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje Ley N.º 4983, de 17 de noviembre de 1971, y sus reformas.

ARTÍCULO 7.- Funciones y atribuciones de la Conafodual

La Conafodual tendrá las siguientes atribuciones y funciones.

- a) Promover la modalidad dual para que se convierta en una alternativa atractiva y ampliamente reconocida por la sociedad, dentro de todo el Sistema Educativo.
- b) Proponer mecanismos de articulación entre las instituciones del sector productivo y del sector educativo, para hacer más atractiva y efectiva la enseñanza profesional-técnica a diferentes niveles y así aumentar la cantidad, mejorar la calidad y promover la oferta de programas específicos bajo la modalidad dual.
- c) Atender las necesidades del sector productivo, en aquellas áreas, ocupaciones y profesiones que el mercado laboral demande y puedan ser desarrolladas por esta modalidad.
- d) Acreditar a las empresas formadoras, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 13 de la presente ley, e informar al país por los medios nacionales de comunicación.
- e) Acreditar los planes, las carreras y los programas de las instituciones educativas, que hayan cumplido satisfactoriamente los requisitos fijados para el proceso de acreditación en el artículo 14 de esta ley, e informar al país por los medios nacionales de comunicación.
- f) Dar seguimiento y emitir recomendaciones sobre las actividades de la modalidad dual desarrolladas en el ámbito nacional o internacional.
- g) Procurar un uso eficiente de todos los recursos disponibles del sector técnico-profesional para la formación, la capacitación y el perfeccionamiento o educación continua.
- h) Incluir en los proyectos de modalidad dual la participación activa de mujeres en ocupaciones y profesiones técnicas, integrar a personas con discapacidad, así como la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.
- i) Divulgar y promover la modalidad dual en sus diversos niveles de educación para aumentar el conocimiento de esta modalidad y ampliar la oferta.
- j) Favorecer la atracción de inversiones, mediante la educación técnica en forma compartida con el sector productivo y contribuir a la elaboración de proyectos de inversión.
- k) Promover programas específicos atractivos para todas las personas bajo la modalidad dual.
- l) Promover proyectos de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual en diversas ocupaciones profesionales y sectores económicos.
- m) Cooperar con organizaciones internacionales en el intercambio de experiencias sobre la educación o formación dual.
- n) Recibir los informes anuales de las instituciones educativas y de las empresas que brindan la modalidad dual sobre los programas y cursos brindados durante el año, número de personas egresadas y sectores económicos.
- o) Adoptar los reglamentos técnicos que sean necesarios para la implementación del sistema de educación o formación en la modalidad dual.

- p) Elaborar y actualizar periódicamente, previa consulta con el sector empresarial, un listado de ocupaciones que requieran de formación profesional-técnica.
- q) Tener el registro, organización y supervisión de los convenios de educación o formación dual.
- r) Elaborar un informe anual de los resultados obtenidos por la aplicación del sistema creado mediante esta ley, tomando como insumo los informes remitidos por las instituciones educativas y las empresas.
- s) Tramitar y aprobar la desacreditación, tanto de las instituciones educativas como de las empresas formadoras cuando sin autorización escrita del Conafodual incumplan alguna de las obligaciones establecidas en la presente ley y siguiendo el mismo procedimiento de publicación establecido en los incisos d) y e) de este mismo artículo.

ARTÍCULO 8.- La Conafodual estará integrada de la siguiente manera:

- a) La persona que ocupa el puesto de ministro/a o viceministro/a de Educación Pública.
- b) La persona que ocupa el puesto de ministro/a o viceministro/a de Trabajo y Seguridad Social.
- c) La persona que ocupe la presidencia ejecutiva del INA o su representante de rango inferior inmediato.
- d) Una persona representante del sector empresarial que desarrolle proyectos de modalidad dual.
- e) Una persona representante de la Unión Costarricense de Cámaras y asociaciones del sector empresarial privado.

ARTÍCULO 9.- Salvo las personas representantes enumeradas en los incisos a, b y c, quienes durarán todo el tiempo que ostenten su nombramiento, las demás durarán en sus cargos 2 años, que podrán ser prorrogables.

Las personas integrantes indicadas en los incisos d y e, serán nombradas por los/as ministros/as rectores de la propuesta remitida por cada una de las organizaciones.

ARTÍCULO 10.- Cuórum. La Conafodual sesionará con un mínimo de 4 miembros y tomará sus acuerdos por mayoría simple.

ARTÍCULO 11.- La Conafodual contará con los servicios de una secretaria, la cual tendrá a su cargo la labor administrativa de la Comisión y deberá asistir a todas las sesiones.

ARTÍCULO 12.- Dietas. Los integrantes de la Conafodual no percibirán dieta alguna por el desempeño de sus funciones.

Sección II

Instituciones educativas y las empresas formadoras en la modalidad de educación o formación dual

ARTÍCULO 13.- Empresas formadoras. Las empresas formadoras que quieran impartir educación o formación en la modalidad dual deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Contar con personal calificado en las áreas que se desee impartir la formación.
- 2.- Contar en el centro de trabajo con las condiciones de equipos, infraestructura requeridas en el diseño curricular y demás recursos necesarios para impartir formación profesional-técnica, previa verificación de la institución educativa.
- 3.- Contar con las respectivas pólizas de responsabilidad civil para cubrir a las personas estudiantes que cumplan con los planes de estudio y programas de educación o formación profesional-técnica dual.
- 4.- Las empresas que deseen acogerse a esta modalidad deberán hacerlo de conocimiento de la Conafodual, acreditando los requisitos señalados en el párrafo anterior y debiendo remitir anualmente un informe donde conste la formación brindada durante el periodo.

Las empresas acreditadas que incumplieran alguno de los requisitos señalados en los incisos anteriores, podrían perder dicha acreditación.

ARTÍCULO 14.- Acreditación de los centros educativos que deseen implementar la educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual. Las instituciones educativas que deseen implementar la modalidad dual deberán:

- 1.- Contar con personal calificado en las áreas que deseen impartir la formación.
- 2.- Contar en el centro educativo con las condiciones de equipo, infraestructura, diseño curricular y demás recursos necesarios para impartir la formación profesional-técnica dual.
- 3.- Contar con las pólizas estudiantiles respectivas para impartir los planes de estudio y programas de educación o formación profesional-técnica dual.
- 4.- Los centros educativos que deseen acogerse a esta modalidad de educación o formación profesional técnica dual deberán hacerlo de conocimiento de la Conafodual acreditando los requisitos señalados en el párrafo anterior y debiendo remitir anualmente un informe donde consten los programas, sectores y estudiantes capacitados por año.

Los centros educativos acreditados que incumplieran alguno de los requisitos señalados en los incisos anteriores, podrían perder dicha acreditación.

CAPÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL-TÉCNICA DUAL

ARTÍCULO 15.- Cada institución educativa que desee participar en la modalidad de educación o formación dual, deberá adaptar el diseño de su oferta curricular, con el fin de desarrollar esta modalidad de acuerdo a sus requerimientos y a la capacidad de la institución educativa.

ARTÍCULO 16.- Organización de la educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual. La modalidad dual se organizará en la siguiente forma: La institución educativa determinará el periodo de asistencia a sus instalaciones para recibir la formación teórica, práctica complementaria y socioafectiva de acuerdo al plan o programa a desarrollar y el aprendizaje práctico propiamente dicho se realizará en las empresas formadoras.

ARTÍCULO 17.- Selección de las empresas formadoras

Será responsabilidad de cada institución educativa realizar la promoción y selección de las empresas idóneas, tomando en consideración los criterios de capacidad instalada, procesos productivos, experiencia en la actividad y la disponibilidad de al menos una persona trabajadora de planta, técnicamente calificada y con anuencia de ser capacitada como monitor o monitora en la modalidad, a fin de enseñar a la persona estudiante.

ARTÍCULO 18.- Responsabilidad de las empresas formadoras

Será responsabilidad de las empresas que participen de la modalidad dual; integrar a la persona estudiante en el proceso productivo relacionado directamente con el programa de educación o formación, previa suscripción de un convenio de educación o formación dual, facilitando además de los equipos e infraestructura y materiales o insumos, una persona monitora encargada del proceso de enseñanza aprendizaje, así como permitir el ingreso de la persona docente facilitadora de la institución educativa para acompañar el proceso de formación práctica durante el tiempo que la persona estudiante permanezca en la empresa.

ARTÍCULO 19.- Etapas del proceso de formación en la modalidad dual

Toda acción de formación y capacitación en la modalidad dual consta de las siguientes etapas:

- a) Selección de empresas: La institución educativa verificará la idoneidad de las empresas interesadas para desarrollar la modalidad de educación o formación profesional-técnica dual, las cuales deberán cumplir con los requisitos establecidos en la presente ley.

- b) Capacitación a monitor/as: La institución educativa capacitará a las personas monitoras en su función como facilitadora del proceso de enseñanza aprendizaje de las personas estudiantes en la empresa.
- c) Selección de las personas estudiantes: La institución educativa mediante cualquier mecanismo, promocionará la oferta curricular disponible. Posteriormente, realizará el proceso de selección de las personas interesadas de acuerdo con el perfil de entrada dispuesto para el programa o plan de estudios para la formación profesional-técnica.
- d) Proceso de inducción: En este proceso la institución educativa, por medio de un equipo interdisciplinario, prepara a las personas estudiantes sobre el proceso de educación o formación a recibir.
- e) Nivelación: Etapa mediante la cual la institución educativa equiparará el nivel académico o técnico de las personas aprendices, para recibir bajo igualdad de condiciones la formación.
- f) Desarrollo del programa: El proceso de educación o formación profesional-técnica se desarrollará de conformidad con el artículo 16 de esta ley.

ARTÍCULO 20.- Programas de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual. La elaboración de los planes de estudio y programas de formación y sus modificaciones, corresponden a cada institución educativa, considerando las políticas y lineamientos emitidos por la Conafodual.

CAPÍTULO IV

Sección I

CONVENIO DE EDUCACIÓN O FORMACIÓN DUAL

ARTÍCULO 21.- Definición. Se entiende por convenio de educación o formación dual el convenio escrito de naturaleza civil no laboral por medio del cual una empresa formadora y una institución educativa deciden aunar esfuerzos para aplicar un plan de estudios o programa de formación profesional-técnica dual con el objetivo de formar personas estudiantes en una ocupación calificada impartida en la empresa y en el centro de formación.

ARTÍCULO 22.- Contenido del convenio. El convenio regulará las obligaciones y responsabilidades de la empresa formadora, de la institución educativa y de la persona estudiante en la modalidad dual. Como mínimo deberá contener:

- 1.- Nombre, apellidos y calidades de las partes.
- 2.- Obligaciones de la empresa formadora.
- 3.- Obligaciones de la institución educativa.

- 4.- Responsabilidades de la persona estudiante tanto en la empresa formadora como en la institución educativa.
- 5.- Descripción de la ocupación sobre la que se impartirá la educación o formación dual.
- 6.- El detalle de la duración y distribución del tiempo entre la formación teórica integral y la formación práctica.
- 7.- Plazo de la formación de conformidad con lo que establece esta ley y su reglamento.
- 8.- Beneficios para la persona estudiante durante el proceso de formación.
- 9.- Una cláusula de resolución contractual por incumplimiento y/o rescisión unilateral por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

ARTÍCULO 23.- Edad. Para ser estudiante de un plan o programa de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual se requiere que la persona tenga una edad mínima de 15 años y cumplir con los requisitos exigidos para el ingreso de los programas de formación profesional-técnica según lo establezca cada institución educativa.

ARTÍCULO 24.- Beneficios para las personas estudiantes. Las instituciones educativas y las empresas formadoras de común acuerdo establecerán en el convenio de educación o formación dual, los mecanismos adecuados para cubrir las necesidades básicas de las personas estudiantes directamente vinculados con el proceso de formación tales como transporte, alimentación, vestido y el equipo mínimo de protección personal. Además, podrán establecer sistemas de becas, subsidios y beneficios adicionales para el estudiantado.

ARTÍCULO 25.- Beneficios para las instituciones educativas. Las instituciones educativas podrán celebrar convenios con instituciones públicas o privadas para diseñar un sistema de beneficios o becas para las personas estudiantes de la modalidad de educación o formación dual.

ARTÍCULO 26.- Vencimiento del plazo. Vencido el plazo del convenio, terminará la relación entre las partes sin responsabilidad para cada una de ellas, salvo las que se puedan derivar un incumplimiento doloso de las obligaciones pactadas.

Sección II

Responsabilidades de las partes

ARTÍCULO 27.- Responsabilidades de la institución educativa: Serán responsabilidades de la institución educativa, sin perjuicio de los requisitos establecidos en esta ley, las siguientes:

- a) Acompañar pedagógicamente a las personas estudiantes y monitor o monitora durante el tiempo de ejecución del plan de formación.
- b) Facilitarle a la población estudiantil una formación metódica, sistemática, acorde con el programa de formación o capacitación establecida, garantizando ambiente de aprendizaje respetuoso y ordenado que favorezcan la adquisición de las competencias.
- c) Suministrarle a la persona estudiante los medios didácticos y demás recursos formativos disponibles para su proceso de formación, de acuerdo con las posibilidades y necesidades existentes en concordancia con la legislación vigente.
- d) Realizar las evaluaciones del estudiantado tanto en la empresa formadora como en la institución educativa.
- e) Supervisar la calidad de formación suministrada en la empresa formadora.
- f) Asegurar con una póliza estudiantil, a aquellas personas estudiantes que se encuentran en un plan de estudios o programa de formación dual.
- g) Facilitar becas, ayudas o contribuciones económicas y no económicas, a la población estudiantil que lo requiera y se encuentre realizando la ejecución de un plan de formación dual, de conformidad con los reglamentos establecidos para este efecto atendiendo a las posibilidades de la institución educativa.
- h) Certificar a las personas participantes que logran finalizar el plan de estudios o el proceso de formación.
- i) Cumplir las obligaciones que adicionalmente se le establezcan en el convenio de educación o formación dual que llegue a suscribir.

ARTÍCULO 28.- Responsabilidades de las empresas formadoras: Serán responsabilidades de las empresas formadoras, para con la población estudiantil sin perjuicio de los requisitos establecidos en esta ley, las siguientes:

- a) Facilitar una capacitación metódica, sistemática y acorde con el plan de estudios o programa de formación durante el periodo de vigencia del convenio.
- b) Suministrarle a la persona estudiante los medios didácticos y demás recursos formativos disponibles de conformidad con lo establecido en esta ley para su proceso de formación, de acuerdo con las posibilidades y necesidades existentes en concordancia con la legislación vigente.
- c) Incorporar a la persona estudiante gradualmente en las actividades productivas conforme al avance, dominio y destreza que manifieste, así como lo establecido en el plan de estudios o programa de capacitación conocido por la empresa formadora y con el personal de la empresa vinculado con el proceso de formación.
- d) Asignarle una persona monitora para que le facilite el proceso de capacitación-formación, durante el tiempo establecido en el convenio de formación dual respectivo.

- e) Llevar un control semanal de las actividades de capacitación-producción efectuadas, por parte de la persona monitora.
- f) Permitir al personal de la institución educativa, visitar las instalaciones y desarrollar actividades de acompañamiento pedagógico tanto al estudiantado como al personal de la empresa vinculado con el proceso de formación en la empresa durante los horarios normales de trabajo. Estas visitas deben ser acordadas de previo con la empresa.
- g) Atender de forma prioritaria las recomendaciones establecidas por la institución educativa.
- h) Reportar aquellas situaciones o faltas en las que incurra durante su periodo de formación, para tomar las decisiones del caso de conformidad con la normativa interna que el centro educativo haya emitido para regular la relación que sostiene con el estudiantado.
- i) Ocuparle solamente en actividades que correspondan a los procesos de capacitación-formación.
- j) Cumplir con las obligaciones que adicionalmente se le establezcan en el convenio de educación o formación profesional-técnica dual con el estudiantado.

ARTÍCULO 29.- Responsabilidades de la persona estudiante. Serán responsabilidades de la persona estudiante:

- a) Desempeñar con el debido interés las tareas asignadas por la persona monitora y la persona docente facilitadora de la institución educativa.
- b) Asistir con puntualidad a recibir su formación en la empresa y en el centro educativo, de acuerdo con las condiciones suscritas en el convenio de formación dual.
- c) Cumplir con la presentación personal y el uso de indumentaria de seguridad requerida por la empresa en sus procesos productivos.
- d) Someterse a las evaluaciones establecidas en el programa de formación.
- e) Mantener durante todo el proceso formativo una actitud respetuosa y de confiabilidad en la empresa y el centro educativo.
- f) Cumplir con la reglamentación establecida en ambas entidades.
- g) Cumplir las obligaciones que adicionalmente se le establezcan en el acuerdo de formación dual que lleguen a suscribir.

La reglamentación correspondiente para la aplicación de la presente ley, deberá hacerse dentro del plazo de seis meses después de la publicación de esta ley.

La presente ley rige seis meses después de la publicación.

ANEXO 2

PROYECTO DE LEY LEY PARA LA EDUCACIÓN DUAL EXPEDIENTE N.º 19.378

La educación dual es un proceso de formación de origen alemán que estudiantes realizan en dos entornos de aprendizaje: el académico y el laboral.

La Unesco y OIT definen la oferta de Educación y Formación Profesional como un término comprehensivo que involucra aquellos aspectos del proceso educacional, adicionales a la educación general, como son el estudio de tecnologías y ciencias afines, la adquisición de habilidades prácticas, actitudes, conocimiento y entendimiento de ocupaciones en varios sectores de la vida económica y social. (Desafíos para una educación en América Latina y el Caribe, Encuentro Preparatorio Regional 2011 Naciones Unidas – Consejo Económico y Social, Revisión Ministerial Anual Ecosoc-Buenos Aires, Argentina, 12-13 de mayo de 2011).

Este nuevo proceso se caracteriza por romper con las formas tradicionales de enseñanza, pues desarticula la imagen del docente como única fuente de conocimiento e instaura un modelo más dinámico de aprendizaje. El estudiante debe aplicar principios de autonomía, responsabilidad y autogestión al enfrentarse a estos dos ámbitos: el institucional académico y el campo laboral (la empresa formadora), cuyo propósito principal está orientado a un proceso integral a través de una alianza estratégica entre el instituto de enseñanza y la empresa.

En este sentido, estos dos ámbitos interactúan de manera coordinada para garantizar el desarrollo no solo de las competencias profesionales del estudiante sino además las habilidades de análisis crítico, creatividad y visión innovadora. De este modo, el sistema dual cuenta con un actor central que es el aprendiz, quien se apoya en las orientaciones de un tutor académico y de un instructor en la empresa para el desempeño de diversas tareas prácticas en las que aplica sus conocimientos teóricos siguiendo un “Plan de Formación en la Empresa”, plan que debe ser elaborado con el acuerdo de la institución y los docentes académicos.

La dualidad academia y empresa convierte a la segunda en un nuevo espacio de aprendizaje fundado en la práctica, donde el estudiante aprende de situaciones y problemas reales que se presentan en el puesto de trabajo y aplica de manera eficaz sus conocimientos teóricos.

Esta forma de educación es muy popular en países como Alemania y Austria, y recientemente se ha trasladado a países emergentes como Colombia y China.

La matrícula en el nivel de formación técnica y tecnológica superior en países como Francia, EE.UU., Reino Unido, Corea o Suiza alcanza porcentajes entre el 23% y 29%. En China, el porcentaje es del 47% y en Bélgica del 50%.

En la actualidad; debido a la crisis financiera que se vive en el mundo, este sistema de formación de origen alemán resulta un modelo exitoso a seguir. Por ejemplo; en Alemania, el porcentaje de jóvenes desempleados entre 15 y 24 años es del 8%, una cifra mínima en comparación con países como España y Grecia, donde uno de cada dos jóvenes busca empleo.

En Costa Rica, aunque por medio del Instituto Nacional de Aprendizaje ha habido un avance en el campo de especialización técnica de la mano de obra para poder acceder a puestos calificados dentro del mercado laboral, no obstante el tema no está completamente desarrollado, pues no existe legislación expresa que establezca de forma clara las reglas del proceso de reconversión de los institutos técnicos y tecnológicos hacia esta nueva formación académica-práctica, así como tampoco existe un marco regulatorio de las relaciones entre los estudiantes y las instituciones.

A pesar de la presentación de una iniciativa del Poder Ejecutivo, tramitada bajo el Expediente N.º 19.019 “LEY PARA LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL-TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL EN COSTA RICA”, esta presenta una serie de falencias que conviene indicar:

- 1.- Concepto de aprendiz no se define en ningún artículo del proyecto y tampoco sus funciones y responsabilidades.
- 2.- Concepto de mentor, pues se utiliza el término de monitor, lo cual no es correcto.
- 3.- Tiempo de formación teórica vs formación práctica (Un tercio vs dos tercios, respectivamente).
- 4.- El beneficio económico como pago por parte de la empresa para el aprendiz (no se trata de un salario y debe ser definido como se hace en Alemania, en 30% del salario regular de un empleado realizando la labor con experiencia).
- 5.- Rol de la Cámara (en el proyecto se incorpora una comisión como órgano de Derecho público, dejando de lado al INA, MTSS y MEP).
- 6.- Tiempo de duración del contrato. En el proyecto se dice que se determinará de acuerdo con cada ocupación.
- 7.- No se establece la evaluación final por un tercero y sin salario (equipo evaluador-no se paga).
- 8.- Reportes de los ministerios o instituciones que intervienen (esto genera mucha burocracia e ineficacia).

Es necesario además que el modelo cuente con los cuatro actores fundamentales: aprendiz, empresa, escuela y auditor (Cámara).

A través de la presente iniciativa se pretende subsanar dichas inexactitudes e incentivar no solo la aplicación de este modelo, sino crear una normativa de rango legal que establezca las reglas para la realización de los convenios de cooperación necesarios con empresas del sector productivo público y privado y los estudiantes, esto con el objetivo de formarlos para el ingreso rápido y oportuno en el ámbito laboral. Se considera que el tema de la educación y formación profesional no son solamente asunto de capacitación, pues la definición, calificación y la inserción laboral en el marco de las demandas del mercado laboral también deben ser ponderadas, pues deben responder a problemáticas que exigen grandes esfuerzos del sector público y privado.

Por los motivos expuestos someto a su consideración el presente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

LEY PARA LA EDUCACIÓN DUAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- Objetivo y ámbito de aplicación

La presente ley regula la educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual, como un mecanismo de aprendizaje metódico, integral, práctico, productivo y formativo, a través de una alianza estratégica entre la empresa, la institución educativa y una entidad que certifique este mecanismo de aprendizaje, en beneficio de las personas aprendices de acuerdo con la definición del artículo.

3. Esta ley se aplica tanto para instituciones públicas como privadas que deseen implementar esta modalidad de educación dual en forma voluntaria. El ámbito de aplicación de esta ley no cubre a los colegios técnicos profesionales de segunda enseñanza.

ARTÍCULO 2.- Definición de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual

Para efectos de la presente ley, se entiende por "educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual" como aquella modalidad que permite el proceso de enseñanza-aprendizaje en una entidad educativa, tanto pública como privada, y capacitación práctica en una empresa de forma simultánea, alternando los conocimientos teóricos adquiridos con la puesta en práctica o ejecución de los mismos. Con esta complementariedad la empresa se responsabiliza por la formación práctica y la entidad educativa por la formación teórica integral, sin que ello impida que las empresas brinden soporte teórico o que las instituciones educativas refuercen la formación práctica, brindando el acompañamiento a la persona aprendiz y a la persona mentora durante la permanencia en la empresa. El principal objetivo es que las personas aprendices adquieran las competencias necesarias que les permitan ejercer ocupaciones calificadas y clasificadas.

ARTÍCULO 3.- Definiciones

Convenio de educación o formación en la modalidad dual: Es el acto jurídico formalizado mediante documento escrito, que establece la relación entre la institución educativa pública o privada, la empresa y el aprendiz, a efectos de regular las obligaciones y responsabilidades de todas las partes en el proceso de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual.

Capacidad instalada: Volumen de producción de bienes y/o servicios que le es posible generar a una empresa de acuerdo con la infraestructura y personal disponible.

Centro educativo o institución educativa: Es el ente de educación o de formación profesional-técnica, público o privado, que cuenta con personal calificado, equipo e infraestructura adecuada, que desarrolla la formación teórica (y/o práctica) de futuros trabajadores requeridos por el mercado de trabajo, de acuerdo con los estudios de necesidades de capacitación.

Docente facilitador/a: Es la persona funcionaria de la institución educativa que acompaña técnica y metodológicamente a la persona estudiante en todo el proceso de educación y formación en la institución, de acuerdo con los planes y programas correspondientes.

Empresa formadora: Es la persona física o jurídica que cuenta con personal calificado y con la capacidad en infraestructura y recursos para recibir personas aprendices y que adquiere la obligación de brindarle a estas una formación y capacitación profesional-técnica integral.

Formación profesional-técnica: Proceso de formación integral y completo, destinado a formar personas aptas para ejercer ocupaciones calificadas, cuyo ejercicio requiere competencias que integren habilidad manual, conocimientos teóricos, tecnológicos, y actitudes y comportamientos requeridos en el mundo del trabajo.

Persona aprendiz de la modalidad de educación o formación dual: Es la persona vinculada al proceso de educación o formación sistemática de duración determinada, cuyo proceso se llevará a cabo de forma simultánea en la institución educativa y en la empresa formadora, vinculado por medio del convenio de educación o formación en la modalidad dual, con el objeto de que obtenga los conocimientos y habilidades para el ejercicio de una ocupación calificada y clasificada.

Matrícula: Proceso de inscripción que acredita a una persona, previo cumplimiento del proceso de selección o de los requisitos de la institución educativa, para participar en la educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual.

Persona mentora: Es la persona trabajadora de una empresa formadora que cuenta con el perfil y la formación necesaria para efectuar el proceso de formación práctica, realiza la formación de aprendices de acuerdo con los planes y programas de la ocupación correspondiente.

Ocupación calificada: Se entiende como aquella ocupación en la que las personas aprendices obtendrán la habilidad manual, los conocimientos teóricos, técnicos especializados, la capacidad de emitir juicios, con formación metódica y completa, directamente vinculada con el medio real de trabajo.

Ocupación clasificada: Se entiende como el conjunto de empleos cuyas principales tareas y cometidos se caracterizan por un alto grado de similitud, dando como resultado la clasificación de los puestos por ocupación en función del nivel de competencia y la especialización de las tareas para la elaboración del diseño curricular.

Oferta curricular: Es el conjunto de cursos, programas o planes de educación y formación profesional-técnica derivados de los procesos de identificación de las necesidades y los requerimientos de los sectores productivos, abarcando el diseño de perfiles profesionales, proyectos tecnológicos, certificación, acreditación y asistencia técnica, entre otros.

Proceso de formación profesional-técnica: Modo de formación integral y completo, destinado a formar personas aprendices aptas para ejercer ocupaciones calificadas, cuyo ejercicio requiere competencias que integren habilidad manual, conocimientos tecnológicos, actitudes y comportamientos requeridos en el mundo del trabajo.

ARTÍCULO 4.- Para iniciar los planes y/o programas de educación o formación en la modalidad dual establecidos por la institución educativa, la persona aprendiz escogida como candidata debe cumplir con los requisitos contemplados en la presente ley, los que se definan en el reglamento y en el Convenio de educación o formación en la modalidad dual.

ARTÍCULO 5.- El proceso de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual deberá tener una duración que se determinará de acuerdo con las características de la ocupación que se forma. Como norma general la duración dependerá de los requerimientos de la ocupación sobre la que se está educando y formando, y del comportamiento del sector productivo, el cual será definido por reglamento. No obstante, en la determinación del plazo de formación se podrá tener en cuenta los conocimientos previamente adquiridos por la persona estudiante.

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL

Sección I

Comisión Nacional del Fomento de la Educación y la Formación Dual

ARTÍCULO 6.- Comisión Nacional del Fomento de la Educación y la Formación Dual

Créase la Comisión Nacional del Fomento de la Educación y Formación Profesional-Técnica en la modalidad dual, con las siglas Conafodual, como un órgano de derecho público que funcionará bajo la rectoría del Instituto Nacional de Aprendizaje conforme lo dispuesto por la Ley de Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje Ley N.º 4983, de 17 de noviembre de 1971, y sus reformas; con la participación de los ministerios de Educación Pública y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en lo que corresponda de acuerdo con esta ley y su reglamento.

ARTÍCULO 7.- Funciones y atribuciones de la Conafodual

La Conafodual tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- a) Promover la educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual para que se convierta en una alternativa atractiva y ampliamente reconocida a nivel nacional dentro de todo el Sistema Educativo.
- b) Proponer mecanismos de articulación entre las instituciones del sector productivo y del sector educativo, para hacer más atractiva y efectiva la educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual a diferentes niveles, y así aumentar la cantidad de aprendices, empresas formadoras y centros educativos involucrados, mejorar la calidad y promover la oferta de programas específicos bajo la modalidad dual.
- c) Atender las necesidades del sector productivo en aquellas áreas, ocupaciones y profesiones que el mercado laboral demande y que puedan ser desarrolladas bajo la modalidad dual.
- d) Acreditar a las empresas formadoras, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 13 de la presente ley, e informar al público por los diferentes medios de comunicación.
- e) Acreditar los planes, las carreras y los programas de las instituciones educativas que hayan cumplido satisfactoriamente los requisitos fijados para el proceso de acreditación establecidos en el artículo 14 de esta ley, e informar al público por los diferentes medios de comunicación.
- f) Dar seguimiento y emitir recomendaciones sobre las actividades de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual desarrolladas en el ámbito nacional y aplicar las mejores prácticas a nivel internacional.
- g) Procurar un uso eficiente de los recursos disponibles del sector técnico-profesional para la educación, formación, la capacitación y el perfeccionamiento o educación continua en la modalidad dual.
- h) Incluir en los proyectos de modalidad dual la participación activa tanto de mujeres como de hombres en ocupaciones y profesiones técnicas e integrar a personas con discapacidad.
- i) Incluir dentro de la educación y formación profesional-técnica la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible para que sea una formación integral.
- j) Divulgar y promover la modalidad dual en sus diversos niveles de educación para aumentar el conocimiento de esta modalidad y ampliar la oferta.
- k) Promover la atracción de inversiones para la enseñanza en la modalidad dual.
- l) Promover programas específicos atractivos para todas las personas participantes bajo la modalidad dual.
- m) Promover proyectos de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual en diversas ocupaciones profesionales y sectores económicos.
- n) Cooperar con organizaciones internacionales en el intercambio de experiencias sobre la educación y formación bajo la modalidad dual.
- ñ) Recibir los informes anuales de las instituciones educativas y de las empresas formadoras que brindan la modalidad dual, sobre los programas y cursos brindados durante el año, número de personas egresadas y carreras impartidas que inciden en distintos sectores económicos.

- o) Adoptar los reglamentos técnicos que sean necesarios para la implementación del sistema de educación o formación en la modalidad dual.
- p) Elaborar y actualizar periódicamente, previa consulta con el sector empresarial, un listado de ocupaciones que requieran de la educación y formación profesional-técnica bajo la modalidad dual.
- q) Tener el registro, organización y supervisión de los convenios de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual.
- r) Elaborar un informe anual de los resultados obtenidos por la aplicación del sistema creado mediante esta ley, tomando como insumo los informes remitidos por las instituciones educativas y las empresas formadoras.
- s) Tramitar y aprobar la desacreditación, tanto de las instituciones educativas como de las empresas formadoras cuando, sin autorización escrita del Conafodual, incumplan alguna de las obligaciones establecidas en la presente ley y siguiendo el debido proceso.

ARTÍCULO 8.- La Conafodual estará integrada de la siguiente manera:

- a) La persona que ocupa el puesto de ministro/a o viceministro/a de Educación Pública.
- b) La persona que ocupa el puesto de ministro/a o viceministro/a de Trabajo y Seguridad Social.
- c) La persona que ocupe la presidencia ejecutiva del INA o su representante de rango inferior inmediato.
- d) Una persona representante de la Cámara de Comercio e Industria Costarricense Alemana en el país.
- e) Una persona representante de la Unión Costarricense de Cámaras y asociaciones del sector empresarial privado.

ARTÍCULO 9.- Salvo las personas representantes enumeradas en los incisos a), b) y c), quienes durarán todo el tiempo que ostenten su cargo, las demás durarán 2 años, período que podrá ser prorrogado.

ARTÍCULO 10.- Cuórum. La Conafodual sesionará con un mínimo de 3 miembros y tomará sus acuerdos por mayoría simple.

ARTÍCULO 11.- La Conafodual contará con los servicios de una secretaria, la cual tendrá a su cargo la labor administrativa de la Comisión y deberá asistir a todas las sesiones.

ARTÍCULO 12.- Dietas. Los integrantes de la Conafodual no percibirán dieta alguna por el desempeño de sus funciones.

Sección II

Instituciones educativas y las empresas formadoras en la modalidad de educación o formación dual

ARTÍCULO 13.- Empresas formadoras. Las empresas formadoras que quieran participar en la formación profesional-técnica en la modalidad dual deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Contar con personal calificado como mentor en las áreas que se desee impartir la formación profesional-técnica.
- 2.- Contar en el centro de trabajo con las condiciones mínimas requeridas en el diseño curricular y demás recursos materiales necesarios para impartir formación profesional-técnica bajo la modalidad dual.
- 3.- Contar con las pólizas de riesgos del trabajo para cubrir a las personas aprendices que cumplan con los planes de formación profesional-técnica en la modalidad dual.

Las empresas que deseen acogerse a esta modalidad deberán hacerlo de conocimiento de la Conafodual, presentando los requisitos señalados en el párrafo anterior. Deberán remitir anualmente un informe donde conste la formación profesional-técnica brindada.

Las empresas acreditadas que incumplieran alguno de los requisitos señalados en los incisos anteriores, podrían perder dicha acreditación.

ARTÍCULO 14.- Acreditación de los centros educativos que deseen implementar la educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual

Las instituciones educativas que deseen implementar la modalidad dual deberán cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Contar con personal calificado en las áreas que deseen impartir la formación teórica bajo la modalidad dual.
- 2.- Contar en el centro educativo con las condiciones de equipo, infraestructura requerida, diseño curricular y demás recursos necesarios para impartir la formación profesional-técnica en la modalidad dual.
- 3.- Contar con las pólizas estudiantiles respectivas para impartir los planes de estudio y programas de educación o formación profesional-técnica dual.

Los centros educativos que deseen acogerse a esta modalidad de educación o formación profesional-técnica bajo la modalidad dual deberán hacerlo de conocimiento de la Conafodual, presentando los requisitos señalados en el párrafo anterior. Deberán remitir anualmente un informe donde consten los programas y aprendices capacitados por año.

Los centros educativos acreditados que incumplieran alguno de los requisitos señalados en los incisos anteriores, podrían perder dicha acreditación.

CAPÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN DE LA MODALIDAD DUAL DE EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL-TÉCNICA

ARTÍCULO 15.- Organización de la educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual

La modalidad dual se organizará en la siguiente forma: La institución educativa determinará el período de asistencia a sus instalaciones para recibir la formación teórica el cual no podrá ser mayor de un tercio (1/3) del total del tiempo que la persona aprendiz dedicará a su educación profesional-técnica bajo la modalidad dual. El aprendizaje práctico de acuerdo con el plan o programa a desarrollar ya avalado previamente por las partes, y el aprendizaje práctico se realizará en las empresas formadoras acreditadas, el cual no podrá ser mayor de dos tercios (2/3) del total de la formación profesional-técnica bajo la modalidad dual.

ARTÍCULO 16.- Selección de las empresas formadoras

Será responsabilidad de cada institución educativa realizar la promoción y selección de las empresas idóneas, tomando en consideración los criterios de capacidad instalada, procesos productivos, experiencia en la actividad y la disponibilidad de al menos una persona trabajadora de planta, técnicamente calificada y con anuencia de ser capacitada como mentor/a en la modalidad, a fin de enseñar al menos a cinco (5) personas aprendices.

ARTÍCULO 17.- Responsabilidad de las empresas formadoras

Será responsabilidad de las empresas formadoras que participen en la formación profesional-técnica bajo la modalidad dual, integrar a la persona aprendiz en el proceso productivo relacionado directamente con el programa de educación o formación acordado, previa suscripción de un convenio entre las partes, facilitando además de los equipos, infraestructura y materiales o insumos requeridos, una persona mentor/a encargada del proceso de enseñanza o aprendizaje práctico por cada cinco (5) aprendices. En caso que se requiera, podrá permitir el ingreso de la persona docente facilitadora de la institución educativa para verificar el proceso de formación práctica durante el tiempo que la persona aprendiz permanezca en la empresa.

ARTÍCULO 18.- Etapas del proceso de formación en la modalidad dual

Toda acción de formación y capacitación en la modalidad dual consta de las siguientes etapas:

- a) Selección de empresas: La institución educativa verificará la idoneidad de las empresas interesadas para desarrollar la formación profesional-técnica en la modalidad dual, las cuales deberán cumplir con los requisitos establecidos en la presente ley.

- b) Capacitación a la persona mentora: La institución educativa y/o la Cámara de Comercio Alemana capacitará a las personas mentoras en su función como facilitadoras del proceso de enseñanza o aprendizaje práctico de las personas aprendices en la empresa.
- c) Selección de las personas aprendices: La institución educativa en conjunto con la empresa formadora promocionarán la oferta curricular disponible. Posteriormente, realizarán el proceso de selección de las personas interesadas de acuerdo con el perfil de entrada dispuesto para el programa o plan de estudios para la educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual.
- d) Proceso de inducción: La institución educativa en conjunto con la empresa formadora, por medio de un equipo interdisciplinario, preparará a las personas aprendices sobre el proceso de educación o formación profesional-técnica a recibir bajo la modalidad dual.
- e) Nivelación: Etapa mediante la cual la institución educativa equipará el nivel académico o técnico de las personas aprendices para recibir bajo igualdad de condiciones la formación profesional-técnica en la modalidad dual.
- f) Desarrollo del programa: El proceso de educación o formación profesional-técnica se desarrollará de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de esta ley.

ARTÍCULO 19.- Programas de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual. La elaboración de los planes de estudio y programas de educación y formación y sus modificaciones corresponden a cada institución educativa, considerando las políticas y lineamientos emitidos por la Conafodual.

CAPÍTULO IV

Sección I

Convenio de Educación o Formación Profesional- Técnica en la Modalidad Dual

ARTÍCULO 20.- Definición. Se entiende por convenio de educación y formación profesional-técnica bajo la modalidad dual, el convenio escrito de naturaleza civil, no laboral, por medio del cual una empresa formadora y una institución educativa deciden unir esfuerzos para aplicar un plan de estudios o programa de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual, con el objetivo de formar personas aprendices en una ocupación calificada impartida en la empresa y en el centro de educación.

ARTÍCULO 21.- Contenido del convenio. El convenio regulará las obligaciones y responsabilidades de la empresa formadora, de la institución educativa y de la persona aprendiz en la modalidad dual. Como mínimo deberá contener:

- 1.- Nombre, apellidos y calidades de todas las partes.
- 2.- Obligaciones de la empresa formadora.
- 3.- Obligaciones de la institución educativa.
- 4.- Responsabilidades de la persona aprendiz tanto en la empresa formadora como en la institución educativa.
- 5.- Descripción de la ocupación sobre la que se impartirá la educación o formación profesional-técnica bajo la modalidad dual.
- 6.- El detalle de la duración y distribución del tiempo entre la formación teórica integral (institución educativa) y la formación práctica (empresa formadora), respetando lo indicado en el artículo 16 de la presente ley.
- 7.- Plazo de la formación de conformidad con lo que establece esta ley y su reglamento.
- 8.- Beneficios para la persona aprendiz durante el proceso de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual.
- 9.- Una cláusula de resolución contractual por incumplimiento y/o rescisión unilateral por razones de caso fortuito o fuerza mayor.

ARTÍCULO 22.- Edad y nivel educativo. Para ser estudiante de un plan o programa de educación y formación profesional-técnica bajo la modalidad dual se requiere que la persona tenga una edad mínima de quince años y deberá cumplir con los requisitos exigidos para el ingreso de los programas de educación profesional-técnica según lo establezca cada institución educativa y empresas formadoras, sobre todo para aquellos casos en que sea necesario que la persona sea mayor de edad por la profesión en la que se va a formar.

Como mínimo la persona aprendiz debe tener aprobado el sexto grado de la educación básica.

ARTÍCULO 23.- Beneficios para las personas aprendices. Las instituciones educativas y las empresas formadoras, de común acuerdo, establecerán en el convenio de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual, los mecanismos adecuados para cubrir las necesidades básicas de las personas aprendices directamente vinculados con el proceso de educación y formación, tales como transporte, y el equipo mínimo de protección personal, si se requiere.

Además, podrán establecer sistemas de becas, subsidios y beneficios adicionales para los aprendices.

En el caso de la empresa formadora, otorgará un beneficio económico a la persona aprendiz, que no equivale a un salario ya que los aprendices no son trabajadores de la empresa; el cálculo se hará sobre el tiempo efectivo que el aprendiz está en la empresa formadora, el cual no podrá ser mayor a dos tercios del total de la educación y formación profesional-técnica bajo la modalidad dual, tal y como lo

establece el artículo 16 de la presente ley. El beneficio económico consistirá en un 30% de salario para el primer año equivalente al puesto en el que se está capacitando, un 40% para el segundo año, y en caso de que la capacitación se extendiere por un tercer año o más, el beneficio sería de un 50%.

ARTÍCULO 24.- Beneficios para las instituciones educativas. Las instituciones educativas podrán celebrar convenios con instituciones públicas o privadas para diseñar un sistema de beneficios o becas para las personas aprendices en la modalidad de educación y formación dual.

ARTÍCULO 25.- Vencimiento del plazo. Vencido el plazo del convenio, terminará la relación entre las partes, sin responsabilidad para cada una de ellas, salvo las que se puedan derivar de un incumplimiento doloso de las obligaciones pactadas.

Sección II

Responsabilidades de las partes

ARTÍCULO 26.- Responsabilidades de la institución educativa: Serán responsabilidades de la institución educativa, sin perjuicio de los requisitos establecidos en esta ley, las siguientes:

- a) Acompañar pedagógicamente a las personas aprendices y a las personas mentoras durante el tiempo de ejecución del plan de educación y formación profesional-técnica en la modalidad dual.
- b) Facilitar a la población aprendiz una formación metódica, sistemática acorde con el programa de formación o capacitación establecida, garantizando un ambiente de aprendizaje respetuoso y estructurado que favorezcan la adquisición de las competencias requeridas.
- c) Suministrar a la persona aprendiz los medios didácticos y demás recursos formativos disponibles para su proceso de educación y formación, de acuerdo con las posibilidades y necesidades existentes en concordancia con la legislación vigente.
- d) Realizar las evaluaciones de las personas aprendices en la propia institución educativa.
- e) Asegurar con una póliza estudiantil a aquellas personas aprendices que se encuentran en un plan de estudios o programa de formación en la modalidad dual.
- f) Facilitar becas, ayudas o contribuciones económicas y de cualquier otro tipo, a la población aprendiz que lo requiera y se encuentre realizando la ejecución de un plan de educación y formación en la modalidad dual, de conformidad con los reglamentos establecidos para este efecto y atendiendo las posibilidades de la institución educativa.
- g) Certificar a las personas aprendices que logran finalizar el plan de estudios y el proceso de formación profesional-técnica bajo la modalidad dual.

- h) Cumplir las obligaciones que adicionalmente se pacten en el convenio de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual que llegue a suscribir con el resto de las partes.

ARTÍCULO 27.- Responsabilidades de las empresas formadoras: Serán responsabilidades de las empresas formadoras, sin perjuicio de los requisitos establecidos en esta ley, las siguientes:

- a) Facilitar una capacitación metódica, sistemática y acorde con el plan de estudios o programa de formación durante el período de vigencia del convenio.
- b) Suministrar a la persona aprendiz los medios y demás recursos formativos disponibles de conformidad con lo establecido en esta ley para su proceso de formación, de acuerdo con las posibilidades y necesidades existentes en concordancia con la legislación vigente y con las posibilidades de la empresa.
- c) Incorporar a la persona aprendiz gradualmente en las actividades productivas conforme al avance, dominio y destreza que adquiera, así como lo establecido en el plan de estudios o programa de capacitación conocido por la empresa formadora y con el personal de la empresa vinculado con el proceso de formación.
- d) Asignar una persona mentora por cada cinco aprendices para que facilite el proceso de seguimiento, durante el tiempo establecido en el convenio de educación y formación profesional-técnico en la modalidad dual.
- e) Permitir al personal de la institución educativa visitar las instalaciones de la empresa formadora y desarrollar actividades de acompañamiento pedagógico tanto al aprendiz como a la persona mentora de la empresa durante los horarios normales de capacitación-formación. Estas visitas deben ser acordadas de previo con la empresa formadora.
- f) Atender de forma prioritaria las recomendaciones establecidas por las personas docentes de la institución educativa.
- g) Reportar aquellas situaciones o faltas en las que incurra la persona aprendiz durante su período de formación, para tomar las medidas correctivas o decisiones del caso de conformidad con la normativa interna que el centro educativo haya emitido para regular la relación que sostiene con las personas aprendices.
- h) Cumplir con las obligaciones que adicionalmente se le establezcan en el convenio de educación o formación profesional-técnica dual con el aprendiz.

ARTÍCULO 28.- Responsabilidades de la persona aprendiz. Serán responsabilidades de la persona aprendiz:

- a) Desempeñar con el debido interés las tareas asignadas por la persona mentora de la empresa formadora y la persona docente facilitadora de la institución educativa.
- b) Asistir con puntualidad a recibir su educación y formación en la empresa y en el centro educativo, de acuerdo con las condiciones suscritas en el convenio de educación y formación dual.

- c) Cumplir con la presentación personal y el uso de indumentaria de seguridad requerida por la empresa en sus procesos productivos.
- d) Someterse a las evaluaciones establecidas en el programa de educación y formación profesional-técnica bajo la modalidad dual.
- e) Mantener durante todo el proceso educativo y formativo, una actitud respetuosa y de confiabilidad en la empresa formadora y el centro educativo.
- f) Cumplir con la reglamentación establecida en ambas entidades.
- g) Cumplir las obligaciones que adicionalmente se le establezcan en el Convenio de educación y formación profesional-técnica bajo la modalidad dual que lleguen a suscribir.

TRANSITORIO ÚNICO.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de tres meses contado a partir de la fecha de su publicación.

La presente ley rige tres meses después de la publicación.

Experiencias y lecciones aprendidas en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo. El caso de Guatemala

Luis F. Linares López*

Contenidos:

Introducción. 1. Caracterización del empleo juvenil. 2. Marco normativo vigente. 3. Marco de políticas. 4. Estructura y funcionamiento del aprendizaje. 5. El financiamiento público de la formación técnica. 6. Intermediación laboral. 7. Experiencias innovadoras. 8. Conclusiones y valoraciones. 9. Referencias

* Luis F. Linares López es guatemalteco, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Fue Ministro de Trabajo y Previsión Social de 1998 a 1999; Secretario Ejecutivo Adjunto y Secretario Ejecutivo de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, de 2001 a 2015. Autor de numerosos estudios sobre temas laborales, municipales, política social y participación ciudadana. Los más recientes: Seguridad social para trabajadores de la economía informal (2013), Trabajo doméstico en Guatemala (2014), Salarios mínimos diferenciados ¿oportunidad o desacierto? (2015), y En busca del trabajo decente (2015).

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como propósito contribuir a la actualización, por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de las experiencias, en este caso de Guatemala, sobre las políticas y normativas vigentes en materia de aprendizajes y transición de la educación al mundo del trabajo, su influencia en la reducción del empleo informal, así como el grado de desarrollo y los desafíos para un aprendizaje de calidad, orientadas a los jóvenes y al desarrollo de su empleabilidad.

Para situar el panorama en el contexto de la realidad laboral de la población juvenil entre los 15 y 24 años, se presenta en primer lugar una serie de datos sobre la situación laboral de los jóvenes guatemaltecos, para continuar con la presentación del marco legal e institucional relacionado con el aprendizaje, el funcionamiento del sistema de aprendizaje y la experiencias existentes sobre el tema.

1. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO JUVENIL

El Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que para 2015 la población total de Guatemala asciende a 15,8 millones de personas, de las cuales 3,5 millones (23% del total) se encuentra en el rango de edad de 15 a 24 años. De esa población juvenil, el 49,9% corresponde a hombres y el 50,1% a mujeres (INE, 2004).

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de octubre de 2014 (ENEI- 1 2014) reporta una Población Económicamente Activa (PEA) de 6,4 millones, y una población ocupada (PO) de 6.290.651 de las cuales 64,5% pertenece al sexo masculino y 35,5% al femenino. La tasa de desempleo abierto es de 2,9%, con un máximo de 5,7 en el dominio urbano metropolitano (departamento de Guatemala)¹⁹, y un mínimo de 1,4% en el área rural.

De la PO, 1.669.133 personas (26,5%) se encuentra en el rango de edad entre 15 y 24 años. Por sexo, 1,1 millones (68%) son hombres y 530.229 (32%) son mujeres, por lo que se mantienen las proporciones tanto al nivel de toda la PO como entre la población laboral joven. Por dominio de estudio, el 56% de los jóvenes ocupados reside en las áreas rurales, 16% en el territorio urbano metropolitano, y el 28% en el resto de los centros urbanos del país.

Respecto al desempleo, Guatemala presenta a nivel general una tasa de desempleo bastante inferior al promedio de América Latina debido, entre otros factores, a la ausencia de un seguro de desempleo, que obliga a incorporarse al empleo informal. La base de datos de Trabajo decente y juventud en América Latina 2005-2011 (OIT, 2011) muestra que en 2011, la tasa de desempleo para los jóvenes ascendía a 7,5%, que es substancialmente mayor a la reportada para la PO general. Entre los hombres la tasa es de 4,5%, y entre las mujeres, de 11,1%. Para 18 países de América Latina, la tasa es de 13,9% (11,4% para hombres y 17,7% para mujeres).

En el cuadro siguiente se presenta la distribución de la población juvenil ocupada por categoría ocupacional, donde destaca que la categoría con mayor presencia es la de empleado privado con el 42%, seguida de trabajador no remunerado, con el 25%, y de jornalero o peón, con el 14%.

Por rama de actividad económica, la que ocupa el mayor número de jóvenes es la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con 613.868 ocupados; le sigue el comercio al por mayor y menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas, con 448.611. Por dominio, en el rural, de los 934.893 ocupados, el 56% (525.343), se ocupa en la agricultura, seguidos del comercio y actividades similares, con el 20%, lo que evidencia la importancia creciente del empleo no agrícola en el empleo rural. En el urbano metropolitano la principal ocupación es la de comercio y actividades conexas, con el 43%; y la segunda es la industria manufacturera, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales, con el 25%. En el resto de áreas urbanas también predominan las actividades comerciales y similares con el 33%, seguidas de la agricultura con el 17,9% y la industria con el 17,5%.

19 Guatemala está dividida administrativamente en 22 departamentos (provincias). En el departamento de Guatemala, está situada la capital (Ciudad de Guatemala) y es el que tiene mayor número de habitantes, con el 21% de la población total del país.

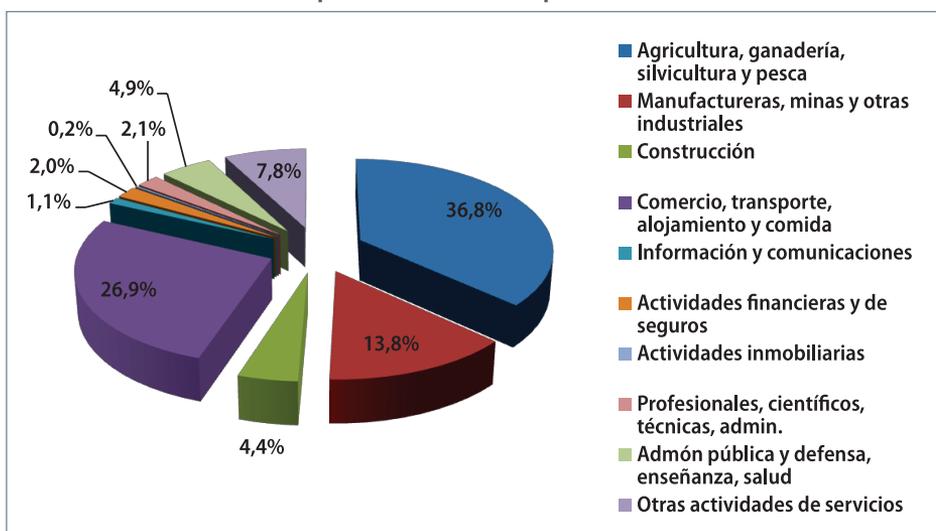
Cuadro 1
Trabajadores entre 15 y 24 años por dominio, según categoría ocupacional

	Urbano Metropolitano	Resto Urbano	Rural Nacional	Total
Empleado de gobierno	12.670	15.189	15.286	43.145
Empleado privado	201.298	239.657	274.521	715.476
Jornalero o peón	5.964	31.149	196.998	234.111
Empleado en casa particular	7.943	20.127	27.186	55.256
Trabajador cuenta propia NO agrícola	17.239	56.009	75.532	148.780
Patrón, empleador, socio NO agrícola	916	3.532	2.050	6.498
Trabajador cuenta propia agrícola	0	5.021	37.963	42.984
Patrón, empleador, socio agrícola	0	602	0	602
Trabajador no remunerado	17.423	99.501	305.357	422.281
Total	263.453	470.787	934.893	1.669.133

Fuente: ENEI 1-2014.

En el Gráfico 1 se presenta la distribución porcentual de los jóvenes ocupados por actividad económica a nivel nacional.

Gráfico 1
Distribución ocupados 15 a 24 años por actividad económica



Fuente: ENEI 1-2014.

Por nivel de formalidad (que laboran en empresas con cinco o menos trabajadores, trabajadores por cuenta propia, no remunerados y de servicio doméstico), el 73% se encuentra en la categoría de trabajador informal. Por dominio de estudio, el más alto porcentaje corresponde al área rural, con el 85%, y el menor al urbano metropolitano, con el 41%. En el cuadro siguiente se presenta la distribución en cifras absolutas.

Medida la formalidad por la cobertura de la seguridad social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS, 2013) reporta para 2013 una población afiliada cotizante, de trabajadores públicos y privados, de 1.222.300, de los cuales solamente el 17% (207.779) corresponden al rango de edad entre 15 y 24 años. Para ese año, la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2-2013) registró que la población ocupada entre 15 y 24 años ascendía a 1.539.756, de lo que resulta una cobertura de 13,4%. Para 2011, la base de datos de OIT indica que entre los jóvenes de 15 a 24 años, el 11,6% cotizaba a la seguridad social. Por sexo, la cobertura alcanzaba al 13% de las mujeres y al 10,9% de los hombres.

De acuerdo con la base de datos de OIT, en 2011 el 18,4% de los jóvenes ocupados en 2011 tenía contrato de trabajo escrito (otro indicador de formalidad), con iguales porcentajes para hombres y mujeres. Para 13 países de América Latina el promedio es de 48,2% (51% para las mujeres y 46,5% para los hombres).

Cuadro 2
Población ocupada entre 15 y 24 años por dominio, según nivel de formalidad

	Urbano Metropolitano	Resto Urbano	Rural Nacional	Total
INFORMAL	108.380	317.744	797.417	1.223.541
FORMAL	155.073	153.043	137.476	445.592
Total	263.453	470.787	934.893	1.669.133

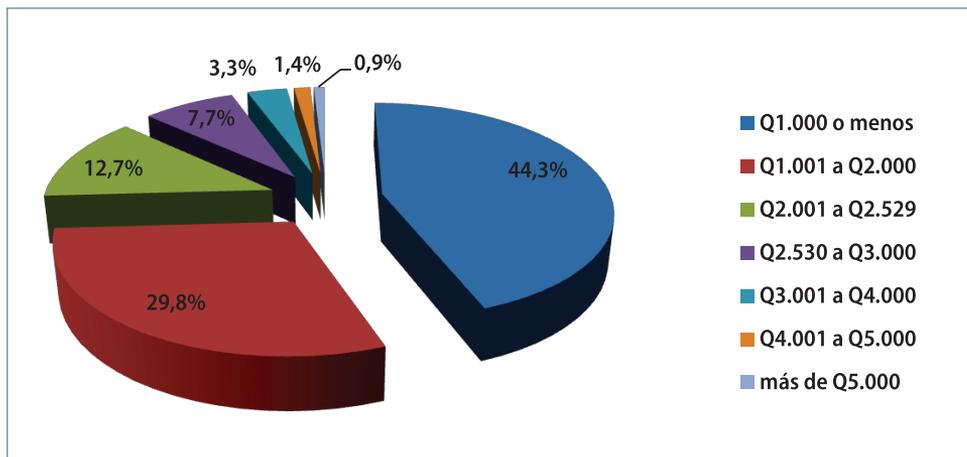
Fuente: ENEI 1-2014.

Con respecto a los ingresos, del total de 1,6 millones de jóvenes ocupados, el 74,7% percibe algún ingreso, en tanto que el restante 25,3% se encuentra en la categoría de trabajador no remunerado. De los que reportan ingresos, sea como empleados, trabajadores por cuenta propia o jornaleros, el 44% percibe menos de Q 1.000, equivalentes a US\$ 131,23 en octubre de 2014²⁰. En el gráfico siguiente se presenta la distribución de la población juvenil ocupada, donde puede observarse que solamente el 13,3% tiene un ingreso superior al salario mínimo vigente en 2014 (Q 2.499,10 mensuales para actividades agrícolas y no agrícolas).

20 El tipo de cambio reportado por el Banco de Guatemala en octubre de 2014 osciló alrededor de Q 7,62 por dólar de los Estados Unidos de América.

Gráfico 2

Distribución del rango de ingresos para población de 15 a 24 años



Fuente: ENEI 1-2014.

El cuadro y el gráfico siguientes muestran la distribución del ingreso de los jóvenes ocupados por sexo, donde pueden observarse que las mujeres se encuentran en desventaja con relación a los hombres. Así, de los jóvenes ocupados que tienen algún tipo de ingreso, el 44,3% percibe Q 1.000 o menos, pero al desagregar por sexo resulta que poco más de la tercera parte de los hombres se encuentra en el rango de Q 1.000 o menos, en tanto que el 60% de las mujeres está ubicado en dicho rango.

Cuadro 3

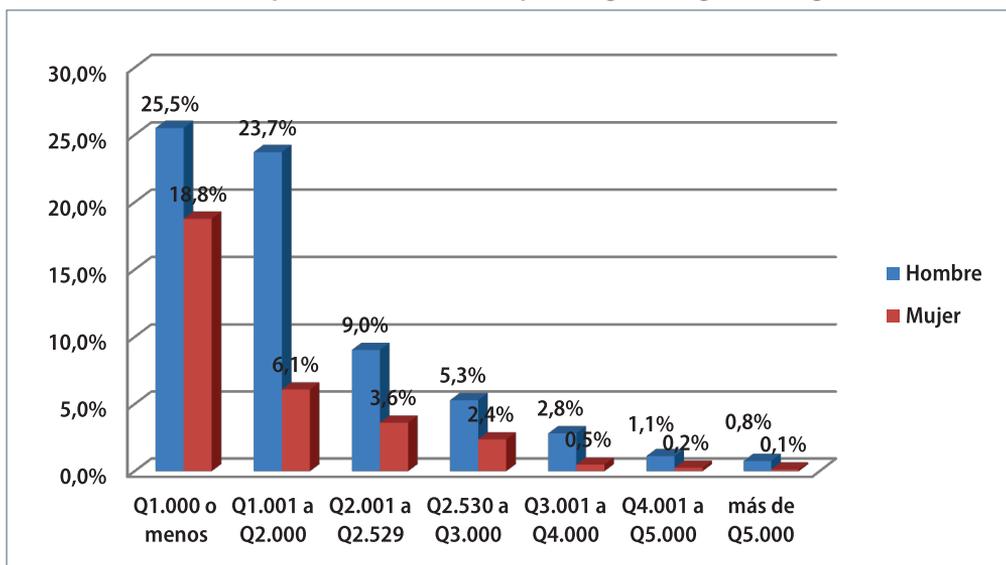
Población ocupada de 15 a 24 años por rango de ingresos, según sexo

Nivel de ingresos	Total	Hombre	Mujer
Total	100,0%	68,3%	31,7%
Q1,000 o menos	44,3%	25,5%	18,8%
Q1,001 a Q2,000	29,8%	23,7%	6,1%
Q2,001 a Q2,529	12,7%	9,0%	3,6%
Q2,530 a Q3,000	7,7%	5,3%	2,4%
Q3,001 a Q4,000	3,3%	2,8%	0,5%
Q4,001 a Q5,000	1,4%	1,1%	0,2%
más de Q5,000	0,9%	0,8%	0,1%

Fuente: ENEI 1-2014.

No incluye trabajadores no remunerados

Gráfico 3
Población ocupada de 15 a 24 años por rango de ingresos, según sexo



Fuente: ENEI 1-2014.

Los datos relativos a la tasa de ocupación por nivel educativo de la población de 15 a 24 años para 2011, indican que entre los que no tienen algún nivel educativo o solamente el nivel primario, está ocupado el 55,3%, de los que cuentan con nivel secundario, el 42,6%, y los que tienen educación universitaria el 47%. En el grupo sin nivel educativo y nivel primario, la tasa es superior al promedio de 17 países de América Latina, que asciende al 45,4%. Por sexo, en el caso de Guatemala la tasa de ocupación de las mujeres sin educación o con nivel primario asciende al 30,4%, con nivel secundario al 29,7% y con nivel universitario al 45,4%. En cuanto a los hombres, sin educación o con nivel primario es del 80,6%, del 55% con secundaria y del 49,1% con universitaria.

Un fenómeno que genera cada vez mayor preocupación es el de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, denominados convencionalmente como los NINI. El informe sobre "Trabajo decente y juventud en América Latina" señala al respecto que la principal preocupación con respecto a este segmento de la población juvenil deriva de "los costos sociales de la exclusión de los principales mecanismos de integración social, como la escuela y el trabajo, y la necesidad de políticas sociales para integrar a estos jóvenes a la sociedad. Es decir, se observa a la problemática como una cuestión de exclusión social, falta de oportunidades de los jóvenes y abandono del Estado" (OIT, 2013:42).

De acuerdo con la base de datos de OIT sobre empleo juvenil, en 2011, el 39% de los jóvenes entre 15 y 24 años se dedicaba exclusivamente a estudiar, el 29% solamente trabajaba, y el 9,9% combinaba estudio y trabajo, con lo cual resulta que el 22% entra en la categoría de NINI. Dicho porcentaje es superior al promedio de 18 países de América Latina.

Cuadro 4

Estudio y trabajo jóvenes de 15 a 19 años según sexo

	Hombre	Mujeres	Total
Solo estudian	38,3%	39,8%	39,0%
Solo trabajan	40,0%	18,5%	29,1%
Estudian y trabajan	15,3%	4,6%	9,9%
Ni estudian ni trabajan	6,4%	37,2%	22,0%

Fuente: Base de datos Trabajo decente y juventud en AL, OIT.

Para los 18 países estudiados, el promedio en el segmento de 15 a 19 años que solamente se dedica a estudiar es de 52%, que solo trabajan el 23%, que combina el trabajo y estudio el 13,3% y de NINI el 16,5%. Cabe señalar que un país con indicadores sociales sumamente favorables como Uruguay, tiene el 19% de los jóvenes en condición de NINI, en tanto que República Dominicana tiene solamente el 8,9%. Al tomar el conjunto de la población juvenil, de 15 a 24 años, el porcentaje que no estudia ni trabaja es del 25,1% para Guatemala, en tanto que para los 18 países es de 20,3%.

El informe antes mencionado de OIT subraya la heterogeneidad de los NINI. Estos incluyen a los que no trabajan ni estudian, pero buscan empleo o están dedicados a los quehaceres del hogar (principalmente mujeres) y los inactivos (principalmente hombres, “que no trabajan, no estudian, no buscan empleo ni tampoco realizan tareas en el hogar, es decir un ‘núcleo duro’ sin actividad específica, aunque muchos de ellos están en esta situación de manera temporal, o en una transición entre diferentes actividades laborales y educativas” (OIT, 2013:42 y 43). En el cuadro siguiente se presentan los datos para Guatemala.

Cuadro 5
Características de jóvenes que no estudian
y trabajan – 15 a 24 años, según sexo

	Hombres	Mujeres	Total
Cesante	27,2%	2,0%	5,9%
Aspirante	10,4%	3,9%	4,9%
Quehaceres en el hogar	20,7%	88,9%	78,5%
Otro	41,8%	5,1%	10,7%

Fuente: Base de datos Trabajo decente y juventud en AL, OIT.

Para 18 países de América Latina el 54% de los jóvenes de ambos sexos se encuentran dedicados a quehaceres del hogar y 21% están ubicados en la categoría de otros (inactivos). Entre los hombres, el 15% de los jóvenes de América Latina se dedica a quehaceres del hogar, y el 44,1% se ubica en “otro”, en tanto que de las mujeres, el 71,4% se dedica a quehaceres del hogar y el 11,1% corresponde a “otro”. De esto resulta que son hombres quienes mayoritariamente se encuentran en la situación de mayor vulnerabilidad y exclusión.

2. MARCO NORMATIVO VIGENTE

2.1 Código de Trabajo

El contrato de aprendizaje es fundamentalmente regulado en el Código de Trabajo (Decreto N° 1.441 del Congreso de la República) emitido en 1961. Dicho código contiene las normas relacionadas con los contratos de trabajo, tanto individuales como colectivos, derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores, salario mínimo, conflictos económicos y sociales y procedimientos administrativos y judiciales.

El aprendizaje está incluido en el título denominado “trabajo sujeto a regímenes especiales”, que se refiere a ciertas categorías de trabajadores que deben ser objeto de una protección especial, como el trabajo de mujeres o de los menores de edad; o que por ciertas características o situaciones particulares, pueden ser exceptuadas de algunas de las normas protectoras que aplican para los trabajadores en general, como es el caso del trabajo doméstico o el trabajo a domicilio.

El artículo 170 del Código de Trabajo establece que “son aprendices los que se comprometen a trabajar para un patrono a cambio de que este les enseñe en forma práctica un arte, profesión u oficio, sea directamente o por medio de un tercero, y les dé la retribución convenida, la cual puede ser inferior al salario mínimo”.

En la doctrina jurídica el contrato de aprendizaje es definido como “aquel en función del cual un empresario se obliga a enseñar o hacer enseñar a otra persona, en forma práctica y metódica y durante un tiempo determinado, un oficio, industria o profesión, obligándose esta, a su vez, a trabajar a las órdenes de aquel, mediando o no el pago de una retribución” (Gnecco, L., 2002, citado por Cruz, 2011). Es por ello que se le considera un contrato “sui generis”, dado que el propósito principal es la formación técnica del aprendiz. También se afirma que es un contrato de naturaleza mixta o de doble propósito pues, por una parte, es un contrato de trabajo, dado que el aprendiz debe prestar sus servicios al empleador; y por la otra se encuentra la obligación del empleador de enseñar o perfeccionar al aprendiz en el desempeño de un oficio o de una técnica.

En los artículos 171 a 174 del Código de Trabajo están señaladas las condiciones que deben observarse para acordar un contrato de aprendizaje:

- Solo puede estipularse a plazo fijo.
- Debe determinarse la duración de la enseñanza y su desarrollo gradual.
- También debe determinarse el monto de la retribución correspondiente a cada grado o período de la misma.
- Al término del contrato el patrono debe dar al aprendiz un certificado en donde conste que aprendió el arte, profesión u oficio de que se trate.
- Si el patrono se niega a extender el certificado, la Inspección General de Trabajo ordenará que se practique un examen de aptitud, y si el aprendiz lo aprueba, el patrono debe extenderlo dentro de las 24 horas siguientes.

- El citado examen de aptitud debe ser gratuito.
- El patrono puede despedir sin responsabilidad de su parte al aprendiz que adolezca de incapacidad manifiesta para el arte, profesión u oficio de que se trate.
- El aprendiz puede poner término al contrato con solo un aviso previo de 5 días.

2.2 Ley Orgánica del INTECAP

El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) fue fundado en 1972, por lo que pertenece a la generación de Instituciones de Formación Profesional (IFP) que surgieron en América Latina a finales de la década de 1960.

El artículo 1º de la Ley Orgánica del INTECAP (Decreto N° 17-72 de 1972) declara de interés nacional, necesidad y utilidad pública, la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la productividad. El artículo 2º indica que para los efectos de esa ley, se entiende por capacitación de los recursos humanos: “el aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los trabajadores del país, en las diversas actividades económicas y en todos los niveles ocupacionales”.

El artículo 5 señala entre los objetivos del INTECAP el de “constituir el organismo técnico especializado del Estado, al servicio de la Nación y con la colaboración del sector privado para el desarrollo de los recursos humanos y el incremento de la productividad, sin perjuicio de las labores que realizan otros organismos y dependencias estatales en estos campos y otros afines”, así como el de “colaborar con las entidades que promuevan el desarrollo económico y social del país como organismo especializado en el incremento de la productividad y en la capacitación de los recursos humanos”.

Entre las actividades que debe atender el INTECAP, descritas en el artículo 6º de su ley orgánica, se encuentra el aprendizaje, con respecto al cual se indica que le corresponde “realizar dentro de la ley, en todo el territorio nacional, actividades para el aprendizaje de menores de 18 y mayores de 14 años, no solo fuera, sino que principalmente dentro de las empresas y contando con su anuencia, creando, instalando, equipando y operando los centros necesarios”.

También está facultado para “organizar y desarrollar carreras técnicas en los diferentes sectores de la economía” y “otorgar títulos, diplomas o certificados con plena validez legal”, quedando entendido que no tiene funciones en el campo de la enseñanza superior.

La junta directiva de la institución está integrada en forma tripartita, si bien la mitad de los directores son nombrados por el sector empleador, a través de las cámaras empresariales. Por el sector público participan el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Economía y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que es el órgano de planificación del Estado. El sector privado (empleador) designa seis directores y el sector laboral, tres.

Esta entidad se financia fundamentalmente con el producto de la “tasa patronal”, que pagan todos los empleadores afiliados al IGSS, y que es recaudada por esta institución, equivalente al 1% del valor total de la planilla mensual de sueldos y salarios, establecida en el artículo 28 de su ley orgánica.

El presupuesto de 2013 de la institución se integró con los siguientes rubros de ingresos:

Tasa patronal	Q 319 millones
Venta de servicios de capacitación	50,5 millones
Otras actividades (incluye inversiones financieras)	51,1 millones
Total	420,6 millones

Fuente: Memoria de Labores INTECAP 2013.

El artículo 27 de la ley orgánica del INTECAP indica que entre los renglones que constituyen el patrimonio de la institución se encuentran “los asignados del Estado, que deben figurar en el Presupuesto General de Gastos de la Nación”. No obstante, desde la fundación en 1972, el Estado no ha cumplido con asignar cantidad alguna en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, para dar cumplimiento a esa disposición.

2.3 Ley de Educación Nacional

El Ministerio de Educación (MINEDUC), de acuerdo con lo que indica el artículo 8 de la Ley de Educación Nacional (Decreto N° 2-91) emitida en 1991, es “la institución del Estado responsable de coordinar y ejecutar las políticas educativas determinadas por el Sistema Educativo del país”. La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto N° 114-97) emitida en 1997, desarrolla la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo y señala las funciones sustantivas de los ministerios de Estado. En el artículo 33, relativo a las funciones del Ministerio de Educación, indica que le corresponde “lo relativo a la aplicación del régimen jurídico concerniente a los servicios escolares y extraescolares para la educación de los guatemaltecos”.

El artículo 2º de la Ley de Educación Nacional señala entre los fines de la educación, que esta debe “proporcionar una educación basada en principios humanos, científicos, técnicos, culturales y espirituales, que formen integralmente al educando, lo preparen para el trabajo, la convivencia social y le permitan el acceso a otros niveles de vida”. Otro de los fines se refiere a “fomentar en el educando un completo sentido de organización, responsabilidad, orden y cooperación, desarrollando su capacidad para superar sus intereses individuales en concordancia con el interés nacional”.

El Sistema Educativo Nacional, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Educación Nacional, está conformado por dos subsistemas: el Subsistema de Educación Escolar y el Subsistema de Educación Extraescolar o Paralela.

El Subsistema de Educación Escolar (Artículo 29 de la Ley de Educación Nacional) está integrado por los niveles siguientes:

- Primer Nivel: educación inicial
- Segundo Nivel: educación preprimaria

- Tercer Nivel: educación primaria (6 grados)
- Cuarto Nivel: educación media, que comprende dos ciclos: básico (3 años) y diversificado (2 o 3 años, según la carrera).

El Subsistema de Educación Extraescolar es definido como “una forma de realización del proceso educativo, que el Estado y las instituciones proporcionan a la población que ha estado excluida o no ha tenido acceso a la educación escolar y a la que habiéndola tenido, debe ampliarla”. Entre las características de la educación extraescolar, citadas en el artículo 31, están las referentes a que no está sujeta a un orden rígido de grados, edades y conocimientos; y capacita en el desarrollo de habilidades y destrezas, hacia nuevos intereses personales, laborales, sociales, culturales y académicos.

Entre las obligaciones del Estado, el artículo 33 de la ley señala la de “crear, mantener e incrementar centros de educación con orientación ocupacional, así como fomentar la formación técnica y profesional de acuerdo a la vocación de la región”.

2.4 Ley de Alfabetización

La Constitución Política de la República en su artículo 75 declara la alfabetización de urgencia nacional²¹ y en los artículos 13 y 14 transitorios, respectivamente, asigna el uno por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para la alfabetización y crea el Comité Nacional de Alfabetización.²²

La Ley de Alfabetización (Decreto N° 14-86 de 1986) define en su artículo 1° que por alfabetización se entiende “la fase inicial del proceso sistemático de la educación básica integral y que implica, además, el desarrollo de habilidades y conocimientos en respuesta a las necesidades socioculturales y económico-productivas de la población”.

El Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) está integrado por nueve funcionarios de entidades públicas (Ministros de Estado, el Rector de la Universidad de San Carlos y un representante del Consejo Nacional de Desarrollo) y siete representantes del sector privado, incluyendo uno del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) -sector empleador- y uno de las centrales sindicales (Artículo 7 de la Ley de Alfabetización).

El artículo 12 señala entre las funciones del CONALFA la de “promover como acción de post alfabetización, la creación de oportunidades de acceso efectivo de los neoalfabetas a los servicios de educación escolar acelerados, educación extraescolar, capacitación laboral y desarrollo cultural”.

21 La Constitución entró en vigor en 1985 y en 1986 el índice de analfabetismo en la población de 15 años y más era de 52% (Exposición de motivos de la Ley de Alfabetización).

22 A partir de 2008 CONALFA recibe una asignación equivalente al 0,3% de los ingresos tributarios del gobierno central y el 1% del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Educación (Decreto N° 54-99 de 1999).

2.5 Ministerio de Trabajo y Previsión Social

La Ley del Organismo Ejecutivo, que como ya se indicó, prescribe las funciones sustantivas de los ministerios de Estado, indica en su artículo 40 que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) es la entidad responsable de hacer cumplir, entre otros, el régimen jurídico relativo a la formación técnica y profesional. Para ello debe “diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores”, en tanto la ejecución de los programas es competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes.

El artículo 3 de la Ley Orgánica del INTECAP indica que “La coordinación de sus actividades con la política general del Estado se hará por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como órgano competente y de comunicación con el Ejecutivo” y que dicho ministerio “señalará al instituto los lineamientos de la política gubernativa en lo que se refiere al aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos”.

2.6 Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en 2012 mediante el Decreto N° 1-2012 que reforma la Ley del Organismo Ejecutivo, tiene la función de “diseñar, regular y ejecutar las políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de los individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema”. Deberá promover acciones que eviten la exclusión y vulnerabilidad en el ámbito no cubierto por las políticas públicas sectoriales.

2.7 Consejo Nacional de la Juventud

El Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) fue creado en 1996, mediante Acuerdo Gubernativo No. 405-96, como un órgano adscrito a la Presidencia de la República. El artículo 2 del citado acuerdo le señala entre sus atribuciones la de ser “órgano rector en la promoción de programas y acciones que viabilicen la participación de la juventud en el desarrollo de Guatemala”. No se trata de un cuerpo colegiado, sino de un órgano administrativo, encabezado por una Dirección General y una Dirección Ejecutiva.

3. MARCO DE POLÍTICAS

3.1 Política Nacional de Juventud 2012-2020

El CONJUVE y la Secretaría Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLÁN) formularon, con la participación de actores públicos y privados, la Política Nacional de Juventud 2012-2020, que fue aprobada por el presidente de la República mediante Acuerdo Gubernativo N° 173-2012 del 9 de agosto de 2012.

Para efectos de la política se considera jóvenes adolescentes a quienes tienen entre 13 y 18 años de edad, y jóvenes a los mayores de 18 y menores de 30 años, anotando que de conformidad con la Carta Iberoamericana de Derechos Humanos se considera jóvenes a quienes se encuentran entre los 15 y 24 años de edad.

La política contempla la creación del Gabinete Específico de la Juventud, el cual fue establecido formalmente mediante Acuerdo Gubernativo N° 163-2012, emitido el 30 de julio de 2012. En el citado acuerdo se indica, en el artículo 1, que el gabinete propiciará "la articulación, coordinación e impulso de acciones para la implementación de planes, políticas públicas, programas y proyectos, especialmente los de inversión social, enfocados al desarrollo integral de la juventud".

Es presidido por el Presidente de la República y coordinado por el Vicepresidente. Además de los dos funcionarios mencionados, lo integran 11 ministros de Estado (por lo que solamente se exceptúan los ministros de Relaciones Exteriores y de Energía y Minas), el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), el Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), el Secretario de SEGEPLÁN, el Secretario de Bienestar Social y el Director del CONJUVE.

El objetivo general de la política es "promover la vigencia plena de los derechos de las y los jóvenes para mejorar sus condiciones y calidad de vida, privilegiando su desarrollo integral y el ejercicio pleno de la ciudadanía como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo".

Comprende 10 áreas estratégicas. Las que tienen mayor relación con el tema de la investigación son:

- **Educación:** que incluye 10 acciones, entre ellas: "impulsar procesos de capacitación e inserción laboral, con énfasis en el desarrollo de programas innovadores de formación para el trabajo en contextos rurales"; y "fortalecer las competencias educativas relacionadas con el ámbito laboral de las y los jóvenes sin dejar fuera a la juventud socialmente excluida, para la generación de una cultura emprendedora".
- **Trabajo y productividad:** incluye 17 acciones, entre las que pueden destacarse las siguientes:
 - Impulsar mecanismos de intermediación y apertura laboral entre los centros educativos y las empresas.
 - Impulsar programas de capacitación y certificación de habilidades y fortalecer los mecanismos institucionales de colocación de empleos.
 - Facilitar la incorporación de jóvenes a su primer empleo en condiciones dignas.

- Fomentar el emprendimiento mediante el impulso de proyectos productivos propios, el financiamiento de iniciativas viables y el apoyo a jóvenes emprendedores, dando un tratamiento específico a las juventudes rurales.
- Crear y mantener un sistema de identificación, normalización, difusión y certificación de competencias laborales.
- Crear una red de oferta de servicios de formación para la capacitación laboral.
- Favorecer programas específicos de capacitación y empleabilidad, orientados a las juventudes con mayor propensión a la migración.

3.2 Política Nacional de Empleo – “Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021”

Esta política fue adoptada por el gobierno el 10 de mayo de 2012. Su objetivo es “mejorar el nivel de vida de las familias guatemaltecas, creando las condiciones que promuevan la generación de empleo seguro, decente y de calidad en Guatemala”.

Comprende cuatro ejes:

- Empresas competitivas
- Guatemaltecos empleables y productivos
- Entorno competitivo
- Estado promotor de una política que responde a los retos

Para el desarrollo de los cuatro ejes se plantean siete estrategias.

El segundo eje –Guatemaltecos empleables y productivos– se implementará mediante la estrategia 4: incrementar la productividad de los trabajadores. Para ello se proponen las siguientes acciones:

- **Mejorar la salud de la población:** mejorar de la cobertura y calidad de los servicios a toda la población.
- **Mejorar el sistema de previsión social:** velar porque los empresarios cumplan con su responsabilidad de inscribir a los trabajadores y reformar el funcionamiento del sistema.
- **Incrementar la escolaridad y calidad educativa:** promover el acceso, permanencia y promoción de los estudiantes en el sistema educativo. Para ello es necesario generar proyectos piloto para promover métodos alternativos e innovadores de enseñanza, que tomen en cuenta, entre otros factores, lo que el mercado laboral está demandando.
- **Incrementar las habilidades técnicas de los trabajadores:** desarrollar un sistema destinado a mejorar destrezas laborales de la población, para aumentar su empleabilidad y productividad. Para ello se propone, en un proceso de colaboración entre el MTPS, el INTECAP y el Ministerio de Economía, realizar un inventario de las necesidades de los sectores con mayor potencial

competitivo y posibilidad de generación de empleo, e identificar mecanismos que permitan articular los programas de capacitación e identificar la mejor forma de atraer potenciales trabajadores, con especial atención a los jóvenes que se incorporan al mercado laboral.

- **Desarrollar las habilidades de comunicación y liderazgo de los trabajadores:** para que los trabajadores se desenvuelvan en un ambiente formal de trabajo, a través de actividades extracurriculares incluidas en los programas de capacitación y en la educación formal.
- **Desarrollar experiencias que permitan a los jóvenes insertarse en el mundo laboral:** implementar programas orientados a impulsar la figura legal del aprendiz. Para esto se propone una colaboración estrecha entre el Ministerio de Trabajo, el MINEDUC, el CONJUVE y el sector privado, para desarrollar distintas modalidades de aprendices, así como otro tipo de programas que promuevan el primer empleo en los jóvenes. Desarrollo de proyectos piloto, por ejemplo, en costura, para el sector de vestuario; o en inglés y computación para el sector de “call centers” (centros de llamadas).
- **Orientar a trabajadores sobre los nichos de empleabilidad:** facilitar información para encontrar opciones de trabajo que mejor se adecúen a las calificaciones y competencias de los trabajadores; e informar a estudiantes de secundaria sobre opciones laborales.
- **Expandir el número de trabajadores que ganan por arriba del salario mínimo:** para ello se proponen dos acciones. Un esfuerzo claro para hacer cumplir el salario mínimo y, por otra, garantizar la congruencia entre la realidad productiva y competitiva de la población y de las distintas regiones del país y el crecimiento del salario mínimo.
- **Desarrollar programas que permitan la integración laboral de las mujeres, jóvenes, discapacitados y otros grupos vulnerables:** implementar guarderías que permitan a las madres trabajadoras integrarse a trabajos formales. Colaboración del MIDES y el MINEDUC.
- **Recalificación y reinserción laboral:** formación y capacitación para personas desocupadas, acorde a sus necesidades.

3.3 Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032

El gobierno de la República presentó el Plan Nacional de Desarrollo el 12 de agosto de 2014, luego de ser aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. El plan consta de cinco políticas o ejes:

- Guatemala urbana y rural
- Bienestar para la gente
- Riqueza para todas y todos
- Recursos naturales para hoy y el futuro
- Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

El eje Bienestar para la gente contempla las metas de universalizar la educación hasta el nivel medio y de elevar la calidad del proceso educativo. Esta última incluye lo relativo a “fortalecer la formación técnica, tanto inicial como en el servicio, en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, que responda a las necesidades del desarrollo del país, con participación del INTECAP, el Ministerio de Educación, el sector productivo, otros ministerios y universidades.

El eje Riqueza para todas y todos incluye entre sus prioridades la relativa a “Generación de empleo decente y de calidad”, planteando metas relacionadas con la disminución de la informalidad, del subempleo y del porcentaje de trabajadores que viven en extrema pobreza.

Entre los lineamientos de ese eje se encuentra el referido a “garantizar la autonomía económica de las mujeres, la incorporación de los jóvenes y otros grupos vulnerables al mercado laboral”, lo que incluye, en coordinación con las empresas, el diseño de formatos adecuados para combinar trabajo y estudio”; y “formalizar acuerdos de colaboración entre el sector público y el privado, con el objeto de diseñar e implementar programas activos para la colocación de trabajadores, el aprendizaje y la formación”.

4. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL APRENDIZAJE

En Guatemala funcionan tres sistemas separados de formación para el trabajo, que podrían constituir subsistemas o componentes de un verdadero Sistema de Formación Profesional, como existe en otros países. Un estudio sobre el empleo juvenil en Guatemala (Hakim, 2011) identificó los tres subsistemas, señalando que el tercero de ellos -el de formación técnica y profesional- está a cargo del INTECAP. Pero tomando en cuenta la función de rectoría sectorial que, por mandato de la Ley del Organismo Ejecutivo,²³ corresponde a cada uno de los ministerios y lo que señala el artículo 3 de la Ley Orgánica del INTECAP, dicho subsistema debe estar a cargo del MTPS. Por consiguiente, los tres subsistemas de formación para el trabajo existentes en Guatemala son los siguientes:

- **Educación técnica y vocacional de la enseñanza secundaria**, atendida por los Ministerios de Educación, Agricultura, Salud y Defensa.
- **Educación para adultos en el área de alfabetización**, a cargo del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA).
- **Formación profesional y capacitación**, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en coordinación con el INTECAP y el MIDES.

a. Subsistema de educación técnica y vocacional de la enseñanza secundaria

No fue posible obtener datos sobre la población atendida y el número de establecimientos públicos dedicados a la formación vocacional y técnica. Hakim (2011), sin mencionar año, pero puede suponerse que se refiere a 2010, indica que los estudiantes de centros de educación técnica y vocacional del nivel secundario, atendidos por el MINEDUC, ascendían a 27.500 en los centros del ciclo básico y a 22.300 en el último año del ciclo diversificado.

El Anuario Estadístico del MINEDUC correspondiente a 2013 reporta que la inscripción en el ciclo básico ascendió a 764.415 estudiantes (52% hombres y 48% mujeres), de los cuales el 61% reside en áreas urbanas y el 39% en rurales. Los establecimientos públicos, entre los que se incluyen los institutos por cooperativa (cofinanciados por las municipalidades, los padres de familia y el MINEDUC) atienden al 65% de los estudiantes, y los centros privados, al 35% restante. Entre 2002 y 2013 la cobertura neta pasó de 28,2% a 44%.

Un boletín del MINEDUC sobre los institutos experimentales de educación básica con orientación ocupacional (comercial, industrial y agropecuaria), construidos dentro del "Proyecto de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Media" (PEMEM) a partir de 1973, y conocidos por ello como Institutos PEMEM, reporta una población escolar de 52.556 alumnos en 2013, de los cuales el 55% son hombres y el 45% mujeres.

23 El artículo 23 de la Ley del Organismo Ejecutivo señala que "Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad".

Según datos proporcionados por la Dirección de Planificación (DIPLAN) del MINEDUC, para 2015 funcionan 49 institutos PEMEM, de los cuales 14 están ubicados en el Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala. Otros datos de la Dirección General de Gestión de la Calidad Educativa (DIGECADE), también del MINEDUC, indican que en 29 establecimientos se imparte formación agrícola y pecuaria, y en algunos de ellos horticultura, avicultura, fruticultura, granos básicos y floricultura; en 47 se imparte corte y confección, en 40 cocina, repostería y panadería, en cuatro mecánica automotriz, en uno albañilería y en uno dibujo de construcción.

En una entrevista con personal del PEMEM denominado Centro de Usos Múltiples (CUM), ubicado en la zona 5 de la ciudad capital, las funcionarias entrevistadas indicaron que tienen necesidad de nueva maquinaria y equipo, y que los alumnos deben aportar los insumos que se utilizan en los talleres, llevando a sus hogares los productos elaborados. En la información general proporcionada por DIGECADE aparece que en el CUM solamente se imparten las especialidades de corte y confección y panadería y alimentos, pero de acuerdo con los datos ofrecidos por personal del CUM se imparten ocho especialidades (comercio y servicio, carpintería, electricidad, corte y confección, belleza, panadería, cocina y manualidades). Debido a que se jubiló el profesor que impartía dibujo técnico y no fue nombrado el sustituto, ya no se imparte dicha especialidad. Otra funcionaria entrevistada afirmó que el cuerpo docente es calificado, pues varios de ellos son egresados del Instituto Técnico Vocacional Imrich Fischmann y de la Escuela de Educación para el Hogar. Que la base técnica permite a varios alumnos continuar en el Imrich Fischmann y en otro instituto privado (Luis Cardoza y Aragón) similar al Fischmann o en el INTECAP, y que debido a que los alumnos adquieren una base mínima, no hay demanda en las empresas para los egresados del CUM y, en general, de los PEMEM.

En el ciclo diversificado la población estudiantil ascendió en 2013 a 395.293, distribuida en partes iguales entre hombres y mujeres. Los establecimientos privados atienden al 69% y los públicos, que también incluyen a institutos por cooperativa, al 31%. De dichos datos resulta que la tasa neta de cobertura del ciclo básico es del 44% sobre la población que debe ser atendida por ese ciclo y 24% para el ciclo diversificado. Entre 2002 y 2013 la cobertura neta pasó de 17,49% a 24,1%.

Respecto al nivel de preparación en competencias básicas, las pruebas realizadas por la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa (DIGEDUCA) del MINEDUC, reportan que de 137.466 estudiantes del ciclo diversificado evaluados en 2012, el 92,7% no alcanzó el logro mínimo esperado en matemáticas y el 75,53% en lectura (Orozco, 2014).

En 2012, de acuerdo con un documento elaborado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés), se impartían 24 carreras en el ciclo diversificado, de las cuales 105 correspondían a carreras de bachillerato en ciencias y letras y bachilleratos especializados en diversas disciplinas; 71 a peritos contadores y peritos especializados; 27 a secretariados bilingües y monolingües (solo español) y 31 a magisterio. En 2014 se inició un proceso de autorización y revalidación de carreras del ciclo diversificado, con dos categorías: carreras de aplicación general, que tienen plan de estudios autorizado por el MINEDUC y pueden ser impartidas por cualquier centro educativo; y carreras de aplicación específica, que son las autorizadas a un centro educativo específico.

El "Instructivo Autorización y revalidación de las Carreras del Ciclo de Educación Diversificada del Nivel de Educación Media", de noviembre de 2014, señala el procedimiento que deben seguir los centros

educativos, estableciendo el equipo mínimo con el que deben contar para impartir cualquier carrera, así como el equipo adicional para impartir carreras especializadas, como diseño gráfico, computación, turismo, textiles, electricidad, mecánica automotriz, bachillerato con orientación en educación, educación física, musical, gestión de oficinas y finanzas y administración.

Los institutos públicos de educación vocacional del ciclo diversificado que tienen mayor reconocimiento por el nivel de formación que alcanzan sus egresados son el Instituto Técnico Vocacional Dr. Imrich Fischmann, en la ciudad capital, y el Instituto Técnico Industrial Georg Kerschensteiner, ubicado en la ciudad de Mazatenango, departamento de Suchitepéquez.

El Instituto Técnico Vocacional Dr. Imrich Fischmann fue fundado en 1958, con el apoyo del Club Rotario, USAID y la Fundación Fischmann (de ahí el nombre que lleva el instituto) con la finalidad de formar mandos medios para la industria. En 2001 la Revista Crónica lo premió como el mejor centro educativo de su clase. Según el prospecto de 2015, el instituto otorga el título de bachiller industrial, con tres años de estudio, en 13 especialidades: dibujo de construcción, electricidad, mecánica automotriz, mecánica general, mecánica diésel, radio y televisión, refrigeración y aire acondicionado, mecánica de mantenimiento, artes gráficas, carpintería, estructuras metálicas, enderezado y pintura de automóviles, y procesamiento de alimentos. De acuerdo con los datos proporcionados por la dirección del instituto, en 2015 se inscribieron 914 alumnos, de los cuales el 18% corresponde a mujeres. Para el quinquenio 2001-2005 se reporta un promedio de 854 estudiantes por año.

El director del instituto indicó que una de las principales fortalezas de los egresados es el tiempo de práctica, que realizan en empresas privadas, con una duración de un año y cinco horas diarias. Por ello, la demanda de los egresados es muy alta, pues muchas empresas solicitan alumnos para que realicen sus prácticas y regularmente los contratan cuando las concluyen. Los principales problemas que enfrentan se refieren a las condiciones del edificio, en franco deterioro, y la falta de recursos para equipo y materiales. El director también mencionó el enorme interés que existe por cursar estudios en el instituto. Cada año ingresan alrededor de 300 estudiantes, en tanto que se someten a exámenes aproximadamente 5.000 jóvenes.

Un exdirector entrevistado indicó que con la reforma del ciclo diversificado que impulsa el MINEDUC se reducirá la duración de la carrera a dos años, lo que considera inconveniente, ya que bajará el nivel de formación. Considera que, por ejemplo, los estudiantes de mecánica automotriz ya no aprenderán a desarmar totalmente un motor de automóvil.

El Instituto Georg Kerschensteiner, como ya se indicó, está ubicado en la ciudad de Mazatenango y fue fundado en 1964, dentro de un convenio de cooperación con la República Federal de Alemania. Según el *pensum* de 2013, se imparten seis especialidades: soldadura y forja, electricidad, mecánica automotriz, máquinas y herramientas (tornos), construcción en madera y carpintería, construcción albañilería. En 2014 atendió 233 estudiantes, de los cuales fueron promovidos 179, lo que equivale a 77% de logro educativo. Del total de estudiantes, el 94% está integrado por hombres y el 6% por mujeres.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) a inicios de los años ochenta del siglo pasado, estableció cuatro Escuelas de Formación Agrícola (EFA), en Jacaltenango (Huehuetenango), San Marcos (cabecera del departamento de San Marcos), Cobán (Alta Verapaz) y Sololá (cabecera del departamento de Sololá).

En 1997 dichas escuelas y demás centros de formación agrícola pasaron a ser coordinados por la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), entidad autónoma y descentralizada, creada en 1921, a quien por mandato del artículo 79 de la Constitución Política, le corresponde “organizar, dirigir, y desarrollar los planes de estudio agropecuario y forestal de la Nación, lo relativo a la enseñanza agropecuaria”, y recibe, también por mandato constitucional, el 5% del presupuesto del MAGA. La ENCA coordina el funcionamiento del subsistema de Centros de Educación Media Agropecuaria o Forestal (CEMAF), del cual forma parte la misma ENCA. Actualmente funcionan 19 CEMAF, de los cuales tres pertenecen a la red de centros de educación media del Ministerio de la Defensa Nacional, denominados Institutos Adolfo V. Hall.

En cuanto a los Ministerios de Salud y de la Defensa Nacional, el primero tiene a su cargo escuelas de enfermeras y de auxiliares de enfermería, en tanto que el segundo administra los centros de formación de oficiales (Escuela Politécnica y Escuela de Aviación Militar), especialistas (Escuela Naval y Escuela de Músicos Militares Escuela de Aviación), mecánicos y especialistas (Escuela Técnica Militar de Aviación y Escuela Militar de Música), mecánicos, y los institutos cívico militares denominados Adolfo V. Hall, dedicados a la enseñanza secundaria, de los cuales funciona uno en la ciudad capital y siete en diferentes ciudades del país.

Con respecto a la educación extraescolar, esta se encuentra a cargo de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX) del MINEDUC. En el cuadro siguiente se presenta información de los programas existentes y el número de personas atendidas.

Cuadro 6
Programas de DIGEEX - MINEDUC

Programa	Población atendida 2014		
	Hombres	Mujeres	Total
Programa de Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC) – nivel primario	2.681	3.792	6.473
Núcleos Familiares Educativos para el Desarrollo (NUFED) – ciclo básico	17.071	13.338	30.409
Programa de Modalidades Flexibles para la Educación Media – ciclo básico	1.837	1.708	3.545
Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana (CEMUCAF) – técnica ocupacional	10.422	25.838	36.260
Radios Educativas – oyentes			20.500
Centros de Aprendizaje de Tecnologías de la Información y la Comunicación	Nd	nd	Nd

Fuente. Informe de Cobertura de los Programas de Educación Extraescolar 2012-2014, DIGEEX.

Los NUFED iniciaron actividades en Guatemala en 1978, para atender comunidades rurales afectadas por el terremoto de 1976, inspirados en el modelo desarrollado por la Unión Nacional de las Casas Rurales de Educación y Orientación (UNMFREO) de Francia y las Escuelas Familiares Agrícolas (APEFA) de Argentina.

En 2012 funcionaban 612 centros o núcleos. Ofrecen educación básica o intermedia (tres años) y se basan en el principio de autogestión por parte de la comunidad. La formación que ofrecen está determinada por las necesidades y características socioeconómicas de cada región o comunidad,

combinando los estudios del ciclo básico con preparación técnica laboral en parcelas laborales, en base al principio de “alternancia”, conforme a un *pensum* de estudios autorizado mediante Acuerdo Ministerial del MINEDUC N° 694 del 18 de octubre de 1998.

El Ministerio de Educación reporta el funcionamiento de 182 CEMUCAF en 19 departamentos, los cuales ofrecen cursos de agricultura, corte y confección, manualidades, repostería, cocina, computación, belleza, carpintería, deshilado y bordado, artesanía, arte y pintura, electricidad, panadería, herrería, piñatería, salubridad comunal, deshidratado y envasado. La DIGEEX certifica los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas egresadas. Los centros funcionan en espacios físicos proporcionados por la comunidad o la municipalidad, o bien por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o personas particulares.

También figura entre los programas de la DIGEEX el de “Educación a distancia y semipresencial”, dentro del cual pueden atenderse estudiantes para el ciclo de educación básica, educación acelerada de adultos y planes y programas de educación técnica y profesional, impartidos por el propio MINEDUC, centros educativos privados, grupos organizados y ONG.²⁴

Como dependencia académica descentralizada de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) -única universidad estatal- funciona el Instituto Tecnológico Guatemala-Sur (ITUGS), ubicado en el municipio de Palín, departamento de Escuintla. El ITUGS, con recursos provenientes de un préstamo de Taiwán, fue establecido en 2003 y administrado inicialmente por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y en 2008 fue transferido a la USAC.

En 2015 ofrece los grados académicos de técnico universitario en seis especialidades: procesos de manufactura, metal y mecánica, electrónica, refrigeración y aire acondicionado, producción alimentaria, y mecánica automotriz, las cuales se imparten en plan diario y en plan de fin de semana. Para ingresar se requiere un título de nivel medio (diversificado) de secundaria.

b. Subsistema de educación para adultos en el área de alfabetización

A cargo del CONALFA, comprende dos fases:

- **Fase inicial:** Consiste en aprender a leer, escribir y los cálculos matemáticos elementales, mediante un proceso de enseñanza integral que proporcione beneficios inmediatos para el alfabetizando (Art. 5 del Reglamento de la Ley de Alfabetización). Es homologada al primer grado de educación primaria.
- **Post alfabetización:** Comprende dos etapas, orientadas a “consolidar, fortalecer y ampliar las habilidades y destrezas adquiridas en la fase inicial, hacia la consecución básica integral del neoalfabeta orientada al trabajo y la productividad para mejorar los diversos aspectos de la vida personal, familiar y comunitaria”.²⁵ La primera etapa equivale al segundo y tercer grados de educación primaria, y la segunda al cuarto, quinto y sexto grados de primaria.

24 http://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=43&lang=es

25 http://www.conalfa.edu.gt/procalf_fasetapas.html

Cuadro 7
Población atendida por CONALFA – 2013

Fase	Inscritos	Promovidos
Fase inicial	191.733	117.789
I etapa Fase post-alfabetización	53.147	32.379
II etapa Fase post-alfabetización	44.164	27.404
Totales	289.044	177.572

Fuente: CONALFA 2013.

Los jóvenes entre 15 y 24 años representan el 26% de los promovidos en las dos fases, las mujeres representan el 77% y los indígenas, el 39%. En cinco de los 22 departamentos (Suchitepéquez, Santa Rosa, Zacapa, Huehuetenango y Quiché, citados en orden de mayor a menor participación) se concentra el 40% de las personas promovidas.

Para 2013 el índice de analfabetismo en población de 15 años y más ha descendido a 16,62%, de acuerdo con información de CONALFA, la que también indica que seis departamentos se encuentran cercanos a la alfabetización universal (tener un índice de analfabetismo menor al 4%). Ellos son Zacapa, Santa Rosa, Retalhuleu, Suchitepéquez, Sacatepéquez y El Progreso, que en conjunto tienen una población de 1,1 millones. El índice más alto de este grupo de departamentos lo tiene Zacapa con 10,23% y el más elevado Suchitepéquez, con el 17,66%.

c. Subsistema de formación profesional y capacitación

c.1. INTECAP

Para 2013, la Memoria de Labores del INTECAP informa que fueron atendidas 310.134 personas por medio de sus actividades de formación técnica, de las cuales 109.298 (35%) corresponde a jóvenes entre los 14 y los 24 años y el 43% a mujeres. La mayoría de los atendidos (53%) reside en la región central, que comprende los departamentos de Guatemala, Chimaltenango, Sacatepéquez y Santa Rosa; el 18% en la región sur, integrada por los departamentos de Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez y la parte sur de Quetzaltenango; el 13% en la región occidente, que abarca el norte de Quetzaltenango, Huehuetenango, Quiché, Sololá, San Marcos y Totonicapán; y el 16% en las regiones norte y oriente, que abarcan los restantes ocho departamentos.²⁶

Es también importante anotar que el 62% de los beneficiarios de las acciones de capacitación provienen de las empresas y el resto es clasificado como independientes (INTECAP, 2013).

La atención del INTECAP, de acuerdo con la opinión expresada en diversas ocasiones por dirigentes del sector privado o empleador, debe dirigirse fundamentalmente a las empresas que lo financian con sus contribuciones, que en su mayoría (67% de las 70.445 empresas afiliadas al IGSS) están ubicadas en el

²⁶ Las regiones de INTECAP no se corresponden con la delimitación de las ocho regiones de desarrollo contempladas por la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto N° 70-86 emitido en 1986) y que es la utilizada por el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y por la mayoría de entidades públicas.

departamento de Guatemala (IGSS, 2013). Hakim (2011) señala que en términos cuantitativos el 96% de los beneficiarios está constituido por trabajadores que reciben una formación complementaria para el puesto de trabajo, pero que desde el punto de vista del número de horas de formación impartidas, los beneficiarios de la formación inicial representan el 40% del total del tiempo de capacitación ofrecido por la institución.

En el cuadro siguiente se presenta el resumen de los jóvenes atendidos por los programas de INTECAP, durante 2013.

Cuadro 8
Jóvenes (14 a 24 años) atendidos por INTECAP por tipo de programa - 2013

Programa	Hombres	Mujeres	Total
Formación Integral de Jóvenes (FIJO)	2.217	22	2.239
Formación de Jóvenes y Adultos (FORJA)	4.589	2.384	6.973
Carrera Técnica (CT)	1.750	545	2.295
Carrera Técnica Corta (CTC)	114	96	210
Diplomados	25	15	41
Acciones de Capacitación Técnica Administrativa (ACTA)	48.235	40.296	88.531
Seminarios	4.047	2.118	6.165
Formación en idiomas	1.543	1.302	2.845
Totales	62.520	46.778	109.298

Fuente: Información proporcionada por la Dirección de Planificación de INTECAP.

Los programas del INTECAP se clasifican en programas de formación inicial y de formación complementaria. Entre los primeros, los dedicados exclusiva o mayoritariamente para jóvenes son:

- **Formación Integral de Jóvenes (FIJO).** En 2013 ofreció 11 carreras presenciales de larga duración (1,5 a 3 años), desarrollando competencias para ocupaciones calificadas o altamente calificadas. La carrera con mayor número de cursantes fue la de mecánica automotriz (1.224) seguida de mecánico de refrigeración y aire acondicionado (243) y mecánico tornero y fresador (173), absorbiendo las tres carreras el 73% de participantes. El programa está dirigido a jóvenes de entre 14 y 18 años, con educación primaria aprobada. Al final de la formación, se realiza una práctica de 1.000 horas en una empresa.
- **Formación de Jóvenes y Adultos (FORJA).** Registraba 114 carreras de corta, mediana o larga duración en 2013, para desempeñarse en ocupaciones de nivel operativo y medio. Se requiere una edad de 16 años en adelante y la escolaridad varía en función de la complejidad de la carrera. El 58% de las personas atendidas son jóvenes entre 16 y 24 años. De las 114 carreras, hay 24 que tuvieron 100 o más cursantes (la de mayor asistencia fue reparador de computadoras con 1.147, seguida de cultor o cultora de belleza con 961 y cocinero con 961); 25 carreras con

más de 50 y menos de 100 cursantes; 26 carreras más de 25 y menos de 50 cursantes; y las restantes 39 carreras registraron entre 7 y 24 cursantes.

- **Carrera Técnica (CT).** En 2013 ofrecía 25 carreras de mediana y larga duración (10 meses a tres años), para atender la demanda de técnicos medios y técnicos medios superiores. Los requisitos de admisión son tres años de ciclo básico para técnicos medios, y ciclo diversificado para técnicos medios superiores, y edad entre 17 y 25 años. En la mayoría de casos se realiza una práctica de 500 horas en una empresa.

Las carreras con mayor número de participantes son las de cocinero internacional con 597 (319 hombres y 278 mujeres), técnico en electricidad industrial con 459 y técnico en electrónica industrial con 197 (en ambas carreras se obtiene el grado de bachiller en ciencias y letras, que habilita para el ingreso a la universidad), técnico en seguros (semipresencial) con 194, y técnico en electricidad industrial con 174. Estas cinco carreras atendieron al 59% de los participantes en el programa.

- **Carrera Técnica Corta.** En 13 carreras fueron atendidas 707 personas, de las cuales, como se muestra en el Cuadro 8, 210 eran jóvenes entre 14 y 24 años. Las que registraron mayor afluencia fueron las de administrador de pequeñas empresas, con 256, ejecutivo de ventas (semipresencial) con 122 y supervisor de planteas industriales (semipresencial) con 113 cursantes.

El programa Acciones de Capacitación Técnica Administrativa (ACTA) es, entre los cinco programas de formación complementaria que ejecuta el INTECAP, el que tiene la mayor presencia de jóvenes, pues en él participó el 81% de los jóvenes atendidos en 2013. ACTA comprende cursos de capacitación de hasta 250 horas de duración, para los niveles operativo, medio y ejecutivo, y tiene como propósito disminuir las brechas entre el nivel de competencia del trabajador y el requerido por el puesto de trabajo. Los participantes deben tener 16 años en adelante y la escolaridad depende de la complejidad del curso.

Por modalidad, la capacitación ofrecida por INTECAP es clasificada en cuatro tipos: presencial, móvil, formación a distancia y dual (empresa-centro). La modalidad móvil es la que reporta mayor porcentaje de participantes (52%), a la que sigue la modalidad presencial, con el 43%. En la modalidad dual fueron atendidos 1.403 participantes (0,45%), hombres en su mayoría (1.371).

Para adaptar su programa anual de capacitación a las necesidades del mercado de trabajo, el INTECAP realiza estudios de detección de necesidades, los que se desarrollan en empresas de diferentes sectores de la actividad económica y de regiones del país. Entre las conclusiones que se obtienen de dichos estudios, en la información complementaria proporcionada por el instituto, se mencionan las siguientes:

- Conocimiento de la demanda de capacitación del mercado de trabajo, en forma cuantitativa y cualitativa, desagregando por empresas, sector y actividad económica, puestos de trabajo y niveles ocupacionales.
- Los resultados son el insumo básico para orientar el diseño y desarrollo de nuevos programas de formación técnica ocupacional y para rediseñar programas existentes.

- La información obtenida refleja la tendencia de la innovación tecnológica donde las empresas están invirtiendo.

Adicionalmente, los estudios permiten abordar necesidades específicas, definir objetivos de la capacitación, organizar las actividades en módulos o fases, elegir el método de capacitación a partir de la tecnología disponible, definir los recursos necesarios para implementar la capacitación; identificar el personal a capacitar, disponibilidad de tiempo, lugar donde se efectuará la capacitación (dentro o fuera de la empresa) y establecer el tiempo y la periodicidad de la capacitación.

c.2 Ministerio de Trabajo y Previsión Social

En la Memoria de Labores 2012 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se informa que los servicios de capacitación y orientación laboral están a cargo del Departamento del Servicio Nacional de Empleo –encargado de la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo- y su Sección de Formación y Capacitación para el Empleo. Ese año fueron atendidas 10.106 personas, y para ello se contó con una asignación presupuestaria de Q 1,4 millones (MTPS, 2013).

En diciembre de 2012 el MTPS anunció la creación del programa “Mi Primer Empleo”, cuya ejecución fue asignada al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por su condición de ente rector de las políticas sociales. En la información se planteaba la meta de atender a 50.000 jóvenes de entre 16 y 21 años, sin indicar el período de tiempo.

c.3 Ministerio de Desarrollo Social

El MIDES administra los programas sociales iniciados en el gobierno pasado (2008-2011), incluyendo el de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que inicialmente se denominó “Mi familia progresa” y que actualmente es llamado “Mi Bono Seguro” y que, de acuerdo con información del MIDES, atiende alrededor de 800.000 familias, mediante la entrega de cuatro bonos en el curso del año, por un monto de Q 300 (Q 150 del Bono de Salud, para madres con hijos de 0 a 15 años y Q 150 del Bono de Educación para familias con hijos de 6 a 15 años).

A los anteriores se agregan los programas de “Bolsa Segura”, que consiste en una dotación de alimentos para familias en situación de precariedad o vulnerabilidad del departamento de Guatemala; “Mi comedor seguro”, que cuenta con 14 comedores, de los cuales siete se encuentran en el área metropolitana de Guatemala, donde se sirven desayunos al precio de Q 1,00 y almuerzos a Q 3,00; “Jóvenes protagonistas”, que comprende actividades culturales, deportivas y recreativas (música, baile, pintura, inglés, manualidades, belleza, entre otras) para adolescentes y jóvenes entre 12 y 24 años, realizadas en edificios de escuelas públicas, durante los fines de semana.

Mi Beca Segura²⁷

El quinto programa social administrado por el MIDES es “Mi Beca Segura”, que tiene como objetivo “apoyar la asistencia y permanencia regular de adolescentes y jóvenes en situación de pobreza al ciclo básico y diversificado del sistema de educación escolar, aplicando el principio de equidad de género y pueblos indígenas (origen étnico)”.

Sus objetivos específicos son:

- Producir condiciones que faciliten el acceso de adolescentes y jóvenes en condiciones de pobreza al ciclo básico y diversificado para reducir la situación de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan.
- Disminuir las brechas de desigualdad que enfrentan las adolescentes y las mujeres jóvenes para ejercitar su derecho a la educación.
- Apoyar la formación de capital humano a nivel familiar.

Los usuarios son familias en situación de pobreza y pobreza extrema, con especial atención a zonas rurales excluidas; familias con hijos de 12 a 24 años; mujeres adolescentes y jóvenes en situación de pobreza, para facilitarles, a través de la formación escolarizada, la adquisición de herramientas que les apoyen a romper el círculo de violencia económica, social y cultural que enfrentan.

Modalidades:

- **Mi Primer Empleo**

Establecido en 2013, tiene como objetivo “facilitar la integración al mercado laboral formal a jóvenes guatemaltecos entre 16 y 21 años de edad, en situación de pobreza, en estado de riesgo o vulnerabilidad, mediante su contratación en una empresa en calidad de aprendices”. El programa está regulado por el Acuerdo Ministerial del MIDES N° 64-2012, y para el apoyo y selección de beneficiarios cuenta con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Economía, INTECAP, CONJUVE y de las empresas participantes. Inicialmente el programa comprendió dos fases, que fueron ampliadas a tres en 2015:

- a) **Jóvenes aprendices.** Mediante un contrato de aprendizaje (descrito en el numeral 2 de este documento) los participantes reciben una retribución mensual equivalente al 50% del salario mínimo y la bonificación incentivo (Q 250), a lo que se agregaba, inicialmente, una transferencia monetaria de Q 800 mensuales por un período máximo de ocho meses. Posteriormente (2015) esta fase quedó en seis meses, con una transferencia de Q 300. Las empresas participantes deben estar registradas en la administración tributaria y ser afiliadas al IGSS. Para optar por el programa se requiere haber aprobado, como mínimo, el tercer año de primaria. Los beneficiarios del programa reciben la formación técnica en las instalaciones de la empresa seleccionada y dicha formación “debe responder a las necesidades específicas de la empresas, además de orientarse al desarrollo de competencias básicas, actitudes y valores positivos para el trabajo” (Orozco, 2015).

27 Información obtenida en <http://www.mides.gob.gt/programas-sociales/mi-beca-segura> - 22/1/15.

- b) **Jóvenes formados.** Adicionada en 2015. Las empresas continúan facilitando la obtención de conocimientos y destrezas, las cuales son complementadas con capacitación certificada por el INTECAP. Durante los seis meses de duración, las empresas pagan al aprendiz el 80% del salario mínimo más la bonificación incentivo y el MIDES otorga una beca mensual de Q 300.
- c) **Jóvenes empleados.** El empleador debe informar al MIDES, tres meses antes de concluir la primera fase, la cantidad de aprendices que absorberá para la segunda fase, mediante contrato de trabajo que no puede ser inferior a un año, cumpliendo el empleador con todas las obligaciones establecidas por la legislación laboral. El Estado ya no otorga beneficio económico al aprendiz, quien solamente puede ser despedido con causa justificada, en el curso de los ocho primeros meses.

- **Beca Artesano**

Este programa tiene como propósito dotar de capacidades a las familias artesanas para la elaboración de tejidos, con diseños aprobados por tiendas y comerciantes del extranjero con la finalidad de lograr una exitosa comercialización de productos nacionales en el mercado exterior. Consiste en una TMC de Q 400 mensuales durante seis meses, a cambio de capacitarse para mejorar la elaboración de sus tejidos. El 90% de usuarios de esta modalidad son mujeres, “considerando la intervención como una acción afirmativa que potencializa la autonomía económica, cultural y política de las mujeres, como agentes de cambio en el impulso del desarrollo social”.

- **Beca de educación media**

Dirigida a jóvenes entre 12 y 24 años, que pertenezcan a familias en condiciones de pobreza extrema, privilegiando municipios con altos índices de deserción escolar. El informe del MIDES de 2013 correspondiente al período mayo-agosto de 2013 indica que a la fecha (como se señaló en el numeral 2.6, el MIDES fue establecido en 2012) se han otorgado 5.500 becas, de las cuales 2.721 beneficiaron a mujeres y 2.779 a hombres. Los beneficiarios reciben un aporte de Q 2.500, en tres desembolsos, y para continuar con el apoyo deben cumplir con una asistencia del 90% al centro educativo y aprobar el año que cursan.

- **Beca de educación superior**

Dirigida a jóvenes entre 16 y 24 años, que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para apoyarles a que inicien o continúen estudios universitarios. El programa inició en el segundo semestre de 2013, y a junio de 2013 tenía 226 beneficiarios, de los cuales 106 eran hombres y 120 mujeres. El monto de la beca es de Q 2.500 anuales, distribuidos en cuatro pagos.

El programa “Mi Beca Segura” tuvo en 2013 una asignación presupuestaria de Q 31,2 millones, de los cuales se ejecutó el 75% (Q 23,5 millones). En la Memoria de Labores del MIDES de 2013, se indica que fueron otorgadas 13.315 becas y que, de acuerdo con el padrón de usuarios, el 54% corresponde a hombres y el 46% a mujeres, distribuidas en la forma siguiente:

- Becas de empleo 4.721
- Becas artesano 2.868
- Becas de educación media 5.500
- Becas de educación superior 226

En septiembre de 2014, según información proporcionada por un funcionario del MIDES, el programa Mi Primer Empleo “tenía 299 becarios, residentes en los departamentos de Guatemala, Chimaltenango, Chiquimula, Zacapa, Sacatepéquez, Petén, Izabal y Escuintla”. La 58ª Encuesta Empresarial de ASIES, realizada en 2014, revela que el 89% de los empresarios entrevistados desconoce la existencia del programa y solamente el 4% indica que participa del mismo.²⁸

28 <http://www.asies.org.gt/principales-resultados-de-la-58-encuesta-empresarial/>

5. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA FORMACIÓN TÉCNICA

El mayor volumen de recursos destinados a formación técnica corresponde a los que maneja el INTECAP, cuyos ingresos fueron presentados en la sección 2. Respecto a las otras instituciones, en el caso del Ministerio de Educación, la asignación para los ciclos básico y diversificado del nivel de educación secundaria ascendió en 2013 a Q 1.275 millones, que representan el 12% del presupuesto del ministerio, pero no fue posible obtener información sobre los recursos destinados a los institutos vocacionales o con orientación ocupacional. A la educación extraescolar se asignaron Q 106,3 millones. Por su parte el MTPS reporta en su presupuesto de 2013 un monto de Q 2,4 millones destinados a servicios de capacitación y formación de trabajadores y el MIDES dispuso en 2013, como ya se indicó, de Q 23,5 millones para el programa de becas. Finalmente están los recursos asignados al CONALFA.

Cuadro 9
Recursos de instituciones públicas
para formación técnica - 2013 (en colones)

INSTITUCIÓN	Asignación 2013
INTECAP	420,6 millones
MINEDUC – educación extraescolar	106,3 millones
MINTRAB	2,4 millones
MAGA	51,1 millones
MIDES	23,5 millones
MSPAS	91,1 millones
Ministerio de la Defensa Nacional	197,4 millones
CONALFA	185,1 millones
Total	1.075,5 millones

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2013.

El gasto público total en educación del Estado guatemalteco es también bajo. Para 2013, además de los recursos destinados a formación técnica, los fondos asignados al MINEDUC ascienden a Q 10.600 millones, a los que se agregan Q 1.384 asignados por mandato constitucional a la única universidad estatal, la Universidad de San Carlos de Guatemala, con lo que se puede estimar un gasto público en educación de Q 13.038,4 millones, que equivalen al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) nominal de 2013. El promedio de gasto público en educación como porcentaje del PIB, de los países de América Latina, era de 4,2% en 2008, pero países como Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica y México superan el 5%.

6. INTERMEDIACIÓN LABORAL

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuenta con el Departamento de Servicio Nacional de Empleo (SNE), que forma parte de la Dirección General de Empleo. El SNE, de acuerdo con la información proporcionada por su jefatura, es “un servicio al público, gratuito, que investiga, identifica y promueve plazas vacantes generadas de las necesidades de recurso humano del sector empresarial, dirigidas al cliente externo en condición de desempleo, orientándolo y capacitándolo para la inserción efectiva al mercado laboral dentro del marco de la economía formal, mediante manejo adecuado y creativo de los recursos, la experiencia y la tecnología, contribuyendo así al combate de la pobreza, discriminación y el desarrollo integral del guatemalteco en materia de empleo”.

Proporciona los siguientes servicios:

- Intermediación laboral
- Orientación laboral
- Ferias de empleo
- Formación y capacitación para el trabajo
- Jornadas móviles de servicios integrados

Los dos instrumentos principales del SNE son las ferias de empleo y la Bolsa Electrónica de Empleo (BET).

El SNE reporta que atendió en 2014 a 22.619 oferentes de empleo, de los cuales el 55,7% residen en el departamento de Guatemala. El segundo departamento con mayor número de personas atendidas es Escuintla, con 1.085 (4,8% del total). El 54% corresponde a hombres y el 46% a mujeres. Por rangos de edad, el 73% está comprendido entre los 15 y los 29 años, y el resto es población de 30 años y más. Por nivel educativo, el 62% lo integran personas con educación media (ciclo diversificado) y el 15% con ciclo básico. En el cuadro siguiente se presentan los logros y metas planteados por el SNE para 2014.

Cuadro 10
Logros y metas 2104 del Servicio Nacional de Empleo (SNE)

Indicador	Total	Meta	Porcentaje de Ejecución
Vacantes ofertadas	80.420	79.000	101,8%
Personas colocadas	15.218	14.500	105,0%
Personas orientadas	12.000	12.000	100,0%
Personas capacitadas para el trabajo	909	910	99,9%

Fuente: Servicio Nacional de Empleo, 2015.

- **Ferias de empleo**

En 2014 se realizaron ocho ferias de empleo, a las cuales asistieron 314 empresas y 25.277 interesados, de los cuales fueron colocados 8.749 (dato de siete ferias). Adicionalmente se ofrecieron 79 talleres de orientación laboral, en los que participaron 3.000 personas, y se contó con la presencia de seis instituciones oferentes de formación técnica.

Entre las ocho ferias de 2014 se encuentra el Kiosko para Vacacionistas, realizado del 7 al 10 de octubre, con la participación de 25 empresas que ofrecieron 4.812 plazas vacantes (73% exigía nivel diversificado de secundaria) y la asistencia de 3.669 personas que buscaban empleo (88% jóvenes entre los 13 y los 29 años) de los cuales lograron colocarse 1.865.

- **Bolsa Electrónica de Empleo**

El MTPS implementó a partir de 2014 el Portal Electrónico de Empleo del SNE, el cual se encuentra en fase de prueba, únicamente en la ciudad capital. Permite al interesado registrar sus datos y aplicar a las plazas registradas y, a las empresas, publicar las ofertas de empleo y la búsqueda de candidatos registrados.

7. EXPERIENCIAS INNOVADORAS

No existen experiencias innovadoras para el medio latinoamericano e incluso centroamericano en materia de formación técnica o formación profesional. La atención del tema se realiza siguiendo experiencias implementadas en otros países. No obstante, destaca el proceso que realiza el CONALFA, con las dos fases de alfabetización; la primera orientada al aprendizaje de la lectura, escritura y cálculos matemáticos, y la segunda que orienta la formación del neoalfabeta hacia el trabajo y la productividad.

El mayor innovador es indudablemente el INTECAP, que mantiene una constante relación con otras IFP de la región. Entre las recientes innovaciones sobresalen los programas de INTECAP dedicados a jóvenes, como el programa FIJO, que incluye prácticas de 1.000 horas en una empresa, por lo que puede considerarse una modalidad de formación dual; y el programa FORJA.

A partir de 1997, el Colegio Alemán de Guatemala ofrece la posibilidad de formación dual de acuerdo con los programas alemanes. A 2014 reporta que 150 jóvenes finalizaron sus estudios en esa modalidad, que ofrece la carrera trilingüe de Diplomado en Administración Industrial, y se realiza en forma conjunta con la Universidad Rafael Landívar. Los títulos son otorgados por la Cámara de Comercio e Industria Guatemalteco-Alemana y avalados por la Cámara de Industria y Comercio de Berlín. La carrera tiene una duración de dos años y medio, y los egresados pueden estudiar año y medio más para obtener el título universitario de administrador de empresas. De acuerdo con la opinión del director del programa, los egresados tienen altas posibilidades de inserción laboral, por tratarse de los únicos que tienen ese tipo de formación. La principal limitante es la escasez de estudiantes que hablen perfectamente el idioma alemán.

También es innovador, desde el punto de la realidad guatemalteca, el componente de Jóvenes Aprendices del programa "Mi Primer Empleo". Por primera vez se utiliza la modalidad de aprendizaje que contempla el Código de Trabajo, pues facilita la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo mediante el estímulo que significa para el aprendiz obtener un ingreso desde el momento en que inicia su formación en la empresa, y para ésta la posibilidad de capacitar trabajadores a un costo menor que si existiera una relación normal de trabajo.

8. CONCLUSIONES Y VALORACIONES

- La población laboral juvenil -15 a 24 años- está integrada mayoritariamente por residentes en las áreas urbanas, y por categoría ocupacional, el porcentaje más elevado se encuentra en la de empleado privado, seguido de jornalero o peón (en su mayoría trabajadores agrícolas). La actividad agrícola absorbe a más de la tercera parte de los jóvenes ocupados, y en las áreas urbanas es el comercio la actividad predominante.
- Por nivel de formalidad, casi tres de cada cuatro jóvenes ocupados laboran en condición de informales y los jóvenes representan solamente el 17% de la población afiliada al régimen de seguridad social.
- Respecto al ingreso, casi la mitad de los jóvenes ocupados devenga menos de Q 1.000 mensuales y solamente el 13% tenía en 2014 un ingreso superior al salario mínimo legal. Por otra parte, una cuarta parte de los jóvenes se ubica en la categoría de trabajador familiar no remunerado.
- El 22% de los jóvenes guatemaltecos se encuentra en la categoría de NINI, en tanto que el 39% se dedica exclusivamente a trabajar, el 29% solamente a estudiar y el 10% combina estudio y trabajo. El 89% de las NINI mujeres y el 20,7% de los NINI hombres se dedica a quehaceres en el hogar, pero en el caso de los hombres el rasgo más preocupante es el 42% que no se considera cesante ni aspirante a un puesto de trabajo, ni se dedica a quehaceres en el hogar, por lo que están en la situación de mayor vulnerabilidad.
- El marco normativo laboral contempla de manera adecuada la figura del contrato de aprendizaje, señalando una serie de condiciones orientadas a proteger los derechos del joven aprendiz, por lo que no existen vacíos o limitaciones que afecten la posibilidad de implementar programas fundamentados en el contrato de aprendizaje.
- El marco legal relacionado con la formación técnica, que incluye normas en la Ley Orgánica de INTECAP, Ley de Educación Nacional, Ley de Alfabetización y Ley del Organismo Ejecutivo, entre otras, es suficientemente desarrollado.
 - También se cuenta con un marco de políticas suficiente y adecuado para impulsar el logro del objetivo de trabajo decente en general y, en particular, el mejoramiento de la situación de la población juvenil y su formación técnica. Este marco incluye la Política Nacional de Juventud, la Política Nacional de Empleo y el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032.
- El principal problema radica en la falta de continuidad de las políticas luego de los cambios de gobierno, y el carácter general que tiene la mayoría de ellas, pues generalmente no contemplan metas concretas, resultados esperados e indicadores.
- El vacío más notable es la ausencia de un sistema de formación profesional. Se identifican tres subsistemas que no funcionan en forma coordinada. Al Ministerio de Trabajo y Previsión Social le corresponde, según prescribe la Ley Orgánica del INTECAP, señalarle a este instituto los lineamientos de política pública en materia de aprendizaje, adiestramiento y formación profesional, y también

le compete diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores.

- En consecuencia, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe ejercer la rectoría sectorial que le atribuye la Ley del Organismo Ejecutivo y formular la política de capacitación técnica y formación profesional, incluyendo dentro de esta una instancia de coordinación y los procedimientos necesarios para lograr una efectiva cooperación, comunicación y cooperación entre los actores públicos y privados involucrados, para conformar un sistema nacional de formación profesional.
- La cobertura de educación media, tanto en el ciclo básico como especialmente en el diversificado, es sumamente baja, lo que impide a muchos jóvenes incorporarse en condiciones favorables al mercado de trabajo o realizar estudios universitarios. La calidad de la educación, medida a través de la evaluación en matemáticas y lectura, es sumamente deficiente.
- La calidad de muchos centros educativos privados es también sumamente deficiente, por lo que el MINEDUC debe mejorar los controles y continuar la reducción del elevado número de carreras de nivel medio que se ofrecían, principalmente por parte de centros privados. Sin embargo, es necesario reflexionar, a partir de la experiencia de directores de centros educativos, sobre la decisión de reducir de dos a tres años las carreras técnicas que ofrecen centros como el Instituto Dr. Imrich Fischmann.
- La oferta de educación técnica en el subsistema de educación técnica de la enseñanza secundaria, atendida por el MINEDUC, es insuficiente para atender la demanda. Los centros educativos del ciclo básico con orientación ocupacional atienden menos del 3% de los estudiantes de ese nivel, y los del ciclo diversificado apenas superan el 5%. La enorme demanda que tiene el Instituto Dr. Imrich Fischmann comprueba plenamente la necesidad de ampliar la oferta de educación vocacional de calidad.
- Los centros educativos públicos con orientación ocupacional, o dedicados a la formación profesional, enfrentan serios problemas en materia de personal docente, instalaciones, equipos e insumos para las prácticas. Dos centros que gozan de amplio prestigio nacional, como son los institutos Fischmann y Kerschensteiner, funcionan en condiciones precarias.
- Los programas de educación extraescolar del MINEDUC son claramente insuficientes a la luz del déficit de cobertura de la población en edad para el nivel diversificado.
- El INTECAP tiene un adecuado nivel de cobertura con relación a los recursos disponibles. También ofrece una cartera sumamente diversificada de programas y especialidades. Sin embargo, su cobertura está altamente concentrada en el departamento de Guatemala.
- El Estado debe contribuir al financiamiento de las actividades de INTECAP, tal como está contemplado en la ley orgánica de la institución, a efectos de que pueda ampliar la cobertura, especialmente para los jóvenes que no son atendidos por el subsistema educativo y se encuentran en la informalidad laboral.
- Los programas del Ministerio de Desarrollo Social que incluyen apoyo para realizar estudios de secundaria y universitarios, y para los jóvenes aprendices, son muy limitados en cuanto a cobertura.

- Lo anterior se relaciona con los escasos recursos que el Estado de Guatemala destina a la educación secundaria formal (ciclo básico y diversificado) y, en especial a la educación técnica. Es indispensable que esos recursos aumenten de forma significativa y sostenida, tanto para mejorar los centros existentes como para crear nuevos.
- Aun cuando el Servicio Nacional de Empleo aumentó el número de personas atendidas con relación a períodos anteriores, es también necesario fortalecerlo, para que pueda cumplir con mayor eficiencia y eficacia la función de intermediación.

9. BIBLIOGRAFÍA

CONALFA (2013). *Anuario Estadístico*. Guatemala: Comité Nacional de Alfabetización.

Cruz, Línely (2011). *Regímenes especiales de trabajadores*. Lección XXI. En: Canessa, Miguel. Manual de derecho del trabajo. Tomo I, 2ª. Edición. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar.

Hakim, Luis (2011). *Entre la penuria y la urgencia de oportunidades*. El empleo juvenil en Guatemala. Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud de la Unión Europea en Guatemala.

IGSS (2013). *Boletín Estadístico de Afiliación 2013*. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

INE (2004). *Estimaciones de población 1950-2050*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INTECAP (2013). *Memoria de Labores, 2013*. Guatemala: Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.

MINTRAB (2013). *Memoria de Labores, 2012*. Guatemala: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

OIT (2011). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Principales indicadores del mercado juvenil en América Latina: 2005-2011. Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina*. Políticas para la acción. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Investigación y divulgación de experiencias y lecciones en materia de aprendizaje de calidad y preparación de los jóvenes para el trabajo en México

Alicia Naranjo Silva*

Contenidos:

Introducción. 1. Marco conceptual y contexto internacional, regional y nacional. 2. La transición de la educación al empleo: marco normativo vigente en México. 3. Procesos y mecanismos de transición de la educación al mercado laboral: estructura y funcionamiento. 4. Experiencias innovadoras y lecciones aprendidas en torno a la transición de la educación al mercado laboral. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas. 7. Anexo

* Alicia Naranjo Silva nació en la Ciudad de México. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y M.A. en Políticas Públicas por la Universidad ORT-Uruguay. Trabajó como consultora del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México en programas sobre educación e inclusión –entre otros-, así como para el Programa FAS/BID/OPP en Uruguay en proyectos relacionados con derechos de la niñez y adolescencia trabajadora. También ha laborado para el sector público en programas institucionales sobre defensa de derechos humanos, principalmente de niños, niñas, adolescentes y mujeres. Entre otros estudios, publicaciones y artículos, es autora de la investigación *“El impacto de la formación profesional para jóvenes pobres sobre su inserción en el mercado laboral uruguayo: el Programa Projoven”* (Universidad ORT-Uruguay, 2001), así como de la publicación *“Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay”* (CINTERFOR/OIT, 2002).

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBTIS	Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios
CEB	Centro de Estudios de Bachillerato
CETIS	Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CIDJ	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes
CNJ	Consulta Nacional Juvenil
COLBACH	Colegio de Bachilleres
COLMEX	El Colegio de México
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales
COPEEMS	Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior
CoSNET	Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica
CoSDAc	Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
EBNC	Educación Basada en Normas de Competencia
EMOVI 2011	Encuesta Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) de Movilidad Social en México 2011
EMS	Educación Media Superior
EMSAD	Educación Media Superior a Distancia
ENAVI	Encuesta Nacional de Vinculación en Instituciones de Educación Superior
ENILEMS 2012	Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior 2012
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ES	Educación Superior
ESRU	Fundación Espinosa Rugarcía
IIFE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor

INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
MCC	Marco Curricular Común
MEEMS	Modelo de Emprendedores de Educación Media Superior
MMFD	Modelo Mexicano de Formación Dual
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPC	Oficinas Promotoras de Capacitación
PACE	Programa de Apoyo a la Capacitación y Empleo
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SE	Secretaría de Economía
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SNB	Sistema Nacional de Bachillerato
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SNIT	Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UACH	Universidad Autónoma de Chapingo
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UDLA	Universidad de las Américas
UnADM	Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USD	Dólar de Estados Unidos de América

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, se observaron procesos a nivel internacional que relacionan los sistemas educativos con otras dimensiones de la vida social, orientados, en gran medida, por el desarrollo económico. Se avanzó con grandes diferencias entre los países, pero en todos con una orientación similar: de la concepción de gasto educativo a la consideración de inversión. Esto lo han expresado organismos como la OCDE en diversos foros y estudios como el Panorama Educativo 2010, entre otros. En este sentido, la educación técnica desempeña un papel clave en el impulso de las economías, con la mejora de las destrezas laborales y la integración de los jóvenes en el mercado laboral. Sin embargo, precisamente la educación de este tipo es la que menos atención ha recibido en comparación con otros niveles educativos, pues las reformas y el impulso a la investigación e innovación se han enfocado en la educación básica y superior²⁹. Tal es el caso de México, como se analizará a lo largo del presente informe.

En países desarrollados, el grado de escolaridad se relaciona de manera más directa con las oportunidades para incorporarse al trabajo y, en consecuencia, sugiere que el mercado laboral responde mejor al nivel de formación de las personas. Esto también puede ser indicativo de un mayor grado de avance tecnológico en el sector productivo y de servicios, de manera que la calificación de la fuerza de trabajo es más necesaria para su ocupación. Desafortunadamente eso no ocurre particularmente en la región latinoamericana y México no es la excepción.

La deserción escolar en edades tempranas obliga a los jóvenes a buscar trabajos que en lo más inmediato resuelven su necesidad económica, pero al paso de los años, cuando sus necesidades aumentan, por ejemplo con la formación de una familia propia y los requerimientos que ello conlleva, no tener una mayor y mejor preparación les condena a reproducir las condiciones de pobreza que los orillaron a dejar los estudios. Es sabido que una de las principales causas del desempleo de este sector es la fuerte tendencia al abandono temprano de la educación formal y, consecuentemente, los jóvenes que desertan de los estudios llegan a tener acceso sólo a los trabajos más precarios e inestables (Naranjo, 2002), pues ante cualquier contingencia serán los primeros en quedar desocupados.

Es en la etapa de la juventud cuando un individuo realiza la mayor acumulación de capital humano, debido a las expectativas de obtener un mayor nivel de ingresos a futuro que pueda llegar a ser extendido a lo largo de la vida laboral activa. Y es precisamente en este grupo etario en el que se presenta más acentuadamente la disyuntiva entre permanecer en el sistema educativo, ingresar a la vida laboral o incluso ambas cosas. Desde hace muchos años, especialistas en economía laboral han observado a través de sus investigaciones que las tasas de actividad de los jóvenes de 16 a 24 años ha sido muy influenciadas por sus decisiones sobre la edad en la que dejan de estudiar. En México, el promedio de edad de ingreso al mercado laboral es de 16,4 años.

La actividad juvenil en Latinoamérica está mayormente vinculada a situaciones de pobreza que redundarán en un círculo de marginalidad del cual difícilmente podrán salir por sus propios medios y sin la intervención del Estado, a través de políticas públicas dirigidas a dar cabida a los jóvenes en

²⁹ OCDE. Educación técnica en México. Fortalezas, desafíos y recomendaciones. Dirección de Educación, División de política formativa y educativa. Julio de 2009.

el mercado laboral a empleos formales y de calidad. Es sabido que la educación debe responder de manera especial a las necesidades de formación de estos sectores y así lo han venido reiterando diversos estudios desde hace al menos un par de décadas, pues el sistema educativo debe ser capaz de integrar la formación (formal y no formal) con el aprendizaje práctico y su vinculación con el mundo del trabajo. En el caso concreto de México, a pesar de los esfuerzos realizados por diversos gobiernos y las reformas impulsadas, esta integración aún sigue siendo una asignatura pendiente, pues persiste una gran descoordinación y falta de coherencia, principalmente del Sistema de Educación Media Superior (EMS), entre los subsistemas y los mecanismos de vinculación con los empleadores.

Ciertamente en América Latina existen múltiples experiencias exitosas de formación para jóvenes, generalmente insertas en los sistemas de formación profesional, en programas de capacitación de amplio alcance o en pequeñas instituciones de la sociedad civil. En países como Chile, Argentina, Uruguay, Colombia y Perú se produjo una diversificación de la oferta, sobre todo desde los años noventa, y surgieron nuevos actores en la formación para el trabajo, con el fin de buscar superar los problemas de los sistemas tradicionales, básicamente a través de dos vías. Por un lado, mejorando la oferta de calificaciones a partir de la experiencia pionera de Chile³⁰, que buscó combinar la oferta descentralizada de capacitación para jóvenes con una mayor vinculación con la demanda y que el sistema pudiera dar respuestas rápidas a los problemas. Por otro lado, tratando de aliviar las carencias que impiden la incorporación de jóvenes en situación de precariedad en términos laborales y sociales, tales como competencias básicas y el aprovisionamiento de redes sociales protectoras.

En el caso de México, se ha visto la enorme necesidad de hacer del Sistema Educativo Nacional un espacio de mayor flexibilidad para sus estudiantes y convertirse en una alternativa real que les permita la acumulación de capital humano. Si bien es cierto que el país ha dado muestra de la voluntad para afrontar los desafíos que plantea la educación técnica, también es cierto que los diversos programas e iniciativas que combinan estudio y trabajo están dispersos y desarticulados, además de que aún prevalece la inadecuación entre la demanda de competencias y el mercado de trabajo al no actualizar regularmente las necesidades de calificaciones y competencias que demandan los sectores productivo y de servicios.

Lo cierto es que muchas personas jóvenes se ven forzadas a trabajar antes de terminar sus estudios, pero también los rezagos acumulados en sus niveles de aprendizaje los llevan a dejar de estudiar y buscar ocuparse, lo que significa, entre otras cosas, que el sistema educativo no está representando una alternativa atractiva frente a la oportunidad de tener un ingreso económico, aun en condiciones poco favorables.

Numerosos jóvenes mexicanos -en su mayoría de sexo masculino- abandonan sus estudios para irse a trabajar, pues en definitiva la escuela y los aprendizajes ahí adquiridos no están representando una alternativa al momento de comparar sus costos de oportunidad. Sin embargo, encontrar un trabajo formal y bien remunerado es un reto y una asignatura pendiente para los jóvenes en este país. De acuerdo con declaraciones recientes del Coordinador de Desarrollo Empresarial de la OIT, Leonard Mertens, respecto a la situación del trabajo decente en México, el 70% de los jóvenes de 14 a 24 años que se insertan en el mercado laboral están en condiciones de informalidad. A ellos se suman los que se encuentran desempleados, por lo que el 80% de los jóvenes están en situación de vulnerabilidad

30 Este programa adoptó la idea original de la experiencia suscitada en Estados Unidos con el Job Training Partnership Act (JTPA). En Naranjo Silva, Alicia. Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay. CINTERFOR/OIT/PNUD. Montevideo. 2002, pág. 11.

en el país. En total hay 12,2 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan. “Si no se cuenta con mano de obra calificada, no se podrá avanzar como país y por ello se está desperdiciando el llamado bono demográfico”³¹, advirtió Mertens. Si esta tendencia no se revierte, la situación se agravará, pues de acuerdo con proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Consejo Nacional de Población (INEGI/CONAPO), en 2030 México alcanzará un punto en el que contará con una población mayormente joven, lo cual se traduce en que el bono demográfico estará conformado por una amplia base laboral³².

Por tanto, es imperioso continuar el trabajo para lograr la transitoriedad y portabilidad entre los diferentes subsistemas que conforman la oferta de Educación Media Superior y la Superior. Las reformas emprendidas han significado los primeros pasos, pero el camino por recorrer aún es largo; frente a otras experiencias internacionales, las estrategias y programas en México dirigidos a facilitar la transición entre la educación y el trabajo o que incluso ambas actividades puedan realizarse de manera flexible, sin generar las tensiones que hoy en día prevalecen entre el sistema educativo y el mercado laboral, aún son incipientes y poco contundentes para la magnitud del problema, particularmente entre los 15 y 29 años. Como ya se mencionó, en el país es asignatura pendiente desarrollar el binomio de formación de jóvenes y productividad para mejorar los salarios y que los empleos sean de calidad, lo que además sin duda impactará positivamente en los niveles de competitividad frente al resto de las economías del mundo.

Sirva pues este estudio para presentar el abanico de opciones que existen en el caso mexicano para estudiar, capacitarse y comenzar un empleo formal o emprender y autoemplearse en un negocio propio. La intención de este trabajo es poder contribuir en la promoción de políticas públicas que den marco a una mejor articulación entre los actores involucrados, tanto autoridades educativas y educandos como empleadores. Es prioritario que los procesos sean más eficientes, claros y fluidos, a fin de que existan certezas y oportunidades reales para la gente joven. A pesar de ser México un país de jóvenes, las condiciones de pobreza y marginación, la falta de oportunidades, la baja calidad de la educación y los altos niveles de violencia desatados en los últimos años, en los que este segmento poblacional ha sido particularmente victimizado, lo hacen desafortunadamente un país poco propicio para el desarrollo y las oportunidades de progreso de los jóvenes.

31 “Encontrar trabajo decente, reto para los jóvenes: OIT”. En periódico Reforma, 4 de marzo de 2015. México.

32 INEGI/CONAPO/Buró de Censo de EU, en: <http://www.census.gov/population/international/data/idb/region.php>

1. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO INTERNACIONAL, REGIONAL Y NACIONAL

1.1 Perspectiva de derechos de la juventud y marco internacional de referencia

En el ámbito latinoamericano, los jóvenes representan uno de los grupos poblacionales más vulnerables en el mundo del trabajo y más aún en lo que se refiere a trabajo decente, a pesar de ser sujetos de derechos en materia laboral, los cuales están ampliamente consagrados en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. Y es que no solamente el desempleo abierto entre la población de 15 a 24 años de edad suele ser el doble y a veces el triple de los promedios nacionales, sino que su inserción laboral usualmente es más precaria, en la economía informal o también en empresas formales pero percibiendo remuneraciones inferiores y, en muchos casos, excluidos de la seguridad social³³.

De acuerdo con la OIT (2010), para alcanzar el objetivo de trabajo decente para los jóvenes se requiere de un marco regulatorio adecuado que combine medidas de protección y promoción, tanto en el plano internacional como en el plano interno. No obstante, no existe una definición normativa unánimemente aceptada. En la esfera internacional, las Naciones Unidas³⁴, al igual que la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), consideran jóvenes a aquellos que se encuentran entre los 15 y los 24 años de edad, aunque en la normatividad de los países de la región, el rango etario que define a los jóvenes varía considerablemente entre uno y otro; la franja de edad más extendida es de 15 a 29 años³⁵.

En este orden de ideas, la OIT hace la diferenciación entre la etapa de la adolescencia y propiamente la "juventud", pues la adolescencia como tal no está definida en ningún instrumento de derecho internacional, sino que se encuentra comprendida en la definición de "niño" (que es toda persona menor de 18 años), emanada de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), aunque también está incluida en la definición de "juventud" de la CIDJ y de las Naciones Unidas, que abarca a las personas entre 15 y 25 años. A efectos del mundo del trabajo, esta distinción es de suma importancia: de acuerdo con la legislación internacional en la materia, el Convenio número 138 de la OIT *sobre la edad mínima de admisión al empleo*, 1973³⁶, establece que la edad mínima de admisión a un trabajo es de 14 o 15 años, lo cual la ubica precisamente en la adolescencia, con excepción de los trabajos peligrosos que no deben ser realizados por personas menores de 18 años, como lo establece el Convenio número 182 de la OIT *sobre las peores formas de trabajo infantil*, 1999. En lo que respecta al presente estudio, la importancia de destacar la diferencia entre el trabajo adolescente y el de las personas que ya alcanzaron la mayoría de edad (18 años) se debe a que la adolescencia es la etapa en la que cobra mayor fuerza la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre la protección y la promoción (OIT, 2010)³⁷.

33 OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Trabajo Decente y Juventud - México. Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2007, pág. 16.

34 Naciones Unidas: Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/50/81, 13 de marzo de 1996.

35 OIT. Trabajo decente y juventud en América Latina, 2010. Lima: OIT/ Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal), 2010, pág. 110.

36 El Convenio número 138 de la OIT, en su artículo 2, establece que los países deben especificar la edad mínima de admisión al empleo, la cual no deberá ser inferior a la edad en la que cesa la educación obligatoria o, en todo caso, a los 15 años, aunque abre la vía de la excepción para países con economías precarias, donde la edad puede ser 14 años.

37 OIT. *Op.cit.*, pág. 114.

En relación a los derechos laborales, en los que están comprendidos los de los jóvenes, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 23 señala que: *“(1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; (2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; (3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; y (4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”*. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su artículo 8 establece que los Estados Parte reconocen el derecho a trabajar, lo que comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y que se tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”³⁸.

Concretamente en lo que refiere a los derechos laborales de los jóvenes, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes contempla disposiciones específicas contenidas básicamente en cuatro artículos relativos a: artículo 26, Derecho al trabajo; artículo 27, Derecho a las condiciones del trabajo; artículo 28, Derecho a la protección social; y artículo 29, Derecho a la Formación Profesional.

En este sentido, las referencias internacionales relacionadas con los derechos y el empleo son: la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), el Programa de Trabajo Decente (1999), el Programa Global de Empleo (2003), las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles (2007), la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), el Pacto Mundial para el Empleo (2009) y las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en la discusión recurrente sobre el empleo (2010), así como el conjunto de normas internacionales del trabajo pertinentes para la cuestión del trabajo y los jóvenes.³⁹

Las normas internacionales de trabajo y empleo juvenil son instrumentos importantes para proteger los derechos de los trabajadores jóvenes y mejorar sus oportunidades en el mercado laboral. En la resolución adoptada por la OIT en 2012 sobre el empleo de los jóvenes se enumeran múltiples normas internacionales del trabajo pertinentes. En este contexto, la OIT ha articulado los siguientes principios rectores (OIT, 2012):

- a. Tomar en consideración la diversidad de las situaciones nacionales para elaborar un conjunto de políticas multidimensional, coherente y adaptado a cada contexto;
- b. Incluir el pleno empleo como objetivo esencial de las políticas macroeconómicas;
- c. Asegurar la coherencia efectiva entre las políticas económicas, de empleo, de educación y formación, y de protección social;

38 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

39 En el año 2005 la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) fue adoptada y firmada por 17 países en Badajoz, España, promovida por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Sin embargo, desde su adopción, la CIDJ ha sido ratificada por solo ocho Estados: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Brasil.

- d. Promover la participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas mediante el diálogo social;
- e. Adoptar una combinación de políticas bien calibrada que aliente a un número mayor de empleadores a invertir y a generar nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes;
- f. Garantizar que todos los programas y políticas respeten los derechos de los trabajadores jóvenes y tengan en cuenta la dimensión de género; corregir los desajustes entre los puestos de trabajo disponibles y las competencias de los jóvenes, que limitan el acceso a las oportunidades de empleo;
- g. Alentar la iniciativa empresarial juvenil con el fin de impulsar el crecimiento de empresas sostenibles, entre ellas las cooperativas y las empresas sociales, en las zonas rurales y urbanas;
- h. Crear alianzas de colaboración innovadoras con múltiples actores en las que participen los gobiernos, los interlocutores sociales, las instituciones educativas, las comunidades y los propios jóvenes;
- i. Aprovechar las amplias posibilidades para el intercambio de experiencias que puedan inspirar acciones concretas y adaptadas a cada contexto, aun teniendo presente que los modelos de acción no se pueden reproducir de forma sistemática;
- j. Llevar a cabo un seguimiento, una evaluación y una presentación de informes eficaces de las políticas y los programas para fundamentar las intervenciones futuras;
- k. La perspectiva de los jóvenes deberá de tomarse en cuenta y deberán respetarse sus derechos en las acciones para afrontar la crisis del empleo juvenil.

La OIT también afirma en el informe titulado *Generando trabajo decente en el Mercosur, empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT (2004)*, que:

“Todas las personas quieren un empleo, pero sobre todo quieren un buen trabajo. Y un buen trabajo implica, ciertamente, tener un empleo de calidad⁴⁰, pero no sólo eso. Implica también la existencia de un marco regulatorio de la actividad laboral y de la relación de trabajo; marco que garantice los derechos fundamentales de trabajadores y, también, de empleadores. Implica, además, gozar de adecuados niveles de protección frente a la adversidad (accidentes y enfermedades) y durante la vejez. Implica, asimismo, el derecho y la posibilidad de representar o sentirse representado y, en ese marco, participar en procesos de diálogo social no solo a nivel micro (la empresa) sino también meso (provincias o ámbitos locales) y macro (el país)”.

40 Con relación al término *calidad en el trabajo*, vale decir que en los documentos consultados, por ejemplo, carece de un único indicador que incluya todos los elementos que lo constituirían conceptualmente. Diversos críticos argumentan que la noción de calidad en el empleo está basada en una jerarquía de atributos esencialmente subjetiva. Sin embargo, existen indicadores como: (a) la seguridad en el empleo –como factor externo, entendido éste como el referido a las condiciones de infraestructura y salud del espacio físico; y la seguridad interna, referida a la posibilidad de permanencia-, (b) seguridad social, (c) el subempleo, (d) el desaliento, (e) pobreza en los trabajadores, (f) empleo formal/informal, (g) horas de trabajo excesivas, (h) productividad, (i) tipo de contrato, etc. Incluye también aspectos como la calidad del entorno de trabajo, la posibilidad de creatividad y de desarrollo personal en el trabajo, el grado de protección contra los riesgos y los imprevistos, la estabilidad y la seguridad de la propia relación de trabajo y del ingreso, y el grado de protección jurídica y la posibilidad de recurso en caso de abuso (OIT, 1999).

En efecto, el déficit de trabajo decente es una característica de los mercados laborales de la región, y el caso de México, como lo veremos, no es una excepción. Esto constituye una pérdida de bienestar actual y futuro para las sociedades en su conjunto, pues perpetúa la transferencia intergeneracional de carencias a lo largo del ciclo de la vida, que sin duda afectan las trayectorias laborales de los jóvenes y constituyen un obstáculo para el desarrollo sostenido de la sociedad⁴¹.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el trabajo decente como un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

De manera particular para la OIT la atención sobre esta problemática adquiere especial importancia a partir de la Resolución de la 93ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2005, en la que se señala como objetivo prioritario lograr un trabajo decente para los y las jóvenes. Al año siguiente, el 5 de julio de 2006, en la reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en Ginebra, Suiza, la OIT destaca el compromiso de “desarrollar y aplicar estrategias que den a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real y equitativa de acceder a un empleo pleno y productivo y al trabajo decente”⁴².

En ese mismo año, en mayo de 2006, en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, celebrada en Brasilia, se diseñó la llamada Agenda Hemisférica 2006-2015, adoptada por los representantes de las organizaciones de empleadores, trabajadores y gobiernos de los países de América Latina y el Caribe. En este documento se acuerda el compromiso de “promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud”, estableciendo como meta “reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja”.

Dos años más tarde (octubre de 2008), se realizó, en el marco de la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estados y de Gobiernos Iberoamericanos, el I Foro Iberoamericano de Ministras y Ministros de Trabajo bajo el lema “Juventud, Trabajo Decente y Desarrollo en Democracia”, en el que se aprobó la denominada Declaración de Sonsonate. En ella los gobiernos Iberoamericanos, a través de sus Ministerios de Trabajo, acordaron diferentes medidas encaminadas a promover el trabajo decente para los jóvenes en los países iberoamericanos.

Asimismo, la Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa (2008) brinda un enfoque para promover el trabajo decente de las juventudes iberoamericanas, inspirando la formulación de políticas públicas y decisiones privadas orientadas a la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleos e ingresos para toda la sociedad y, en particular, para las personas jóvenes.

En 2009, en medio de la crisis financiera mundial y sus efectos en materia de empleo, la OIT adoptó el Pacto Mundial para el Empleo. Este tenía como objetivo orientar políticas nacionales e internacionales

41 CEPAL/OIT. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Boletín número 7, octubre de 2012.

42 Señalaron que casi la mitad de desempleados del mundo son jóvenes, por lo que había que colocar como eje central en las estrategias nacionales de desarrollo y las agendas de los gobiernos la elaboración de políticas y programas para ampliar la empleabilidad de los jóvenes. Estas debían incluir la educación, capacitación y aprendizaje permanente que correspondan a los requerimientos del mercado, y la promoción del acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de nuevos empleos de calidad para jóvenes, facilitando el acceso a ellos a través de iniciativas de información y capacitación.

destinadas a estimular la recuperación económica, generar empleos y proteger a los trabajadores y sus familias. Buscaba proveer, a manera de recomendaciones susceptibles de adaptarse a los contextos y necesidades de cada Estado, una base concertada internacionalmente de políticas centradas en la inversión, el empleo y la protección social, diseñadas para reducir el período entre la recuperación económica y la recuperación con oportunidades de trabajo decente.

En 2010, tanto en la pre-conferencia de las Américas realizada en Salvador de Bahía en mayo, como en la Conferencia Mundial de la Juventud celebrada en México en agosto, se suscribieron instrumentos que reconocen el desafío que significa combatir la pobreza y la desigualdad, además del reto de mejorar la formación y el empleo de los jóvenes. Entre los principales puntos acordados están los esfuerzos por la eliminación de las discriminaciones y desigualdades; la promoción del trabajo decente y la participación juvenil en la elaboración de las políticas públicas; la búsqueda de la igualdad de género, étnica y racial en todas las políticas públicas; el acceso a la educación universal de calidad, entre otros.

Existen diversos convenios de la OIT relacionados con la formulación de políticas que impulsen el trabajo de las y los jóvenes⁴³, como el Convenio 122 sobre política de empleo o las recomendaciones 122, 136 y 169, también sobre esta materia. En los documentos mencionados se ponen de relieve diversas problemáticas (como las del empleo, subempleo y desempleo juvenil); así como la necesidad de fomentar empleo de calidad para las personas jóvenes, de forma que participen activamente en el desarrollo económico y social de su país de manera cada vez más importante.

En el ámbito internacional, el proceso de construcción de políticas de empleo para la juventud ha tenido una serie de momentos clave entre los que se encuentran el llamamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas para declarar 1985 el Año Internacional de la Juventud, con la adopción, diez años después por ese mismo organismo, como estrategia internacional, del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes (PAMJ). La necesidad de promover un empleo decente y productivo para los jóvenes es una de las metas (16) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y guarda una relación directa con el Programa Global de Empleo de la OIT. A su vez, la promoción del empleo es un objetivo de la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ), la alianza global formada por la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y la OIT; también la ONU ha emitido una serie de resoluciones e informes del Secretario General sobre los jóvenes (OIT, 2010).

En este contexto, la OIT ha señalado la necesidad de pasar de programas (en determinados casos con buenos resultados pero de cobertura reducida), a la definición e implementación de políticas de Estado con la participación juvenil. Los esfuerzos orientados a mejorar las condiciones de trabajo de los jóvenes requieren de una combinación de políticas, desde las macroeconómicas hasta intervenciones en el mercado laboral. La trayectoria laboral positiva debería iniciarse con la educación, la formación o acumulación de experiencia productiva. Pero también es importante actuar sobre las restricciones para acceder a un itinerario laboral satisfactorio, sobre todo en lo que se refiere a las primeras inserciones. No es sostenible un desarrollo que no se construya a partir de la más amplia participación de los ciudadanos en edad de producir en los mercados de trabajo. Además, entre las mejores políticas para combatir la desigualdad, están la promoción de más y mejores empleos y la formación en las capacidades para acceder a ellos o para generar el propio puesto de trabajo (OIT, 2010).

43 Para mayor información a este respecto se sugiere consultar el estudio denominado *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, de la OIT.

Finalmente, debe destacarse que el problema del empleo juvenil va mucho más allá del desempleo, configurándose la ocupación precaria como una de las principales preocupaciones en el ámbito del empleo de los jóvenes con graves repercusiones sobre la trayectoria laboral, sin olvidar aquellos que ni estudian ni trabajan. Así pues, el desafío es de gran magnitud y complejidad por las características propias de cada grupo social, destacando la situación de los grupos más vulnerables como mujeres jóvenes, jóvenes indígenas y juventud rural.

1.2 La transición de la educación al mercado laboral: perspectivas internacionales y regionales en América Latina

A pesar de la existencia de diversas referencias internacionales en torno a los derechos de los jóvenes y los relacionados con el empleo digno, la crisis económica a nivel mundial ha tenido un impacto particularmente significativo en cuanto a las perspectivas de los jóvenes de navegar el mercado laboral. Este impacto negativo de la crisis económica se caracteriza por los siguientes factores (OIT, 2014):

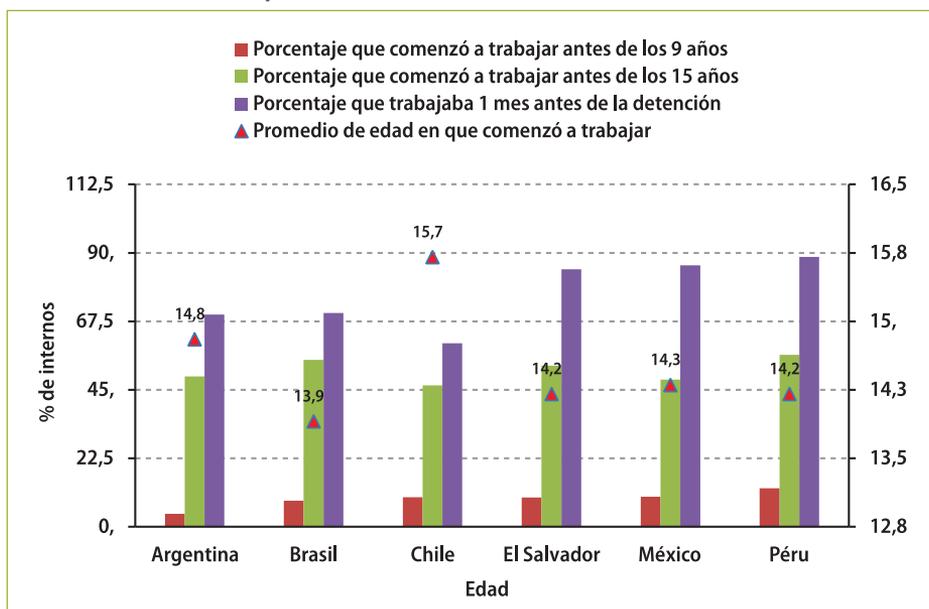
- Aumento del nivel de desempleo entre los jóvenes;
- Proliferación de trabajos de menor calidad para los que logran entrar en el mercado laboral;
- Mayores niveles de inequidad entre distintos grupos de jóvenes, y
- La transición de la educación al mercado laboral se ha hecho más larga y más precaria.

Esto se refleja en que en el año 2012 había en el mundo aproximadamente 75 millones de jóvenes desempleados, cifra que representa 4 millones más que en 2007, y al mismo tiempo más de 6 millones abandonaron la búsqueda de un puesto de trabajo (OIT, 2012). Más de 200 millones de jóvenes están trabajando pero ganan menos de 2 USD por día –el umbral de pobreza–; y el conjunto de estadísticas de diferentes organismos nacionales e internacionales apuntan a que el empleo informal entre los jóvenes sigue en aumento.

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) señala la falta de calidad del crecimiento económico y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que el informe denomina un “delito aspiracional”.

El estudio comparativo de población carcelaria realizado por el PNUD en 2013 (PNUD, 2013) permite considerar la posible asociación entre empleo precario y delito en América Latina. La relación entre empleo precario y delito se ve ejemplificada en su cualidad deficitaria para ofrecer una opción a la ciudadanía, es decir, que el hecho de que la población se encuentre empleada no significa que se haya superado la pobreza o la vulnerabilidad. La falta de oportunidades educativas y laborales no sólo resulta en una falta de movilidad social sino que además puede llegar a ser un escenario fértil para la delincuencia en áreas particularmente marginadas. La figura 1 muestra que los presos tenían algún empleo cuando fueron detenidos y que aproximadamente uno de cada dos presos comenzó a trabajar antes de los 15 años de edad.

Características de la trayectoria laboral de la población interna en países seleccionados de América Latina



Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

1.3 México y su juventud en cifras

Se estima que la población juvenil en México alcanzó aproximadamente 38 millones de personas en 2013 (CONAPO, 2014), lo que representa el 32,1% del total de la población; esto refiere a un aumento del 4,9% respecto al Censo General de Población y Vivienda del INEGI de 2010. Así, se estima que los jóvenes mexicanos representarán 30,5% de la población en 2020, llegarán a su punto máximo en 2030 y después se reducirán de manera constante hasta alcanzar 24,4% en 2050.

Por condición de actividad, en la Encuesta Nacional de Juventud 2010 los jóvenes mexicanos de 14 a 29 años reportaron que: 32,1% solo trabaja; 11,2% estudia y trabaja y 6,7% busca trabajo o va a iniciar un negocio (es decir, el 50% de los jóvenes mexicanos se encuentran dentro de la Población Económicamente Activa del país)⁴⁴; y de la otra mitad, los jóvenes pertenecientes a la Población No Económicamente Activa (PNEA) se tiene que 32,7% sólo estudia, 13% se dedica a labores domésticas; 2,3% está inactivo y 2% se refiere a otras actividades. Un dato interesante es que, al preguntarle a los jóvenes que trabajan (43,3%) si estaban satisfechos con su trabajo actual, 79,6% respondió que sí, de los cuales, 22,9% de los hombres reportó que por su ingreso y 18,5% de las mujeres expresaron que porque tenían tiempo para estar con la familia.

⁴⁴ La Población Económicamente Activa (PEA) se define como las personas de 14 años o más que durante el periodo de referencia tuvieron o realizaron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizarla (población desocupada abierta). Mientras que la PNEA son personas de 14 o más años de edad que durante el periodo de referencia no tuvieron un empleo ni realizaron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en el último mes previo. Fuente: ENJ, 2010. Consultado por última vez el 30 de enero de 2015. http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Presentacion_ENJ_2010_Dr_Tuiran_V4am.pdf

En materia educativa, la ENJ 2010 muestra que el 91,7% de los jóvenes en México (de 15 a 29 años) cuenta con estudios posteriores a primaria y son los jóvenes con las condiciones más precarias quienes en su mayoría no cuentan con estudios posteriores a ese nivel educativo (en promedio, la cifra llega hasta 17,5% en los niveles socioeconómicos más bajos). El 42,1% cuenta con algún grado de secundaria o equivalente, 29,2% cuenta con algún grado de bachillerato o equivalente y 14,5% algún grado de licenciatura, maestría o doctorado⁴⁵. Esta última cifra aumenta en las zonas metropolitanas como la del Valle de México (18,7%), Monterrey (15,8%), Puebla y Tlaxcala (23,7%) y paradójicamente en la Cd. De Tapachula, Chiapas (18%), entidad donde la población juvenil con sólo estudios de primaria asciende a 22,1%.

El *Panorama de la Educación 2013*⁴⁶ en su nota de país para México, la OCDE señala que:

México tiene las tasas de matrícula más bajas entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad (56%) entre los países de la OCDE, a pesar de tener la mayor población de este grupo etario en la historia del país⁴⁷. Aunque el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años matriculados en la educación aumentó 14 puntos porcentuales desde el 2000, sigue siendo menor a la media de la OCDE de 84% y al de otros países latinoamericanos como Argentina (72%), Brasil (77%) y Chile (76%).

Además explica que:

Durante los cuatro años posteriores a la escolaridad obligatoria, más de dos terceras partes de los jóvenes han abandonado el sistema educativo por completo. Alrededor del 64% de los jóvenes de 16 años están matriculados en la educación media superior, mientras que la cifra baja a 37% entre los jóvenes de 18 años (20% matriculados en la educación media superior y 17% en la educación superior). Entre los jóvenes de 20 años de edad, únicamente el 27% están matriculados en la educación (3% en educación media superior y el 24% en educación superior). Sólo el 12% de los jóvenes entre 20 y 29 años de edad participan en la educación, tres puntos porcentuales más que la tasa de participación en 2000 y menos de la mitad de la tasa observada entre este mismo grupo de edad en Argentina (28%) y Chile (27%) y en los países de la OCDE (28%).

Entre los principales desafíos, de acuerdo a la situación para los jóvenes en México -que para efectos de la legislación nacional refiere al grupo etario de 14 a 29 años-, destacan los siguientes:

- Sólo el 56% de jóvenes en México está recibiendo educación media superior, en contraste con el 84% logrado en promedio por los países de la OCDE (OCDE, 2013).
- La mayoría de estos jóvenes encuentran dificultades para incorporarse al mercado laboral: siete de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares (Instituto Mexicano de la Juventud -IMJUVE-, 2011).
- 53% de los desempleados en México son jóvenes, es decir, tienen la edad de entre 14 y 29 años (INEGI, 2013).

45 Para 2012, en la Encuesta Nacional de Valores en Juventud se reportó que los jóvenes con nivel medio superior ascendían a 30,8% y con educación superior al 15%.

46 Education at a Glance 2013. http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20%28ESP%29.pdf

47 La nota menciona la modificación en la ley acerca de la obligatoriedad de la educación media superior a partir del ciclo escolar 2012-2013 a fin de alcanzar una cobertura universal de ese nivel para el año 2022. Señala que ese cambio no se refleja en los datos de esa edición.

Asimismo, una de las principales barreras que enfrenta la población juvenil es la pobreza. Se estima que 45,5% de la población mexicana enfrenta algún tipo de pobreza, y que el 44,9% del grupo de 12 a 29 años enfrenta esta situación. De las personas que presentan algún nivel de pobreza, 9,8% se encuentra en pobreza extrema; entre la población joven, este porcentaje alcanza el 9,4%, lo cual representa 3,5 millones de jóvenes (CONAPO, 2013).

Las principales carencias que enfrenta la población juvenil, en términos de pobreza, son en relación al ejercicio de sus derechos sociales: siete de cada 10 presenta carencias en el acceso a seguridad social; tres de cada 10, carencia de acceso a servicios de salud y 15,3% se encuentra en rezago educativo. Esta situación sin duda representa un obstáculo importante para el desarrollo del país (INEGI, 2013).

Al interior de México, existen fuertes diferencias y contrastes entre los jóvenes de las diferentes regiones y entidades federativas del país. En 2012, los estados de Chiapas (75,3%), Guerrero (70,2%) y Puebla (63%) registraron los niveles más altos de pobreza entre jóvenes de 12 a 29 años; en cambio en Nuevo León (22,9%), Coahuila (26,1%) y Sonora (27,3%) se registró la menor proporción de jóvenes en esta situación.

1.4 Demanda del mercado laboral en México y retos para la transición de la educación al mercado laboral

En la transición de los jóvenes mexicanos al mercado laboral influyen distintos factores, entre los cuales destaca la calidad de la educación que hayan cursado -que se traduce en las habilidades y competencias adecuadas-, además de las condiciones propias del mercado laboral, por lo que es importante establecer el contexto general en México.

Después de haber contado con una de las tasas de crecimiento económico más robustas entre los países miembros de la OCDE -3,7%- México sufrió una desaceleración y registró una tasa de crecimiento de 1,3%, con un nivel de desempleo de alrededor de 5% a mediados de 2014 (OCDE, 2014). Sin embargo, frente a una tasa de desempleo relativamente baja, la tasa de empleo en México del 60,9% se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE y, significativamente quienes quedan excluidos del mercado laboral son principalmente las personas jóvenes y las mujeres.

La OCDE (2013) señala que la falta de participación en la educación también incide en el alejamiento del mercado laboral. En la nota de país para México se indica que:

En 2011, cerca del 66,1% de los jóvenes mexicanos de 15 a 29 años no estaban en la educación y el 24,7% no estaban ni empleados ni en educación o formación (NI-NI) [...]. México tiene el tercer porcentaje más alto de jóvenes "NI-NI" en este grupo etario entre los países de la OCDE, después de Turquía (34,6%) e Israel (27,6%). Dentro de esta población de jóvenes, el porcentaje de personas que no están ni empleados ni en educación o formación aumenta con la edad: el 18,9% de los jóvenes de 15 a 19 años; el 27,2% de los de 20 a 24, y el 29,5% de los de 25 a 29 años son "NI-NI". Sin embargo, el porcentaje de NI-NI entre los 15 y 29 años de edad disminuye con el nivel de educación: 27,6% de adultos jóvenes con educación inferior a la educación media superior, 18,9% de adultos jóvenes con educación media superior, y 16,8% de adultos jóvenes con educación superior, se encuentran en esta situación en México.

El fuerte aumento en el porcentaje de personas que no están ni empleados ni en educación o formación, observado en la mayoría de los países de la OCDE durante los primeros años de la crisis económica (2008-2011), no se vio en México. A diferencia de otros países de la OCDE, el porcentaje de personas que no estudia ni trabaja en México se ha mantenido relativamente estable durante más de una década (24,6% en 2000, 24,9% en 2005 y 24,7% en 2011); lo que indica que existe una falla estructural a la raíz del problema⁴⁸.

Lo anterior se observa de manera más marcada en las mujeres. Después de Turquía, México cuenta con la tasa más alta entre los países de la OCDE de mujeres jóvenes que no estudian, ni trabajan o se capacitan (OECD, 2014).

Por otra parte, México cuenta con la menor calidad del ingreso entre todos los países de la OCDE (datos de 2010) debido a un promedio relativamente bajo con un elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, aproximadamente el 60% de los empleos aún se encuentran en el sector informal, y el porcentaje es aún más elevado para los jóvenes (SEDLAC, 2009). En este contexto, dos de los principales retos para el mercado laboral en México son:

- Mejorar la calidad de los puestos de trabajo en oferta
- Reducir el empleo informal

En el caso de las personas jóvenes, estos retos se vuelven aún más críticos debido a la mayor vulnerabilidad de aquellas que sí trabajan pero mayoritariamente en un empleo informal; además de las dificultades que enfrentan para transitar de la educación al mercado de trabajo, sin dejar de lado el alto número de jóvenes que se encuentran excluidos por completo de este mercado.

Movilidad socioeconómica en México

Con base en las encuestas nacionales del INEGI en México, encontramos que los hogares de trabajadores del quintil de ingresos más bajos tienen menos probabilidad de transitar por una educación secundaria completa o terciaria para luego incorporarse al empleo formal. Existe una elevada tasa de deserción escolar aunada a un temprano ingreso a las fuentes de empleo informal, lo que se traduce en que los jóvenes de hogares más marginados se encuentran atrapados con frecuencia en trabajos de mala calidad en el sector informal y ven los años de educación truncados por esta imperiosa necesidad de procurar un ingreso para sus hogares.

El Informe de Movilidad Social en México 2013 (INEGI, 2011) estudia la calidad de la movilidad intergeneracional en México. A partir de este informe se construyó un índice con dos dimensiones: en un eje se consideró el bienestar material con base en activos del hogar; y en el otro eje, la realización socioeconómica de las personas con base en un estatus ocupacional que refleja el nivel de ingresos esperado para cada ocupación, dada la escolaridad promedio de quienes la ejercen.

⁴⁸ Esto apunta hacia patrones culturales que favorecen la presencia de las mujeres en el hogar, aun entre la población con niveles de ingreso y escolaridad medios y altos. Puede ser un factor que limita el crecimiento económico, en la medida en que una proporción importante de la población no aporta al PIB.

La población mexicana cuenta con una composición relativamente móvil entre los estratos medios, pero con una persistencia o inmovilidad importante en los extremos de la distribución; 48 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más bajo de la distribución se mantienen ahí. En contraste, 52 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más alto de la distribución no se mueven de ahí.

Cuadro 1.
Movilidad intergeneracional socioeconómica en México

		Índice socioeconómico del hogar actual					
Índice socioeconómico del hogar de origen		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
	Quintil 1 (inferior)	48%	22%	14%	11%	4%	100%
	Quintil 2	27%	26%	21%	17%	10%	100%
	Quintil 3	16%	23%	29%	19%	13%	100%
	Quintil 4	9%	22%	23%	25%	21%	100%
	Quintil 5 (superior)	3%	6%	12%	26%	52%	100%

Fuente: EMOVI. 2011.

Por otro lado, al tomar en cuenta que la movilidad social refleja el nivel de igualdad o desigualdad de oportunidades de una sociedad, resulta necesario analizarla desde una perspectiva multidimensional. Contrastan los resultados para las dos dimensiones que nos interesan: educación y ocupación, analizados dentro de la Encuesta de Movilidad Social del año 2011 del INEGI. Esta encuesta está diseñada para medir la movilidad social inter-generacional en México; tiene representatividad nacional para hombres y mujeres entre 25 y 64 años de edad, tanto jefes como no jefes de hogar.

Movilidad educativa

La cobertura educativa, y con ello las oportunidades absolutas de educación para los mexicanos, se han incrementado a lo largo de las décadas recientes. Sin embargo, aunque lo anterior resulta positivo, los resultados sugieren que las condiciones del origen aún tienen un peso importante en el futuro educativo de los mexicanos. Los hijos de padres con educación universitaria lograron una educación en una tasa casi cinco veces mayor que aquéllos de padres con estudios de primaria terminada. El origen de las personas, aunque no condiciona el logro educativo para el nivel básico y medio, sí lo hace para el nivel bachillerato y superior. Destaca también que el tipo de primaria a la que asistieron (pública o privada), así como el turno, determinó fuertemente si completaron o no todo el ciclo educativo.

Movilidad ocupacional

Aunque la educación es uno de los principales determinantes de la movilidad social, la movilidad ocupacional representa su realización en el mercado de trabajo. Según datos de esta encuesta, sólo 6% de las personas cuyo padre cuenta con una ocupación manual de baja calificación alcanzó una posición

no manual de alta calificación. Existe movilidad ocupacional al interior de la estructura ocupacional de actividades manuales y no manuales. Sin embargo, las barreras a la movilidad se hacen explícitas para cambios entre dichas estructuras.

Con base en la Encuesta de Movilidad Social de 2011 (EMOVI, 2011) entre los retos principalmente identificados para México, destacan los siguientes:

- a) Incrementar la calidad en el nivel de educación básica y media, con el propósito de impulsar competencias de personalidad, tales como autoestima y habilidades sociales.
- b) Ampliar la cobertura en educación media superior y superior. Las opciones limitadas no sólo tienen que ver con la calidad en los primeros niveles de formación, sino también con las restricciones de espacios en los niveles altos.
- c) Establecer políticas que permitan tendencias positivas en la educación y el trabajo, de tal manera que se favorezca el ingreso de más mujeres al mercado laboral.
- d) Reducir la probabilidad de que las desigualdades en realización socioeconómica determinen desigualdades de origen para las siguientes generaciones.

En la actualidad, la juventud mexicana posee un mayor nivel de escolaridad con respecto a la generación de sus padres. Hoy, tres de cada 10 tienen educación media superior, mientras que en la generación de sus padres la razón era de sólo uno de cada 10. Sin embargo, este avance educativo no se ha visto reflejado en la movilidad ascendente de estatus socioeconómico. Al considerar el nivel de ingreso de las personas, se observa que en el primer quintil (parte inferior de la distribución de ingresos), seis de cada 10 personas se mantienen en la misma posición en la que se encontraban sus padres, o tan sólo han subido al segundo quintil de la distribución.

En el periodo de 2000 a 2012, se redujeron las tasas de analfabetismo, el rezago educativo y las tasas de deserción en el nivel básico y medio superior (Secretaría de Educación Pública -SEP-, s.f.). No obstante, los resultados de México en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA por su sigla en inglés), muestran que los alumnos de 15 años en México se encuentran en el nivel más bajo de rendimiento entre los países de la OCDE y que su rendimiento relativamente bajo se ha mantenido constante, particularmente en lectura y ciencias, desde 2000 (OCDE, 2013).

Se realizó una Consulta Nacional Juvenil entre los jóvenes mexicanos en el marco del diseño del Plan Nacional de Desarrollo hacia el 2013, de la cual se obtuvo que este grupo etario espera obtener de la educación un buen trabajo (53,5%), acompañado de un considerable desarrollo profesional (17,6%), poder generar los recursos monetarios que les permitan salir adelante (9,3%); asimismo, en su mayoría consideran que no tendrán problemas para conseguir un empleo una vez que concluyan sus estudios (48,8%) (IMJUVE, 2012)⁴⁹.

Entre el 20% y el 25% de la población joven que labora percibe que existe una correspondencia entre su nivel de escolaridad y el trabajo que realizan. También se observa que contar con estudios de nivel medio superior y superior no garantiza la inserción laboral. La evidencia muestra que el mercado laboral

⁴⁹ Los datos de la Consulta Nacional Juvenil no son estadísticamente representativos debido a que la información fue recolectada mediante 32.888 cuestionarios aplicados a los jóvenes que asistieron a los 32 foros estatales realizados por el Instituto Mexicano de la Juventud en cumplimiento a la Ley de Planeación (México).

genera mayor número de plazas para jóvenes con educación básica en comparación con el número de empleos generados para jóvenes con mayor nivel de estudios. Cabe añadir que las posiciones que ocupan las personas jóvenes con menor nivel educativo, suelen proporcionar remuneraciones salariales más bajas y menores prestaciones laborales; contrariamente, la remuneración para la población con mayor escolaridad sigue siendo más elevada en la mayoría de los casos.

Asimismo, ha podido observarse que el nivel de instrucción no está directamente correlacionado con las tasas de desempleo⁵⁰. En 2011, de los países miembros de la OCDE, Chile y México fueron los únicos donde las tasas de desempleo fueron más altas (5,4% y 4,8%, respectivamente) entre los adultos con educación superior, que entre quienes habían alcanzado la educación media superior (5% y 4,4%, respectivamente) y entre los que tenían un nivel educativo inferior a la educación media superior (4,4% y 4%, respectivamente). Esto afecta particularmente a los jóvenes mexicanos, quienes tienen hoy niveles educativos más altos y, sin embargo, son más vulnerables al desempleo.

Finalmente, cabe señalar que en materia de productividad, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) señaló que México se ubica entre los países donde se trabaja más tiempo, con un promedio de 48 horas por semana, mientras en América Latina es de 45 horas y en Europa entre 30 y 35 horas. Sin embargo, comparado con estas regiones, la productividad del país es muy baja, con una tasa promedio negativa de 0,7 por ciento anual en los últimos 30 años, lo que ha incidido en el bajo crecimiento económico del país durante ese mismo periodo (pese a que la escolaridad ha aumentado también en estas tres décadas), por lo que para revertir los bajos niveles de productividad en México es necesario diseñar o adoptar otras alternativas de modelos educativos⁵¹.

50 Cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo muestran elevadas tasas de ocupación entre la población con baja escolaridad. Esto sugiere que, en México, no haber concluido la enseñanza básica obligatoria no es un factor limitativo para que las personas encuentren trabajo. Sin embargo, esta afirmación no puede generalizarse. La elevada empleabilidad de la población con bajos niveles de calificación que no es característica de todos los países, en particular de los más desarrollados, puede deberse a la existencia de amplios sectores de la economía cuyo desarrollo tecnológico es incipiente o bajo y que consecuentemente no requieren de mano de obra calificada. Más aún, la abundancia de mano de obra con estas características de baja escolaridad, dispuesta a aceptar empleos de baja remuneración, puede estar condicionando la persistencia de empresas con un desarrollo tecnológico incipiente que suelen ser intensivas en mano de obra. En estas condiciones, la ineficiencia del sistema educativo es precursor de la baja productividad.

51 Expresado el 5 de febrero de 2014 por la vicepresidenta del Comité Técnico del IMEF, Martha Beatriz Valderrama Sánchez. Para mayor información se sugiere consultar: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/mexico-entre-paises-donde-mas-se-trabaja-pero-con-peores-indices-de-productividad-imef-924.html>

2. LA TRANSICIÓN DE LA EDUCACIÓN AL EMPLEO: MARCO NORMATIVO VIGENTE EN MÉXICO

2.1 Descripción del sistema educativo en México: la educación media superior y superior

El avance en materia educativa que ha tenido nuestro país ha pasado por caminos complicados, con grandes retos y constantes desafíos. Para situar las dimensiones de la población que el sistema educativo mexicano debe atender, en términos demográficos destaca su crecimiento: pasó de 13,6 millones de personas en 1900 a cerca de 100 millones en el año 2000 (SEP, 2000).

A principios del siglo pasado, cuando México era un país donde las tres cuartas partes de la población habitaban en pueblos pequeños y rancherías alejados de los centros urbanos, con rezagos sociales severos agravados con la propia Revolución, tenía un analfabetismo de cerca del 70% de la población, por lo que la principal lucha estuvo enfocada en la cobertura.

Los servicios se fueron expandiendo, pero durante la segunda mitad del siglo la población se cuadruplicó, en tanto que el estudiantado se multiplicó por un factor de nueve⁵² y las necesidades de la población eran cada vez más complejas. Así nacieron las modalidades de primaria indígena y comunitaria, el esfuerzo pionero de la telesecundaria, las modalidades abiertas y numerosas modalidades de educación media superior y superior que pudieran satisfacer las diversas necesidades de formación profesional de la población.

Al paso de los años, el crecimiento poblacional comenzó a descender y los principales retos ya no estuvieron centrados en la cobertura sino en la calidad de los servicios y en la equidad de los mismos. En esa lucha se encuentra México hoy en día, en una carrera contra el tiempo, dentro de un mundo globalizado, con avances tecnológicos y científicos que suceden casi a diario y con millones de jóvenes que salen a buscar mejores oportunidades para ellos y para sus familias.

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI⁵³, en la República Mexicana había 112.336.538 millones de habitantes, de los cuales, más de 35 millones forman parte del sistema educativo nacional en sus diferentes tipos (básico, medio superior y superior) y en alguna modalidad de capacitación para el trabajo, como se muestra a continuación:

52 Perfil de la Educación en México, SEP, 2000.

53 <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

Estadística del sistema educativo nacional Ciclo escolar 2012-2013

Tipo y nivel/ sector	Alumnado			Docentes	Escuelas
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES		
Total Sistema Educativo	35.251.068	17.707.451	17.543.617	1.877.111	256.237
Público	30.645.390	15.472.537	15.172.853	1.463.294	214.097
Privado	4.605.678	2.234.914	2.370.764	413.817	42.140
Educación Básica	25.891.104	13.158.922	12.732.182	1.196.347	227.665
Público	23.457.297	11.926.495	11.530.802	1.040.696	199.678
Privado	2.433.807	1.232.427	1.201.380	155.651	22.987
Educación Media Superior	4.443.792	2.209.710	2.234.082	288.464	15.990
Público	3.672.040	1.838.340	1.833.700	195.862	10.246
Privado	771.752	371.370	400.382	92.602	5.744
Educación Superior	3.300.348	1.672.531	1.627.817	352.007	6.796
Público	2.274.311	1.202.209	1.072.102	209.020	3.000
Privado	1.026.037	470.322	555.715	142.987	3.796
Capacitación para el trabajo	1.615.824	666.288	949.536	40.293	5.786
Público	1.241.742	505.493	736.249	17.716	1.173
Privado	374.082	160.795	213.287	22.577	4.613

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, DGPyEE, Sistema de Estadísticas Continuas.

*El objetivo de presentar a la educación básica, aunque no forma parte del objeto de estudio del presente informe, es con la finalidad de dimensionar la magnitud del sistema educativo mexicano.

La educación media superior cuenta con 4.443.792 millones de estudiantes y la educación superior tiene 3.300.348 millones. La capacitación para el trabajo tiene 1,6 millones de alumnos; destaca el hecho de que son las mujeres la gran mayoría que hace uso de estos servicios; el 58,7% de los matriculados son mujeres y el 41,3% hombres, los utilizan casi 300 mil mujeres más.

2.1.1 La educación media superior

Si bien los jóvenes de hoy gozan de un abanico más amplio de opciones que las generaciones anteriores, se ha incrementado el nivel de escolaridad y cuentan con mayor acceso a las nuevas tecnologías y a la información a través de distintos medios sobre diferentes aspectos de la vida y de la realidad en la que viven, también enfrentan problemas asociados a la complejidad del mundo moderno y otros vinculados con la acentuada desigualdad socioeconómica que caracteriza al país, donde las estructuras de oportunidades para los jóvenes son muy diversas y tienden a producir una mayor marginación y violencia, como ya se ha dado cuenta en el capítulo anterior. Además, el contexto de precariedad dificulta a los jóvenes a acceder a instituciones sociales claves para su desarrollo, como la educación y el trabajo, lo cual constituye un proceso de exclusión social que tiene el potencial de reproducir la

pobreza y la vulnerabilidad a través de las generaciones (CONAPO, 2010; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación -INEE-, 2011).

En materia educativa, tal como señala la CEPAL (2004), la instrucción permite a las personas mejorar sus condiciones de vida y posibilidades de movilidad social; por tanto, la ampliación de oportunidades educativas es una vía para promover la justicia y la equidad. Respecto a la educación dirigida a los jóvenes, existe el consenso internacional de que ésta debe de ser pertinente y responder a sus intereses y necesidades, con el fin de asegurar el desarrollo pleno de las capacidades que les permitan integrarse al mundo del trabajo y a una vida activa, ejerciendo sus derechos y obligaciones como ciudadanos.

Como ya se mencionó, la educación es un derecho humano “habilitante” para poder ejercer todos los demás derechos. De acuerdo con la UNESCO (2010), la educación es un eje clave de desarrollo que contribuye a conciliar el crecimiento, la equidad y la participación en la sociedad. En México, la educación es parte de los derechos humanos plasmados en la Constitución Política, básicamente en su artículo 3º, en donde se reconoce que todo individuo tiene derecho a recibir educación, además de que es el Estado (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios) el que impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La Ley General de Educación establece que todos tienen las mismas oportunidades y en el artículo 32 exige a las autoridades tomar medidas para asegurar condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo y una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en la escuela.

El Estado mexicano ha avanzado en la universalización de la cobertura del servicio educativo estableciendo la obligatoriedad, primero de la educación primaria en 1917, hasta lograr la de la educación media superior en 2012⁵⁴, con las reformas a los artículos 3º y 31. Esto ha encontrado sustento en que, acorde con la CEPAL (2010), se considera que este tipo educativo constituye el umbral necesario para estar fuera de la pobreza, pues quienes no concluyen la educación media (Educación Media Superior –EMS- o bachillerato, como se le denomina en México), quedan expuestos a un alto grado de vulnerabilidad social, debido a que los ingresos laborales tenderán a ser bajos y el riesgo de permanecer en situación de exclusión será elevado.

En el caso de México, la consolidación de este mandato constitucional contrasta con la realidad del sistema educativo nacional: aún no se han logrado universalizar los niveles previos de educación (preescolar, primaria y secundaria). Según el Censo de 2010, de los 6,71 millones de adolescentes de entre 15 y 17 años de edad que había en ese año en el país, 2,21 millones no asistían a la escuela; y, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior, 2012, en los últimos 10 años 6,5 millones de adolescentes han tenido que dejar el bachillerato⁵⁵ y 52% ha tenido que dejar de estudiar por necesidad económica en sus hogares.

54 El 8 de febrero de 2012 el Presidente de la República firmó el decreto que reforma los artículos 3 y 31 constitucional para hacer obligatorio el nivel bachillerato. Para el cumplimiento integral y pleno de la misma y alcanzar la cobertura universal del bachillerato, la ley otorga un plazo límite hasta el 2022. SEP. *Historia de la Educación Tecnológica en México*, en: http://www.dgeti.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=84

55 <http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/investigacionesespeciales/item/247-bachillerato-el-reto-de-la-cobertura-universal>

Aunque en México es posible afirmar que la asistencia escolar de niños de entre 6 y 14 años ha ido en aumento, y que actualmente a nivel nacional, 94 de cada 100 niños asisten a la escuela en este rango de edad (esta cifra varía dependiendo de la entidad federativa de la que se trate), la realidad de los jóvenes de entre 15 y 19 años es diferente: solo 57% asiste a la escuela, en tanto que de 20 años y más, únicamente cinco de cada 100 habitantes están en el sistema escolarizado (INEGI, 2010). El documento “Estructura y dimensión del Sistema Educativo Nacional” del INEE indica que el proceso de escolarización de la infancia ha sido lento y desigual: de 1990 a 2000, la escolaridad promedio de la población de 15 años y más registró un avance anual de 0,11 por grado; en la siguiente década, este incremento fue de 0,12 grados por año. De acuerdo con el Instituto, estas cifras permiten concluir que “de continuar este progreso, en 2020 el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más será de 9,9 grados, equivalente al primer grado de educación media superior”, lo cual es insuficiente para cumplir con el mandato constitucional aprobado hace más de tres años.

A pesar de ello, el tema de la cobertura quizás no es el mayor de los problemas. La cuestión se agrava cuando se observa que quienes sí están en la escuela no alcanzan las competencias necesarias para llevarlos a una vida mejor de la que actualmente viven tantos mexicanos.

El Informe de Seguimiento de Educación para Todos 2012 de la Unesco nos recuerda que no basta con que todos tengan acceso a la escuela, sino que es necesario que el propio sistema educativo sea capaz de formar a los jóvenes para la vida, dándoles oportunidad de encontrar un trabajo digno, de integrarse en la sociedad y contribuir en el progreso de su comunidad, desarrollando su propio potencial.

La obligatoriedad de la Educación Media Superior no solamente supone que el Estado garantice el acceso a este tipo educativo, sino que también asegure que todos los jóvenes que ingresan se mantengan estudiando hasta su conclusión y, sobre todo, que logren aprender. Vale mencionar que en el país existe un problema serio desde la educación básica para lograr que los estudiantes adquieran los aprendizajes previstos en ese nivel⁵⁶, lo cual se traduce en una desventaja para mantenerse en el siguiente, y que además adquieran los conocimientos y competencias esperadas⁵⁷. Por otro lado, el establecimiento de la obligatoriedad de la educación media superior desde luego que tiene implicaciones en el mercado de trabajo, ya que el certificado de ese nivel se puede convertir en un requisito para la contratación, al mismo tiempo que ubica en desventaja a quienes no lo tienen. En este sentido, el INEE (2011) considera que dicho certificado perderá fuerza ante el mercado de trabajo, en tanto que su posesión no es garantía para poder acceder a los mismos empleos que años atrás.

Esta reforma evidentemente lleva de la mano la necesidad de generar políticas de articulación entre educación y mercado de trabajo, con una oferta educativa pertinente en términos de aprendizaje para el desarrollo de las competencias exigidas y suficientemente flexible para facilitar la inserción rápida en el mundo laboral, lo que a su vez requiere de mecanismos de apoyo que faciliten esa transición, como por ejemplo, pasantías y convenios con el sector empresarial.

56 Con base en los resultados de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), 36% de los estudiantes de tercer grado de secundaria se encuentra por debajo del nivel básico en Español; esta proporción aumenta a 52% cuando se trata de Matemáticas (INEE, 2009).

57 Ejemplo de esto es que en la prueba PISA 2012, México mejoró su rendimiento en matemáticas. El aumento de 28 puntos en matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE. Sin embargo, en PISA 2012, el 55% de los alumnos mexicanos no alcanzó el nivel de competencias básicas en matemáticas –nivel 2– (sólo el 3% de los estudiantes mexicanos alcanzó los niveles superiores 5 y 6). En México, la diferencia en el índice de calidad de los recursos educativos entre escuelas es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica), reflejando altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos en el país.

Vale mencionar que la obligatoriedad no necesariamente implica universalidad, calidad, relevancia o pertinencia curricular; en cambio, es fundamental despejar la tensión respecto a la finalidad que se encomienda a ese nivel escolar, es decir, preparar a los jóvenes para la educación superior o para la vida laboral; y cumplir con una función de integración y de atención a la equidad social. De hecho, en algunos países con buenos niveles de desarrollo la enseñanza media o pos-básica no es obligatoria o, en su caso, solo son algunos de los grados que conforman la obligatoriedad hasta ese nivel medio⁵⁸.

De acuerdo con el Banco Mundial (2005), con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006), la Unesco (2005) y la OCDE (2010), citados por el INEE (2011), el principal objetivo de la educación media es que los jóvenes tengan la oportunidad de adquirir destrezas, aptitudes y conocimientos, además de la capacidad para seguir aprendiendo a lo largo de la vida, al mismo tiempo que puedan ser ciudadanos activos, participativos y productivos. Pero el principal reto para los países en general es proveer una educación de calidad, principalmente para los sectores socialmente más desfavorecidos, pues por lo general la trayectoria educativa de estos grupos puede verse interrumpida por diversos factores, como por ejemplo, la dificultad para encontrarle sentido a los contenidos escolares en un contexto de tensión social, económica y cultural, en donde los costos de oportunidad adquieren otra dimensión ante la posibilidad de realizar una actividad remunerada en lugar de asistir a la escuela. Al igual que en el resto de la población, la participación de los jóvenes en el trabajo se basa en la comparación de oportunidades que ofrece el mercado con relación a las ventajas de quedarse en su casa, estudiar o realizar otra actividad; es decir, hacen una comparación de su salario de mercado respecto a su salario de reserva⁵⁹.

En la Encuesta Nacional de Juventud 2010 se les preguntó a los jóvenes si lo aprendido en la escuela les servía para obtener un buen empleo: 48,5% respondió que mucho (20,2% dijo que "muchísimo") pero 31,3% respondieron entre "algo", "poco" o "nada". Es decir que casi uno de cada tres jóvenes piensa que lo que aprenden en la escuela no es tan útil para obtener un buen empleo. Al preguntarles si lo aprendido en la escuela les sirve para ganar dinero, las cifras son similares a las anteriores, aunque aumenta el porcentaje de quienes consideran que lo aprendido en la escuela no es tan útil para ganar dinero (36,2%). Este porcentaje aumentó al preguntarles la utilidad de lo aprendido en la escuela para poner un negocio (42,5% afirman que "algo", "poco" o "nada"). En lo que la mayoría sí consideró que lo aprendido en la escuela sirve "mucho" o "muchísimo" es para seguir estudiando (49,2% y 30,1%, respectivamente).

La relevancia y pertinencia curricular es fundamental para atraer y retener a los jóvenes dentro del sistema educativo. Al respecto, en la Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de EMS (ENILEMS) 2012, el total de egresados mencionó que la escuela donde cursaron la educación media superior tiene un escaso o nulo vínculo con empresas (62,9%). Sin embargo, para quienes optaron por el bachillerato tecnológico o profesional técnico esta percepción mejora: el 48,8% cree que la vinculación es cercana y 11,2 % dice que es muy cercana. Pero en el caso de quienes asistieron a un bachillerato general la percepción es notoriamente opuesta: el 76,8% piensa que su escuela tiene una escasa o nula vinculación con empresas y solo el 2,7% la considera muy estrecha.

58 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011. México D.F., 2011, pág. 22.

59 *El salario mínimo de reserva se refiere al punto de elección entre trabajo y ocio (otras actividades que no sean trabajo en el mercado). Es decir, el salario de reserva es el valor atribuido al ocio por una persona que no esté trabajando en el mercado y, por tanto, la cantidad de ingresos adicionales que inducirán a esta persona a renunciar a su ocio (Hamermesh y Rees, 1984. Originalmente este concepto remonta a Jacob Mincer, 1963).* Citado en: Naranjo Silva, Alicia. Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay. CINTERFOR-OIT/PNUD. Montevideo, 2002, pág. 16.

Como puede apreciarse, el reto aún es importante. Desafortunadamente la EMS en el país no ha logrado superar la disyuntiva entre formar para ingresar a estudios superiores o formar para el trabajo, lo que tiene como consecuencia una gran fragmentación de las alternativas que el sistema educativo ofrece; esto, a su vez, da lugar a que no logra incorporar ni retener todavía a un importante número de jóvenes, ni tampoco es capaz de asegurarles aprendizajes efectivos, ni de adaptarse a sus necesidades e intereses.

Ahora bien, para dimensionar la magnitud del reto es preciso señalar que el grupo poblacional de jóvenes entre 15 y 29 años, de acuerdo al último Censo del INEGI (2010), se integraba por casi 30 millones. De estos, 6,7 millones estaban dentro de la edad típica para cursar la EMS (15 a 17 años); el grupo etario de 18 a 20 años se integraba por 6,5 millones; y el de 21 a 29 años ascendía a más de 16,5 millones. De acuerdo a estas dimensiones, la situación de los jóvenes en porcentaje por nivel educativo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, era la siguiente⁶⁰:

- El 71% de los jóvenes de 15 a 17 años concluyó la secundaria, aunque el 26% no había concluido la educación básica y el 1,1% no contaba con instrucción; y tan sólo el 2% había concluido la educación media superior.
- Por otro lado, poco más de la mitad de este grupo etario asistía a algún servicio de bachillerato, lo que significa que más de 3,2 millones de estos jóvenes estaban fuera de la EMS, ya sea porque no ingresaron a la escuela, porque todavía estaban cursando la educación básica o porque al concluir la no continuaron sus estudios (INEE, 2011).
- En cuanto a los jóvenes de 15 a 17 años que concluyeron la secundaria, es de llamar la atención que si bien el 76% asistía a alguna modalidad de bachillerato, significa que en números absolutos casi 1,2 millones de jóvenes de este grupo de edad con la educación básica completa ya no estaba asistiendo a la escuela⁶¹. Esta cifra desde luego que representa un foco rojo para el sistema educativo mexicano y obliga a diseñar estrategias para asegurar que esos jóvenes no solamente tengan un lugar en la EMS, sino que la oferta sea relevante y pertinente, de acuerdo a los contextos y realidades socioeconómicas y culturales, pues la mayor o menor asistencia de los jóvenes de este grupo etario a este nivel educativo con el antecedente escolar de secundaria se ve afectada en gran medida por esos factores. De acuerdo con el análisis que realiza el INEE (2011), con base en la ENIGH 2010⁶², asisten menos a la escuela: los que habitan en zonas rurales (64%); los que provienen de hogares indígenas (61%); los que viven en situación de pobreza alimentaria (60%); los que residen en localidades de alta marginación (67%); y los que viven en hogares cuyos ingresos per cápita los ubican en el primer quintil (61%).
- Por otro lado, el 41% de los jóvenes del grupo etario de 18 a 20 años tenía como escolaridad máxima la secundaria, pero 17% no la había concluido y 1,2% no contaba con instrucción alguna; respecto a la educación media superior, el 40,7% la concluyó y tan solo el 0,4% contaba con estudios de educación superior.

60 Fuente: INEE, sobre cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010.

61 INEE. *Op.cit.*, pág. 59.

62 Cálculos del INEE con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010. Módulo de Condiciones Socioeconómicas, INEGI.

- Respecto al grupo etario de 21 a 29 años, casi el 34% había terminado la secundaria, en tanto que el 21,2% la tenía incompleta y el 2,1% no contaba con instrucción alguna; poco más del 28% había concluido la educación media superior y casi el 15% tenía estudios superiores concluidos.

2.1.1.1 Estructura de la oferta de la educación media superior

El sistema educativo nacional para los niveles de educación media superior y superior en el país está estructurado bajo un esquema complejo que ofrece una variedad de modalidades y propuestas curriculares de educación para formación en el trabajo, paralelamente a la modalidad general dirigida a preparar a los estudiantes para ingresar a estudios superiores. Sin embargo, la mayoría de las instituciones de educación profesional y tecnológica han ido reformando sus planes de estudio para que los estudiantes obtengan también el bachillerato, al mismo tiempo que las instituciones de bachillerato general también incluyen la formación para el trabajo (INEE, 2011).

La oferta actual de Educación Media Superior en México —también llamada bachillerato— se organiza en tres grandes modelos⁶³: (1) General, (2) Tecnológico y (3) Profesional técnico⁶⁴ (educación técnica profesional). En el caso del bachillerato general, al final de los estudios se ofrece un certificado que permite ingresar a la educación superior; el tecnológico, además del certificado que permite ingresar a la educación superior, ofrece preparación en una carrera como técnico profesional⁶⁵; y la tercera opción ofrece preparación en una carrera como técnico profesional⁶⁶. Los tres modelos cuentan, a su vez, con tres componentes formativos: básico, propedéutico y profesional, además de poder cursarse de manera presencial o a distancia.

Con el fin de tratar de esclarecer la complejidad de los servicios de este nivel educativo debe acotarse que en la estructura organizativa de la educación media superior concurren distintos tipos de control administrativo y presupuestal. En el esquema que a continuación se muestra, se han agrupado las opciones de educación media superior que es posible encontrar en México. Se ha incluido tanto el modelo al que pertenecen como el control administrativo que los agrupa, así como el área (Dirección General o Institución) que las coordina.

63 Información contenida en la página de la SEP en el apartado *Preguntas Frecuentes de Opciones Educativas*. Consultado por última vez el 30/01/2015. En <http://www.decidetusestudios.sep.gob.mx/opcionesEdu/opciones>

64 INEE, *La Educación Media Superior en México*, pág. 22.

65 Y en el caso particular de los CETI, se ofrece una preparación como **tecnólogo** (ver el cuadro siguiente).

66 En este modelo, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) también otorga el certificado de Profesional Técnico Bachiller que permite ingresar a la educación superior.

La educación media superior en México
Oferta educativa (modelo) organizada con base en el control administrativo
y la institución o área coordinadora⁶⁷

Control administrativo (opciones) ⁶⁸	Modelo (oferta de bachillerato)			A cargo de: (Institución/ Dirección General coordinadora)	
	Bachillerato General	Bachillerato Tecnológico	Educación Profesional Técnica		
Centralizadas del gobierno federal 7.3% escuelas 20.3% matrícula		Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS)		Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI).	
		Centros de Bachillerato Tecnológico y de Servicios (CBTIS)			
		Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT)		Instituto Politécnico Nacional.	
		Centro de Estudios Tecnológicos (CET)			
		Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)		Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA)	
		Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF)			
		Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMar)		Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM):	
		Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC)			
		Centro de Estudios de Bachillerato (CEB)		Dirección General de Bachillerato (DGB)	
		*Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)			Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)
		*Bachilleratos de la SEDENA, SEMAR, SAGARPA, PGR, ISSSTE			SEDENA, SEMAR, SAGARPA, PGR, ISSSTE
		*Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas (Tijuana, BC)			Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas (Tijuana, BC)

67 En el caso de SEP.

Control administrativo (opciones) ⁶⁸	Modelo (oferta de bachillerato)			A cargo de: (Institución/ Dirección General coordinadora)	
	Bachillerato General	Bachillerato Tecnológico	Educación Profesional Técnica		
Descentralizadas del gobierno federal 0,8% escuelas 3,8% matrícula			Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) en D.F. y Oaxaca	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) en D.F. y Oaxaca	
		CETI (Guadalajara, Jal.) Ofrece carreras de tecnólogo con bachillerato incluido		Centro de Enseñanza Técnica Industrial	
	Colegio de Bachilleres (CoBach) en D.F.			Colegio de Bachilleres (COBACH)	
Descentralizadas de las entidades federativas 19,9% escuelas 27,5% matrícula		Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE)		Instituto Politécnico Nacional	
	Colegio de Bachilleres (CoBach)			COBACH	
			Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)	
	Educación Media Superior a Distancia (EMSaD)			Aunque dependen de los estados, llevan el programa del Bachillerato General, coordinado por la DGB	
	Telebach				
	*Bicultural				
	*Otros programas de los gobiernos estatales				

Control administrativo (opciones) ⁶⁸	Modelo (oferta de bachillerato)			A cargo de: (Institución/ Dirección General coordinadora)
	Bachillerato General	Bachillerato Tecnológico	Educación Profesional Técnica	
Centralizadas de las entidades federativas 23,8% escuelas 14,8% matrícula	Telebach			Aunque dependen de los estados, llevan el programa del Bachillerato General, coordinado por la DGB
	Educación Media Superior a Distancia (EMSaD)			
	*Bachillerato Integral Comunitario			
		Centro de Estudios Tecnológicos (CET)		Instituto Politécnico Nacional
	*Institutos estatales de Bellas Artes			
	*Otros programas de los gobiernos estatales			
	*Preparatorias del gobierno del Distrito Federal			
Autónomas 5,4% escuelas 12,2% matrícula	*Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH)			
	*Escuela Nacional Preparatoria (ENP)			
	*Bachilleratos de las universidades autónomas			
Privadas 35,3% escuelas 17,2% matrícula	Institutos Estatales de Bellas Artes			Llevar el programa del Bachillerato General, coordinado por la DGB
	*Escuelas privadas con Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE)			
Subsidiados 3,4 % escuelas 2,5% matrícula	Preparatorias Federales por Cooperación (Prefeco)			
	Preparatorias Estatales por Cooperación (Preeco)			
	Telebachilleratos por Cooperación			

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del INEE (2011).

*Sin información sobre el modelo al que pertenecen ni área coordinadora, aunque la mayoría llevan el modelo curricular del Bachillerato General.

Adicionalmente, se cuenta con otra opción de estudios en la modalidad no formal:

Capacitación para el trabajo, a cargo de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), en donde se encuentran: Centros de Capacitación para el Trabajo (CECATI), CECATI en línea. Este modelo de educación para el trabajo considera estándares de ejecución acordados con representantes del sector productivo que se estipulan en las denominadas Normas Técnicas de Competencia Laboral o Norma de la Institución Educativa (NTCL o NIE).

Como puede observarse, se trata de una oferta bastante amplia y diversa⁶⁸. La actual estructura de los servicios que ofrece la EMS en México puede resumirse, tal como se señala en el anexo único del

68 Se trata de más de 100 programas en 30 diferentes subsistemas. En entrevista con el Lic. Pedro José Zepeda, de la Dirección General de Bachillerato.

Acuerdo 442⁶⁹, en pluralidad y dispersión curricular (incluye también la oferta de educación técnica y de capacitación para el trabajo).

Estos modelos educativos que reflejan la dicotomía entre la preparación de carácter preuniversitaria y las opciones terminales para la incorporación al mercado laboral, donde participan una gran cantidad de instancias normativas y distintos tipos de control administrativo y presupuestal, si bien puede representar una sana pluralidad, también implica una falta de sentido general de organización y una dispersión curricular que no expresa los objetivos comunes del papel que debe jugar la EMS⁷⁰.

Como resultado, cada institución tiene un marco normativo propio y opera uno o más planes de estudios distintos, lo cual será objeto de un análisis más amplio en el capítulo 3 de este estudio, específicamente los que refieren al aprendizaje orientado a la incorporación a un empleo. Además no existen mecanismos de vinculación y comunicación entre instituciones, lo que deriva, de acuerdo con el INEE (2011), en una falta de compatibilidad entre las alternativas que ofrecen y una ausencia de coordinación.

La oferta de bachilleratos en las modalidades de tipo tecnológico y profesional técnico en su mayoría dependen del gobierno federal y pueden ser centralizados o descentralizados (como se ilustra en el cuadro anterior). Esta tendencia es coincidente con lo que ocurre con la educación superior, debido a que desde los años ochenta se ha buscado ampliar la participación de los jóvenes en la educación superior a partir del fortalecimiento de las modalidades tecnológicas, dando lugar a la creación de las universidades tecnológicas y politécnicas, además de mantener su apoyo a los institutos tecnológicos (Mendoza, citado por el INEE, 2011).

La Ley General de Educación otorga facultades concurrentes al gobierno federal y a las entidades federativas para operar y organizar servicios de educación media superior. En este esquema, el gobierno federal ofrece opciones educativas que integran sus planes de estudio con programas de aprendizaje de formación técnica que observan correspondencia con los sectores productivos del país, a través de la Secretaría de Educación Pública. Estos son primordialmente el objeto de análisis del presente estudio y se agrupan de la siguiente manera⁷¹:

- Centralizados y descentralizados, a través de la Subsecretaría de Educación Media, por conducto de las Direcciones Generales de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM) y de Bachillerato (DGB). Estas unidades administrativas concentran prácticamente el 22% del total de la matrícula de la EMS. Con esto nos referimos al subsistema educativo federal⁷².
- En la zona metropolitana de la Ciudad de México, como ente desconcentrado de la SEP el Instituto Politécnico Nacional ofrece formación profesional técnica en este nivel educativo.
- Por su parte, los gobiernos estatales brindan educación profesional técnica a través de los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTES), los cuales son organismos públicos descentralizados del Instituto Politécnico Nacional (IPN) pero reciben la mitad de

69 SEP. Acuerdo N° 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en su marco de diversidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008, pág. 13.

70 *Ibidem*.

71 SEP. *Op.cit.* pág. 14.

72 Fuente: estimaciones de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) con base en DGPyEE. Formato 911 inicio de cursos ciclo escolar 2013-2014.

su financiamiento del gobierno federal, además de que siguen las directrices normativas del sistema tecnológico federal.

- Las entidades federativas, con excepción de Oaxaca y el Distrito Federal, hoy en día están a cargo de los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), tras un acuerdo con el gobierno federal. No obstante, el CONALEP federal conserva las funciones de rectoría técnica del subsistema.
- Otro organismo público descentralizado de carácter federal es el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), con sede en Guadalajara, Jalisco; cuenta con tres planteles y son los únicos que ofrecen el título de tecnólogo al finalizar los estudios de bachillerato.
- De esta forma se puede observar que el subsistema educativo estatal está conformado por: COBACH, CECYTE, EMSAD, TBC y, de manera parcial, los planteles del CONALEP. Este subsistema representa el 47%⁷³ del total de la matrícula y atiende a 2.236.865 estudiantes.⁷⁴

Entre la diversidad de opciones anteriores, también están las modalidades no escolarizadas (particularmente la educación abierta y a distancia), cuya demanda ha ido incrementándose por ser una alternativa viable para las poblaciones alejadas de los centros urbanos, además de ser flexible, lo que permite a los jóvenes combinar el estudio con la actividad laboral.

De acuerdo con el INEE (2011) y en congruencia con lo que se ha expuesto, puede afirmarse que la historia de la EMS en México se ha caracterizado por la falta de una autoridad rectora que defina las políticas públicas para el establecimiento de las normas y criterios generales de la organización de este tipo educativo⁷⁵.

En la EMS, además de las opciones educativas del gobierno federal, hay una importante participación de los gobiernos estatales, del sector privado y de las universidades en la creación y sostenimiento de otras alternativas escolares. A diferencia de la educación básica, donde la federación define el currículo nacional para sus tres niveles educativos con un componente regional y su contenido se formula conjuntamente entre la federación y los sistemas educativos estatales, en la educación media superior las opciones escolares siguen una gran variedad de programas y se regulan –como ya se mencionó anteriormente– con normatividades, instituciones e instancias administrativas que les permiten un funcionamiento relativamente autónomo desarticulado (INEE, Panorama educativo, pág. 23).

Lo anterior da cuenta de por qué la oferta de la Educación Media Superior en el país es fragmentada y de calidad desigual, pues las entidades federativas fueron estableciendo sus propias reglas para implementar distintas alternativas de acuerdo a la demanda local de este tipo educativo. Precisamente es en este esquema en el que se desarrolla la multiplicidad de planes de estudio y currículos de instituciones de educación, sin que existan los mecanismos de empate suficientemente planeados

73 *Idem*.

74 Aunque no es objeto de este estudio, el tercer subsistema educativo es el subsistema autónomo (que incluye a la UNAM y el bachillerato autónomo). Éste representa el 12% de la matrícula. Finalmente, las escuelas particulares, con 18%, completan el 99% de la matrícula total de la SEMS.

75 Fue en 2005 que se creó la SEMS dentro de la SEP, lo que significó un gran paso para conferir a este tipo educativo un valor formativo propio y un lugar dentro del sistema educativo nacional. Esto permitió mostrar que tiene un carácter independiente de los fines que históricamente la asociaron con la educación superior y útil per se en la vida de las personas que la estudian. De esta manera, se ha buscado que la educación media superior signifique en la vida de los jóvenes la oportunidad de avanzar en sus procesos de formación o de incorporarse al mundo del trabajo (SEP, 2005, pág. 229).

y estructurados entre la oferta educativa y la demanda del sector productivo, como se analizará más adelante⁷⁶.

La realidad revela que el sistema aún es ineficiente para ofrecer incentivos y alternativas lo suficientemente atractivas para lograr retener a los jóvenes en el sistema educativo justo en esta edad, pues de los jóvenes de 15 a 17 años que no trabajan o que lo hacen menos de 20 horas a la semana, solo asiste la mitad a la EMS; y esto es más alarmante en el caso de los jóvenes que trabajan jornadas semanales de más de 20 horas, pues la asistencia tiende a reducirse aún más. Lo mismo ocurre en el caso de los jóvenes que pertenecen a hogares en situación de pobreza o donde el jefe del hogar tiene poca escolaridad.

Es importante esbozar algunos datos respecto a los porcentajes de matriculación, cobertura neta, demanda potencial y deserción escolar en este nivel educativo, que como se ha venido mencionando, refiere a una edad altamente determinante en las decisiones de vida personales, profesionales y laborales y que precisamente representan el reto del Estado mexicano para ofrecer alternativas que permitan romper con la inercia de los círculos de pobreza y exclusión social, a través de la captación en servicios educativos de calidad con contenidos curriculares flexibles, pertinentes y acordes a las expectativas, ya sea para permanecer en el sistema educativo a nivel profesional, para que les facilite la transición al mercado de trabajo o, en su caso, ambas cosas.

De acuerdo con el INEE, la matriculación de la EMS al inicio del ciclo escolar se compone principalmente de jóvenes en edades típicas⁷⁷. Para hacer equiparable la información hasta el momento presentada, en el ciclo escolar 2010-2011, los estudiantes de 15 a 17 años sumaron más de 3 millones, representando el 80% del total de inscritos; 14% tenían entre 18 y 20 años, en tanto que el 2,6% restante tenían 21 años y más. La matrícula total en números absolutos para ese ciclo escolar fue de 4.187.528⁷⁸. Para el ciclo escolar 2013-2014 esta cifra ascendió a 4.777.680 jóvenes⁷⁹ de acuerdo con cifras de la SEP, con un comportamiento similar por grupo etario.

En la modalidad de Capacitación para el Trabajo, para el ciclo escolar 2012-2013 la matriculación estimada fue de 1.615.824 alumnos⁸⁰.

Respecto a la cobertura neta de la EMS⁸¹, de acuerdo con las estimaciones del INEE (2011) para el ciclo escolar 2010-2011, al tomar el total de la población de 15 a 17 años que se matriculó en ese tipo educativo, es de apenas 53,2%. Cuando la estimación se hace solo para el grupo de edad típico con secundaria terminada, asciende a 69%. Estos cálculos arrojan que en el primer caso se estaría hablando de la inasistencia de casi 3 millones de jóvenes, mientras que en el segundo caso de un millón y medio.

76 Dados los antecedentes históricos de la educación tecnológica en México y el consecuente proceso de descentralización de la toma de decisiones relativas al funcionamiento, elaboración de planes de estudio, oferta de cursos y definición de calendarios escolares entre las distintas alternativas de servicios para este nivel educativo, se generó un vacío de autoridad rectora que estableciera normas y criterios generales para la organización de este tipo educativo, así como la carencia de una política pública orientadora que le diera propósito y sentido a este nivel educativo tan importante; las entidades federativas fueron estableciendo sus propias reglas para operar alternativas que atendieran a su contexto y a la demanda local de este tipo educativo. Consecuentemente, la oferta de servicios para este tipo educativo se desarrolló de manera desarticulada y ha sido de calidad muy desigual. INEE, *Op. Cit.* p. 33.

77 Vale aclarar que, aunque están relacionadas, no es equivalente a la población que asiste a la escuela de acuerdo a la información captada por la ENIGH, entre otras cosas, por la diferencia de fechas al momento del relevamiento de la información y porque la asistencia puede encontrar las deserciones prematuras y registrar las altas que las estadísticas sobre matrícula no ajusta.

78 Cálculos del INEE con base en las Estadísticas Continuas del Formato 911. DGPP-SEP.

79 Fuente: estimaciones de la SEMS con base en DGPyEE. Formato 911 inicio de cursos ciclo escolar 2013-2014.

80 Esta modalidad es atendida por la Subsecretaría de Educación Media Superior, aunque para ingresar no es requisito contar con educación básica. Fuente: SEP, SEMS, DGPyEE y Sistema de Estadísticas Continuas, Secretaría de Educación Pública, 2013.

81 El indicador de cobertura neta es el porcentaje de la población de 15 a 17 años que se matricula en este tipo educativo.

Con relación a la capacidad de los servicios escolares de retener a una parte importante de los estudiantes, el indicador de deserción escolar es el que ilustra mejor esta problemática, pues si bien es cierto de que el coeficiente de absorción indica que casi 97 de cada 100 jóvenes egresados de secundaria continúan sus estudios de educación media y superior, también es cierto que hay un alto porcentaje de inasistencia; esto nuevamente nos lleva a la conclusión de que el sistema educativo a nivel de bachillerato no está siendo capaz de retener una parte importante de estudiantes. En este sentido, el INEE en su informe concluye que una vez que los jóvenes ingresan a la EMS, se observan tasas de abandono importantes, principalmente en el primer grado⁸². El problema, en buena medida, tiene un origen desde la formación básica, al no asegurar una educación de calidad que permita adquirir los aprendizajes que ofrece la educación media superior⁸³.

Aunque la deserción total se ha venido reduciendo en las últimas décadas en este nivel educativo, logrando llegar a 14,9% a partir del ciclo escolar 2009-2010, desde entonces se ha mantenido cercana al 14% y el 15%; para el ciclo escolar 2011-2012 llegó a 15%, lo cual significa que 650 mil alumnos dejaron la escuela en ese año escolar⁸⁴.

Cuando se revisan las cifras de deserción total por modelo educativo, resulta aún más alarmante el hecho de que en el profesional técnico se registró casi una cuarta parte de los alumnos (23,2%), mientras que en el bachillerato tecnológico lo hizo el 15,6% y en el bachillerato general el 13,4% (INEE, 2011).

Se estima que entre los motivos por los que los jóvenes abandonan los estudios de bachillerato en México está la necesidad de incorporarse al mercado laboral, junto con la falta de significado, pertinencia y relevancia de la oferta curricular, la carencia de una base sólida de conocimientos y habilidades que les permita adquirir los aprendizajes que les ofrece la EMS, aunado a la reprobación, tal como lo señala en su análisis el informe citado del INEE.

Finalmente, la demanda potencial estimada para 2012-2013 representó casi 5 millones de jóvenes; este es el reto para este nivel educativo.

2.1.1.2 La reforma integral de la educación media superior

En este contexto de desarticulación y de calidad desigual en la oferta de EMS, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, emprendió en 2008 una reforma integral que propuso un marco de organización común para ordenar esta diversidad de la EMS, a través del Sistema Nacional de Bachillerato que se establece mediante el Acuerdo 442 antes citado, con la finalidad de fortalecer a la educación media superior, identificar los objetivos formativos compartidos, que ofrezca opciones pertinentes y relevantes a los estudiantes, con recursos modernos de aprendizaje y mecanismos de evaluación que contribuyan a la calidad educativa, dentro de un marco de integración curricular que potencie los beneficios de la diversidad.

La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) se sustenta en cuatro ejes⁸⁵:

82 En el primer grado ocurre 61% del abandono; 26% en el segundo y 13% en tercero, siendo los primeros 60 días del curso cruciales para atender con oportunidad las necesidades de los estudiantes y evitar el abandono. http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11390/1/images/000_INTRODUCCION_Movimiento_contra_Abandono.pdf

83 INEE. *Op.cit.* Pág. 69.

84 Subsecretaría de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, México, 2013.

85 Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. Viernes 26 de septiembre de 2008. Y referencias del Informe del INEE 2010 - 2011.

I. Marco Curricular Común (MCC), basado en competencias:

Está orientado a dotar a la EMS de una identidad clara que responda a las necesidades presentes y futuras. Reconoce la creciente necesidad de dotar a los jóvenes de una preparación para incorporarse al mundo del trabajo, a la vez que pretende ampliar sus conocimientos generales en la perspectiva de continuar sus estudios superiores, por lo que busca reorientar el modelo enciclopedista centrado en la memorización, hacia uno centrado en el desarrollo de competencias y habilidades. Es decir, comprende una serie de desempeños terminales expresados como: i) competencias genéricas; ii) competencias disciplinares básicas; iii) competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico); y iv) competencias profesionales para el trabajo.

En el contexto de la RIEMS, competencia es la integración de habilidades, conocimientos y actitudes en un contexto específico. Con ello, no se busca sustituir a los programas y planes de estudio existentes, sino complementarlos y especificarlos. Está orientada a definir estándares compartidos que hacen más flexible y pertinente el currículo en la EMS.

II. Definición y regulación de las modalidades de la oferta:

De acuerdo con la Ley General de Educación, la EMS se oferta en tres modalidades: escolarizada, que corresponde a la instrucción tradicional, en la cual los estudiantes acuden regularmente a la escuela; la no escolarizada, dividida en abierta y a distancia; y la mixta, que integra elementos de las dos anteriores. La reforma reorganiza y define formalmente siete modalidades para ofrecer servicios de educación media superior a poblaciones con distintos intereses, necesidades y contextos: presencial, intensiva, virtual, auto planeada, mixta, certificación por evaluaciones parciales y certificación por examen. La finalidad es que todas las modalidades puedan ser reguladas e integradas al sistema educativo nacional, concretamente al Sistema Nacional de Bachilleratos, con el fin de asegurar estándares mínimos de calidad y apegarse a los procesos que garanticen la operatividad del marco curricular común, de modo que todos los subsistemas y modalidades tengan una finalidad compartida y participen de una misma identidad.

III. Mecanismos de gestión:

Este eje tiene que ver con una serie de condiciones y mecanismos necesarios para fortalecer el desempeño académico de los alumnos y mejorar la calidad de las instituciones, con el fin de que se alcancen ciertos estándares mínimos y se sigan procesos compartidos para asegurar que los estudiantes de las distintas escuelas y subsistemas alcancen los aprendizajes esperados. Estos mecanismos se refieren a:

- Formación y actualización de la planta docente.
- Generación de espacios de orientación educativa y atención a las necesidades de los alumnos (programas de tutorías, por ejemplo).
- Definición de estándares mínimos compartidos, aplicables a las instalaciones y el equipamiento.
- Profesionalización de la gestión escolar.
- Flexibilización para el tránsito entre subsistemas y escuelas.
- Evaluación para la mejora continua.

IV. Certificación nacional complementaria:

El Acuerdo 442 refiere a que “la certificación nacional que se otorgue en el marco del SNB, complementaria a la que emiten las instituciones, contribuirá a que la EMS alcance una mayor cohesión”; es decir, la expedición de un certificado nacional avala el hecho de que las distintas opciones de la EMS comparten ciertos objetivos fundamentales y participan de una identidad común. Los planteles que quieran pertenecer al SNB deben ser certificados por el Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (COPEEMS), para lo cual deberán cumplir con las características del perfil asentado en esta reforma.

La Federación, en el marco normativo del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 13 de diciembre de 2013, enfatiza que “habrá que revisar el sistema de incentivos para favorecer el ingreso y permanencia de planteles en el SNB, mejorar los indicadores para apoyar la toma de decisiones, impulsar la universalización del MCC en los planteles federales, estatales y particulares de la educación media superior y desarrollar programas de formación y actualización de directores para la gestión escolar. Asimismo, habrá que superar los problemas que limitan la sana convivencia en las escuelas, promover la certificación de competencias relevantes y reducir el número de planteles que tengan una alta concentración de estudiantes de bajo rendimiento escolar. Todo ello en el marco de una revisión permanente del modelo educativo para garantizar su pertinencia y eficacia” (SEP, 2013).

Lo cierto es que hasta el mes de septiembre de 2013, solo 658 planteles con una matrícula de 551 mil estudiantes habían ingresado al Sistema Nacional Bachillerato, lo que representa menos del 13% de la matrícula total. Ciertamente, las reformas mencionadas se encuentran en fase de implementación y consolidación con el nuevo enfoque del Sistema Nacional de Bachillerato, lo cual explica al menos en parte el grado de dispersión y desarticulación que aún prevalece, así como la poca variación de los indicadores de deserción antes expuestos posteriores a la reforma en cuestión.

2.1.1.3 El aprendizaje en el marco normativo institucional de la oferta educativa obligatoria

En México, nuestra Carta Magna⁸⁶ en su artículo 3º señala de manera contundente, en su primera frase: “*Todo individuo tiene derecho a recibir educación*” (lo que es además un derecho humano, para la garantía de una vida digna). Continúa: “El Estado–Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”. Posteriormente, señala que esa educación:

1. *“Tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”*

86 Refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. *“El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.*

Lo anterior es de particular importancia, pues este texto se adiciona mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de febrero de 2013. Es decir, se añade explícitamente el término de calidad y se explica lo que deberá entenderse por el mismo: *“que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.*

También se añadió mediante el mismo decreto que: (d) *“Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.*

3. A su vez, menciona que: *“El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático [...]; b) Será nacional [...] y c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.*

Aunque desde antes de la modificación señalada en 2013, la descripción sugiere una educación incluyente, con equidad, que permita el pensamiento crítico y también el desarrollo personal y de la sociedad en su conjunto (a nivel nacional e internacional), el hecho de añadir el concepto de calidad y definirlo en la Ley Suprema tiene las mayores implicaciones.

Por otra parte, la Ley General de Educación (LGE), en relación con el concepto de calidad de la educación, en términos generales, en el artículo 8, fracción IV, establece que *“será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”.*

Si bien la LGE no refiere aspectos específicos sobre el aprendizaje en la educación técnica y tecnológica en los distintos tipos de servicio que ofrece, en lo que se refiere a la modalidad de formación para el trabajo, en el artículo 45 puntualiza: *“La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados”.*

El texto señala que la SEP, *“conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas -intermedios o terminales- de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos. Que también determinarán los lineamientos generales aplicables en toda la República para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes, sin perjuicio de las demás disposiciones que emitan las autoridades locales en atención a requerimientos particulares. Los certificados, constancias o diplomas serán otorgados por las instituciones públicas y los particulares que señalen los lineamientos citados”.*

La LGE señala que las autoridades competentes establecerán procedimientos que permitan considerar las necesidades, propuestas y opiniones de los diversos sectores productivos, a nivel nacional, local e incluso municipal. Habla de convenios para que esta formación se imparta por las autoridades locales, los ayuntamientos, las instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los patrones y demás particulares. Finalmente, alude a que esto será adicional y complementario a la capacitación prevista en la fracción XIII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución⁸⁷.

Por otra parte, el Artículo 47 de la misma ley habla de los planes y programas de estudio, que deberán establecer los propósitos “de formación general y, en su caso, la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo”. Desarrolla la manera de organizar los contenidos de estudio, así como los programas dentro de los planes de estudio; criterios para evaluar y acreditar su cumplimiento.

Al respecto, INEE (2014) ha expresado que:

“La Junta de Gobierno decidió elaborar el Informe 2014 desde la perspectiva del derecho a la educación, añadiendo explícitamente el término de calidad, en atención a la definición que hace el artículo 3º Constitucional en el sentido de que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria. La mirada a la educación como derecho humano fundamental, y la comprensión de que éste sólo se satisface con el acceso a una formación de calidad, permiten establecer un parámetro exigente y a la vez un punto de referencia para medir el avance del estado de la educación en México, a partir de la reforma educativa emprendida por la actual administración”.

Es sabido que la calidad incluye diversos aspectos imprescindibles para que el proceso educativo alcance los propósitos que le corresponden; no basta con que los jóvenes permanezcan en la escuela, sino que además es necesario generar las condiciones para lograr una formación integral que los dote de conocimientos, habilidades y destrezas que requieren para su desenvolvimiento profesional y laboral. Pero hablar de calidad también implica hablar de pertinencia, para que los jóvenes reconozcan que lo que aprenden en la escuela tiene sentido en su vida cotidiana y en sus aspiraciones, es decir, los aprendizajes en la EMS deben ser significativos para los estudiantes, por lo que es altamente probable que encuentren mayor pertinencia en estudios que profundizan en las disciplinas del conocimiento y en aspectos relacionados con el trabajo⁸⁸.

2.1.2 La educación superior

Vale recordar que la Ley General de Educación (LGE) clasifica tres tipos educativos: tipo básico, medio superior y superior. En su Capítulo IV, *Del proceso educativo*, en su Sección 1, Artículo 37, señala que el “*tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades*”.

87 El título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere al Trabajo y la Previsión Social: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”.

88 Acuerdo 442, *Op. Cit.*, pág. 10.

Al igual que la educación media superior, la Educación Superior (ES) se compone de diversos subsistemas⁸⁹, que buscan dar respuesta a los diversos intereses y objetivos profesionales de los educandos. Estos subsistemas son: (1) Universidades Públicas Federales; (2) Universidades Públicas Estatales; (3) Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario; (4) Institutos Tecnológicos; (5) Universidades Tecnológicas; (6) Universidades Politécnicas; (7) Universidades Interculturales; (8) Centros Públicos de Investigación; (9) Escuelas Normales Públicas y (10) Otras Instituciones Públicas. A continuación se muestra un cuadro con los diferentes subsistemas y las áreas o instituciones de quien dependen administrativamente.

La educación superior en México Oferta educativa organizada con base en subsistemas e institución o área coordinadora

Subsistemas de la Educación Superior	Área o Institución de quien dependen
Universidades Públicas Federales	UNAM, UAM, IPN, UAAAN, UACH, UnADM, UPN, COLMEX, CIDE
Universidades Públicas Estatales	Son las universidades públicas de cada entidad federativa
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	Ejemplos: Universidad del Mar, Universidad Tecnológica de la Mixteca, Universidad de Occidente, entre otras.
Institutos Tecnológicos	Dirección General de Educación Superior Tecnológica, de la SEP.
Universidades Tecnológicas	Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas de la SEP
Universidades Politécnicas	Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas de la SEP
Universidades Interculturales	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) de la SEP
Centros Públicos de Investigación	Conformados por Centros Públicos de Investigación CONACYT, Centros de Investigación del IPN, así como de los Estados de Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua respectivamente y de la UNAM
Escuelas Normales Públicas	Dependen de la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de Educación (DGESPE) de la SEP
Otras instituciones públicas	Como las instituciones de Educación Militar, de Educación Naval Militar, Educación en Bellas Artes, Educación en Biblioteconomía y Archivonomía, en Antropología e Historia, del Deporte, entre otras.

Fuente: Elaboración propia con información de la SES. Para mayor información, se sugiere consultar: <http://www.ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>

En educación superior, mientras que a nivel mundial las matrículas se multiplicaron alrededor de seis veces, en México la cifra aumentó de 194.710 personas en 1960 a 7.138.608 al año 2000 (INEGI, 2000), es decir, diez veces más que 40 años antes. Actualmente, casi el 3% de nuestra población se encuentra cursando algún grado de educación superior, aunque de las personas que constituyen la población de 15 años y más, tan sólo el 16,5% cuentan con algún grado aprobado de licenciatura o equivalente, más los que tienen algún grado aprobado de posgrado (INEGI, 2010). Esta cifra ha aumentado poco más de cinco puntos porcentuales desde el año 2000, cuando el 10,9% de la población contaba con algún grado de educación superior.

⁸⁹ Acorde con: <http://ses.sep.gob.mx/instituciones-de-educacion-superior>, consultado por última vez el 9 de febrero de 2015. En esta clasificación no se incluyen/ distinguen las universidades privadas.

**En México de cada 100 niños que entran a la primaria,
solo 76 entran a secundaria,
48 entran a bachillerato
y únicamente 21 inician la licenciatura.**

Fuente: Mexicanos Primero. Conferencia: UDLA, 9 de febrero de 2015.

2.2. Marco normativo para el aprendizaje de calidad para la transición al empleo y la formación profesional

2.2.1 La Reforma Educativa 2012-2013: Reforma a los artículos 3º y 73 Constitucionales y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

La reforma educativa de 2012-2013 en México es una reforma constitucional presentada por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, dentro del marco de los acuerdos y compromisos establecidos en el Pacto por México⁹⁰. Fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año. En febrero de 2013, la reforma fue declarada Constitucional por el Poder Legislativo Federal, promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En ella se establecen diversas reformas a los artículos 3º y 73 constitucionales y se adiciona una nueva fracción al artículo 3º constitucional. Como se mencionó anteriormente, en el artículo 3º se incluye el término y la definición de calidad y se le añade la fracción IX, que da pie para la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)⁹¹. Posteriormente, el 10 de septiembre de 2013, el presidente promulgó la reforma a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente; los tres decretos fueron publicados en el Diario Oficial al día siguiente.

De manera particular, la Ley del INEE tiene como objeto regular el SNEE y el INNE. Entre otros aspectos, al INNE se le otorga el carácter de organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica de gestión, presupuestaria y de organización interna. Este instituto coordina el SNEE y evalúa la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional, en todas sus modalidades. Debe diseñar y expedir los lineamientos generales a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación.

Como puede observarse, estas reformas se han enfocado, en primer lugar, en darle congruencia al sistema educativo al tratar de articular a los diferentes actores que lo conforman. Esto, mediante entes coordinadores o elementos que permitan *engranar* a sus diferentes componentes.

90 El Pacto por México es un acuerdo político suscrito por: Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional. <http://pactopormexico.org/>

91 http://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_educativa_en_M%C3%A9xico_de_2012-2013#Sistema_Nacional_para_la_evaluaci.C3.B3n_de_la_Educaci.C3.B3n

2.2.2 Los Acuerdos de la RIEMS

Es importante recordar que en 2008 tuvo lugar en México la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), con lo que se buscó dar congruencia y reforzar la identidad del tipo educativo medio superior, así como otorgar flexibilidad y portabilidad entre los diversos subsistemas y modelos para que los jóvenes no se desincentiven, ni tengan que detener su trayectoria escolar. Esto se tradujo en acciones que se normaron para dotar de elementos al propio Estado. El Acuerdo 44292 cita que la calidad también es pertinencia, por lo que los aprendizajes deben ser significativos para los estudiantes, con programas centrados en el propio aprendizaje. De igual manera, tanto el Acuerdo 44593 por el que se conceptualizan y definen para la educación media superior las opciones educativas en las diferentes modalidades, como el Acuerdo 65394, por el que se establece el Plan de Estudios del Bachillerato Tecnológico, son instrumentos normativos que buscan dar congruencia al sistema.

2.2.3 La creación del *Tecnológico Nacional de México*

Por otra parte, el término de calidad en la educación ha sido mencionado en otras herramientas de política, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o diversos programas sectoriales. El PND 2013-2018 señala como una de sus metas nacionales contar con un “México con Educación de Calidad” para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.

También en el PND, en el apartado de “Vinculación de la educación con las necesidades sociales y económicas” señala que una elevada cantidad de jóvenes percibe que la educación no les proporciona habilidades, competencias y capacidades para una inserción y desempeño laboral exitosos. En línea con esta preocupación, el 18% de los participantes en la consulta ciudadana llevada a cabo en el marco del Foro de Consulta Ciudadana, que sirvió de insumo para la elaboración del plan, opinó que para alcanzar la cobertura universal con pertinencia en la educación media superior y superior, se debe fortalecer las carreras de corte tecnológico y vincularlas al sector productivo.

En ese sentido, en su numeral III.2 “Plan de acción: articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera” establece que una de las vías para fomentar que la juventud participe del desarrollo nacional es impulsando una mayor vinculación de las necesidades económicas y sociales de cada región con los programas educativos; para ello se debe asegurar su pertinencia y permitir que, a través de carreras de nivel profesional técnico y licenciatura, los estudiantes se inserten de manera directa al sector productivo.

Estos elementos también dieron la base normativa para la creación del *Tecnológico Nacional de México*⁹⁵ como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con autonomía técnica, académica y de gestión, el cual tiene por objeto: prestar, desarrollar, coordinar y orientar servicios de educación superior tecnológica, a través de los institutos, unidades y centros en los niveles de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado, en las modalidades escolarizada, no escolarizada

92 ACUERDO número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. DOF. Publicado el 26 de septiembre de 2008.

93 ACUERDO número 445 por el que se conceptualizan y definen para la educación media superior las opciones educativas en las diferentes modalidades. DOF. Publicado el 21 de octubre de 2008.

94 ACUERDO número 653 por el que se establece el Plan de Estudios del Bachillerato Tecnológico. DOF. Publicado el 4 de septiembre de 2012.

95 Se creó por Decreto el 27 de julio de 2014.

a distancia y mixta; así como de educación continua y otras formas de educación que determine el propio Tecnológico. Tiene adscritos a los institutos tecnológicos, unidades y centros de investigación, docencia y desarrollo de educación superior tecnológica con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido impartiendo la educación superior y la investigación científica y tecnológica.

2.2.4 Otros elementos de política educativa en México

Las políticas nacionales que impulsaron la expansión y la descentralización de la educación –y de manera particular en el nivel superior– en las décadas del setenta, ochenta y parte del noventa, tuvieron básicamente como objetivo responder a una demanda social e incrementar el nivel de escolaridad de la población. Es decir, estuvieron más centradas en la expansión de los servicios (cobertura) que en la calidad y pertinencia de los mismos. Con el paso de los años esto produjo desajustes en la relación de la educación superior y el sistema de empleo, lo que se puso de manifiesto sobre todo por el desempleo y el subempleo de los graduados universitarios, el incremento en el tiempo de transición entre educación y empleo, y en la reducción de las diferencias salariales entre profesionistas y personas con menores niveles educativos (Rubio, 2006). De manera parecida ocurrió con la educación media superior, aunque en ese caso la situación fue aún más grave, pues se trataba de jóvenes que, o habían desertado de la educación media superior, o la habían concluido en alguna modalidad terminal, todos ellos ya enfilados hacia el mercado laboral de manera inminente.

Actualmente las políticas públicas están enfocadas en la equidad y la calidad para todos, a partir de bases más homogéneas para la diversidad de la población nacional. Ciertamente el esfuerzo ha sido grande y el reto aún es mayor, considerando la gran diversidad de condiciones sociales, geográficas y económicas que constituyen la realidad del país, donde 45,5% de la población vive en la pobreza⁹⁶.

Al menos en los últimos veinte años se han establecido políticas para continuar con el fomento al crecimiento del sistema de educación superior⁹⁷ y procurar equilibrar la oferta educativa con las necesidades sociales y con las aspiraciones formativas de los estudiantes y su relación con los mercados laborales, con el desarrollo de las diferentes profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas y las perspectivas del avance regional. Inclusive, se ha ratificado que la expansión del sistema de educación superior debiera ser un medio de coadyuvar de manera eficaz el desarrollo social y económico del país y responder a las necesidades de los mercados laborales. Al respecto, Rubio (2006)⁹⁸ afirma que se han invertido recursos materiales y humanos para lograrlo; incluso se han promovido, en coordinación con los gobiernos estatales, algunas políticas tales como:

- a) Ampliar la cobertura con sustento en planes estatales de desarrollo de la educación superior y de la ciencia y la tecnología que comprendan estudios de oferta y demanda, proyecciones de crecimiento, uso óptimo de la capacidad instalada, la situación del mercado laboral y las necesidades de formación de profesionales, científicos, humanistas, entre otros, para apoyar

96 Informó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en la presentación de los resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza 2012. En <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/30/politica/007n1pol>

97 Actualmente, también la educación media superior, dada la obligatoriedad que se confirió a la misma con la reciente reforma educativa del 2012-2013.

98 Rubio Oca, J., coordinador (2006), *La Política Educativa y la Educación Superior en México 1995-2006: Un balance*, México, DF: SEP-FCE. También se puede consultar en: http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/oecd_mexicoesp.pdf

el desarrollo sustentable de la región y procurar la inclusión de grupos poblacionales que han tenido mayores dificultades de acceso.

- b) Apoyar la apertura de programas educativos o el incremento de la matrícula en programas para los que exista o se prevea un mercado demandado⁹⁹ de profesionistas.
- c) Realizar investigaciones sobre el mercado laboral de profesionistas que coadyuven en la toma de decisiones en los ámbitos de la planeación nacional, estatal e institucional.
- d) Fomentar en las instituciones públicas, en el marco de los procesos de planeación que den lugar a la formulación, desarrollo y actualización de sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), la revisión y actualización de su oferta educativa para asegurar su pertinencia al considerar información sobre el mercado laboral de los profesionistas, opinión de los egresados, empleadores y en general, de los sectores sociales y productivos.

No obstante, mientras que la región metropolitana, por ejemplo, tiene un excedente de profesionistas en todos los casos, las diferentes regiones del país presentan déficit en diversas áreas del conocimiento. De hecho, en cada región los desequilibrios estatales se manifiestan y, por tanto, se hace inminente la conveniencia de reorientar el crecimiento regional de la educación superior hacia ciertas áreas del conocimiento, en el marco de una planeación regional que tome en cuenta, además de las condiciones del mercado laboral, las características y fortalezas de las propias instituciones de la educación superior.

De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2003)¹⁰⁰ “existen desequilibrios heterogéneos entre la oferta y la demanda de profesionistas en las diferentes áreas de estudio”. La falta de profesionistas con posgrado que se detecta a nivel nacional aparece en todas las entidades federativas.

Es por demás necesario promover un mayor acercamiento entre el sector educativo y el mercado laboral. Toda acción que afecta el crecimiento de programas e instituciones de educación tiene efectos de mediano y largo plazos. Sin embargo¹⁰¹, el excedente de profesionistas es “actual y acumulativo, por lo que es conveniente pensar en mecanismos que contribuyan a disminuir los desequilibrios de la oferta-demanda de profesionistas”. De acuerdo con Gallart (IIPE, 2003)¹⁰², lo deseable es que si la mayoría de la población pasa tanto por el sistema educativo –formal y no formal- como por el mundo del trabajo, debiera de haber una total articulación entre ambos, lo que no significa que uno esté al servicio del otro, sino que el sistema educativo y la estructura laboral tengan algo que ver, que sostengan un intercambio y que se tomen en cuenta mutuamente, lo que repercutiría en el beneficio de todos¹⁰³.

99 *Idem*. El término se explica de la siguiente manera: “El mercado está ofrecido cuando el número de profesionistas en busca de empleo es mayor al número de oportunidades existentes para las competencias adquiridas. Por el contrario, está demandado cuando existen más empleos disponibles que el número de profesionistas calificados en busca de trabajo”.

100 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2003a) *Mercado Laboral de Profesionistas en México. Desagregación regional y estatal de la Información. Diagnóstico 1990-2000*. Tercera parte volumen I. Colección: Biblioteca de la Educación Superior. México, DF: ANUIES.

101 ANUIES. *Op.cit.* pág. 164.

102 Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), 2003, *Entrevistas a María Antonia Gallart y Claudia Jacinto, especialistas en el área educación y trabajo*, Informes periodísticos para su publicación, 19, Buenos Aires, 1-10.

103 Esto sin olvidar que, como lo señala el profesor A. Petrus (1997 en Rodríguez, 2006), sobre todo a partir del último tercio del siglo XX, hemos presenciado “el cambio de concepto de educación”, pues ésta comienza a entenderse no como una mera instrucción en el periodo escolar, sino como un fenómeno mucho más complejo que trasciende y se desarrolla más allá de esa institución: la educación deja de ser patrimonio exclusivo de la escuela y pasa a ser concebida como una característica de la existencia humana que supera el tiempo y el espacio escolar, por lo que los factores a considerar para la inserción laboral son diversos. El autor también afirma que hoy en día no existe una relación causal entre la educación que una persona recibió y el tipo de trabajo que desempeña. Esto lo podemos observar en diversos campos laborales.

2.3 Las competencias educativas y profesionales como hilo conductor para la inserción al mundo laboral

En México, la educación basada en competencias tiene una larga trayectoria, principalmente en lo que refiere a la formación profesional. A partir de la RIEMS ha ido cobrando fuerza al considerarse como un componente que permite tener una unidad común para establecer los mínimos requeridos para obtener el certificado –en el caso que nos ocupa el del bachillerato–, sin que las instituciones renuncien a las particularidades de su organización curricular, además de permitir definir estándares mínimos de conocimientos, habilidades y actitudes que los egresados deben poseer, así como facilitar la convivencia de estructuras curriculares y planes de estudio diversos¹⁰⁴.

En el campo de la educación, es importante definir qué son las competencias. De acuerdo con la AUNIES, se definen como el *“conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias sociales. Fomentar las competencias es el objetivo de los programas educativos. Las competencias son capacidades que la persona desarrolla en forma gradual y a lo largo de todo el proceso educativo y son evaluadas en diferentes etapas. Pueden estar divididas en competencias relacionadas con la formación profesional en general (competencias genéricas) o con un área de conocimiento (específicas de un campo de estudio)”*.¹⁰⁵

En lo que respecta al sistema basado en competencias profesionales, se refieren a un campo en el quehacer laboral; las distintas definiciones remiten a que se trata de desempeños relevantes en contextos específicos. Cabe destacar que en el país este es un rubro que se ha desarrollado con mayor fuerza gracias a la experiencia del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) y su aplicación en la formación para el trabajo. Debe reconocerse que este sistema de competencias profesionales es lo que ha dado mayor consistencia y sentido a la vasta y diversificada oferta de educación técnica y formación profesional, además de estar vinculado con las normas técnicas de competencia laboral; se trata de un esquema que tiene como principal objetivo elevar el nivel de empleabilidad de los egresados; la inserción de los jóvenes en el mercado laboral se facilita en la medida en que la oferta formativa esté orientada por el mundo del trabajo.

De acuerdo con el CONOCER, competencia profesional es la *“capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes; éstas son necesarias pero no suficientes por sí mismas para un desempeño efectivo”*.¹⁰⁶ Una definición más adecuada al objeto de este estudio es la de la OIT, que refiere a que *“la competencia profesional es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no solo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida– mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo...”*.¹⁰⁷

104 Acuerdo 442. *Op.cit.*, pág. 31.

105 Carlos María de Allende y Guillermo Morones Díaz. Glosario de términos vinculados con la cooperación académica. ANUIES. México, 2006, pág. 4.

106 CONOCER. *La normalización y certificación de Competencia Profesional: medio para incrementar la productividad de las empresas*. México. 1997. Citado en el Acuerdo 442.

107 Ducci, María Angélica. “El enfoque de Competencia Profesional en la perspectiva internacional”. En: *Formación basada en Competencia Profesional*. CINTERFOR/OIT. Montevideo. Citado en el Acuerdo 442.

2.3.1 Las competencias laborales. Antecedentes

A partir de la década del setenta se detecta un divorcio entre lo que enseña la escuela y lo que requieren las transformaciones sociales, económicas y del mundo del trabajo. Para superar esta divergencia, las competencias relacionan el mundo de la enseñanza/educación y las necesidades del mercado del trabajo y, por extensión, las necesidades de la sociedad. Por tal motivo, las primeras competencias en estudiarse fueron las laborales, que ligaban el perfil profesional o cualificación con las competencias¹⁰⁸.

Al considerar que el enfoque de competencias permite valorar desempeños más que conocimientos, se empezó a utilizar en la capacitación para el trabajo como una respuesta a las necesidades de las empresas por valorar los desempeños de sus empleados. Estas necesidades no eran resueltas por las instituciones de educación que se preocupaban más por el desarrollo de capacidades académicas y por el manejo de un cúmulo de conocimientos, muchas veces sin aplicación en el contexto laboral. En respuesta a esta visión academicista, la educación empezó a relacionar más al estudiante con el mercado de trabajo. Desde entonces, el enfoque de competencias ha cobrado impulso en un esfuerzo por vincular la educación con los sectores productivos (Universidad Autónoma de Chihuahua, 2000, pág. 49), además de servir como punto de referencia para comparar un comportamiento o desempeño observado (Argüelles, 2004, pág. 51).

Así pues, la norma permite contar con un estándar o patrón para determinar si un individuo es competente o no, independientemente de la forma en que la competencia haya sido obtenida. La denominada capacitación basada en competencias tiene como objetivo desarrollar una fuerza laboral competente, con énfasis en la adquisición de habilidades prácticas necesarias en los lugares de trabajo, las cuales son definidas por los empleadores (Argüelles, 2004, pág. 146).

De esta manera en diversos países, incluyendo México¹⁰⁹, se inició la aplicación de modelos de formación y certificación, con el fin de desarrollar mecanismos que mejoren la capacidad laboral del trabajador (Estévez, 2003). Por otra parte, el concepto de competencia es considerado como el nuevo paradigma de la educación y de la gestión de recursos humanos, por lo que no solamente se convierte en bisagra entre el sector laboral y el formativo, sino que conlleva un significado más profundo al recoger la globalidad del principio fundamental de la Unesco sobre los cuatro pilares de la educación (Fernández, 2005).

2.3.2 Dispositivos mexicanos en materia de competencias laborales

En México, en el año de 1995 se creó el CONOCER. Hoy en día, es un fideicomiso público paraestatal y la institución responsable de operar y regular los Sistemas Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL). Está encargado de difundir y fomentar la cultura de la competencia laboral certificada en México, promoviendo la normalización y la certificación de competencias para

108 El término competencia se encuentra en diversas corrientes de pensamiento. La visión funcionalista del término tiene su base precisamente en la escuela de pensamiento que lleva ese nombre en la sociología. Bajo esta perspectiva se comenzó a desarrollar en Inglaterra, como parte de los esfuerzos por revisar y adecuar los sistemas de formación y capacitación para el trabajo. El análisis funcional aporta entonces un marco teórico-metodológico para desarrollar competencias basadas en resultados concretos. Si se sigue esta lógica, el análisis funcional requiere del establecimiento de relaciones entre las diversas funciones de la empresa, en relación con los resultados esperados. Una de las condiciones de la competencia según este análisis, es que una competencia demostrada permitirá a un individuo desempeñarse en puestos con funciones similares, es decir, se habla de la competencia como habilidades transferibles (UACH, pág. 53).

109 En México, por ejemplo, el CONALEP ha rediseñado su currículum sobre la base de este concepto de competencias. Sobre éste y otros modelos educativos se hablará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

que los trabajadores y las personas en general puedan demostrar los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas durante su vida laboral (SEP, 2008).

El Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), hoy denominado Programa Multifase de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias (PROFORCOM) es un antecedente importante del CONOCER. Es una respuesta de los trabajadores, empresarios y gobierno para ampliar las posibilidades de incorporación, desarrollo y permanencia de los individuos en el empleo, así como para mejorar los niveles de productividad y competitividad de las empresas y de la economía nacional en su conjunto. En su primera fase fue desarrollado en forma coordinada por las Secretarías de Educación Pública (SEP) y del Trabajo y Previsión Social (STPS) y su publicación en el Diario Oficial de la Federación ocurrió el 2 de agosto de 1995 (DOF, 1995).

El proyecto desde sus inicios buscó transformar, con el apoyo y participación de los sectores empresarial, laboral y educativo, los procesos de formación y capacitación del país, dando impulso a una nueva relación empresa-trabajador-escuela. Su objetivo fundamental es estimular un proceso de cambio capaz de convertir a la formación de los recursos humanos en el eje central del progreso personal y profesional de los trabajadores, así como del aumento de la productividad y la competitividad de las empresas mexicanas.

La propuesta que plantea es que los sectores productivos (trabajadores y empresarios) definan normas que expresen los requerimientos necesarios para el correcto desempeño de funciones productivas. Estas normas permitirían evaluar el nivel de competencia, independientemente de la forma en que ésta haya sido adquirida (INGENIERÍAS, 2000, pág. 52) y la instancia encargada de promover y consolidar estas acciones es, precisamente, el CONOCER.

Después de diversas gestiones realizadas durante los años 2004 y 2005, el CONOCER inició sus operaciones con el propósito de consolidar el Modelo de Competencia Laboral en el país, particularmente en las empresas y organizaciones de los sectores productivos e instituciones públicas, sociales y privadas.

El CONOCER tiene la encomienda de establecer un régimen de certificación de la competencia laboral aplicable en toda la República Mexicana, con el fin de:

- Dar valor social a la capacidad para el trabajo basada en la experiencia.
- Impulsar movilidad de la fuerza de trabajo en el mercado laboral.
- Vincular de manera sistemática las necesidades de la planta productiva con la educación técnica y la capacitación para el trabajo.
- Impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida.
- Elevar la productividad y la competitividad de la economía nacional.

La importancia de las tareas que emprende el CONOCER, en el marco de la globalización de los mercados y de economías más competitivas, están vinculadas a la necesidad de fortalecer la competitividad de las empresas y de las organizaciones, a través de la gestión de sus recursos humanos basada en las competencias laborales de sus trabajadores.

Para ello, el CONOCER difunde el Modelo de Competencias Laborales, facilita el acceso de la población a este, promueve la realización de estudios e investigaciones para el desarrollo de los sistemas y fomenta la cultura de la certificación de la competencia laboral; asimismo, integra proyectos estratégicos con aquellas empresas y organizaciones líderes interesadas en desarrollar las Normas Técnicas de Competencia Laboral como referentes para la evaluación y certificación de las personas; y busca fortalecer entre los trabajadores y empleadores la confianza que otorga el Certificado CONOCER como reconocimiento oficial y nacional del saber hacer y como una herramienta que brinda oportunidades de desarrollo de las personas, en especial de aquellas que en su ámbito laboral no cuentan con certificados escolares (SEP, 2008).

El Modelo de Competencia Laboral precisamente lo que permite es acreditar la experiencia laboral, a través de un reconocimiento con validez oficial que certifica que la persona está calificada para desempeñar una función productiva. Es tarea del CONOCER elaborar, junto con los sectores productivos, las Normas Técnicas de Competencia Laboral y administrar todo el proceso de certificación. A su vez, se encarga de promover, autorizar y supervisar el establecimiento y funcionamiento de los organismos certificadores y, por su conducto, a los centros de evaluación y a los evaluadores independientes involucrados en el proceso de certificación.

2.3.3 Evaluación de competencias e instancias evaluadoras en México

Como lo anota la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la evaluación de competencias ha merecido gran atención en todos los casos en que se desarrollan modelos de formación y certificación de competencias. Es un momento crucial, un aspecto medular de la certificación y posibilita la identificación de necesidades ulteriores de formación. Por su parte, el CONOCER ha definido la evaluación de competencias como *el proceso mediante el cual se recogen evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo, con el fin de determinar si es competente o aún no, para realizar una función laboral determinada*.

Otras características de la evaluación por competencias se pueden verificar en la siguiente definición (OIT, 2007) de Fletcher (en CONOCER, 1997), quien afirma que el propósito de la evaluación de competencias es recoger las evidencias suficientes de que los individuos pueden desempeñarse según las normas específicas en una función.

En los sistemas normalizados de certificación de competencia laboral, la evaluación de competencias adquiere la connotación de un proceso de verificación de evidencias de desempeño contra el estándar definido en la norma. La verificación de evidencias puede realizarse de diversas formas y para distintos tipos de evidencia. En México, los centros evaluadores que se han venido acreditando pueden ser parte de organismos de formación, pero en este caso evalúan candidatos que no han sido formados en tales centros. De este modo se ha reconocido que buena parte del éxito en la evaluación requiere de un ambiente y de un conocimiento muy cercano al proceso formativo.

Siempre la transparencia y confiabilidad del sistema de certificación se privilegian a fin de dar a los certificados un alto valor y credibilidad que, finalmente, favorezca a sus poseedores. En todo caso la base para la evaluación y la certificación está en la norma técnica de competencia laboral.

Si bien la OIT (2008) lo explica como un método de análisis ocupacional orientado a obtener resultados de aplicación inmediata en el desarrollo de currículos de formación, y en sus orígenes el enfoque era la capacitación profesional, también se utilizaba para identificar las competencias que debían adquirirse durante la formación, incluidas las habilidades técnicas y académicas y, en algunos casos, las necesarias para desenvolverse en la vida cotidiana.

En el sistema de evaluación de competencias de México debe hacerse la distinción entre organismos certificadores, los centros de evaluación y evaluadores independientes.

Los primeros son los responsables de la certificación de competencia laboral. Es una entidad que actúa de tercera parte, es decir, no tiene participación funcional ni jerárquica en la capacitación y la evaluación de los individuos a quienes certifica. Puede atender la demanda de certificación en una o más áreas de competencia laboral, cuando cuente con la infraestructura necesaria para ello.

Para realizar la certificación, el organismo certificador debe acreditar a centros de evaluación o a evaluadores independientes, quienes realizarán las funciones de capacitación y evaluación de la competencia laboral. Estos organismos certificadores son instituciones que debieron demostrar ante el CONOCER que cumplen los requisitos para realizar la certificación de la competencia laboral y, en consecuencia, son acreditados para realizarla.

Para acreditarse como organismo certificador, la entidad interesada debe demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) ofrecer garantías de imparcialidad de los procedimientos de evaluación y certificación; (ii) tener capacidad técnica y personal competente, (iii) contar con infraestructura administrativa y física suficiente; (iv) ofrecer garantías a los usuarios del servicio y a la sociedad en general.

Las responsabilidades de los organismos certificadores tienen que ver con asegurar y garantizar la calidad de:

1. La acreditación de entidades de evaluación, el proceso de evaluación que realicen las entidades acreditadas a través de la verificación externa.
2. La certificación de los individuos.
3. Coadyuvar a que la certificación alcance credibilidad y reconocimiento social.
4. Realizar verificaciones externas a las entidades de evaluación que acredite.

Estos organismos deberán asegurar que actuarán con independencia de los procesos de la evaluación y la capacitación y de la relación jerárquica de los individuos que buscan la certificación, así como demostrar capacidad técnica, contar con personal competente e infraestructura administrativa y física para el control y manejo de los procesos de certificación de competencia laboral. A la fecha existen alrededor de 16 organismos certificadores.

Por otra parte, los centros de evaluación y evaluadores independientes son quienes realizan, como su nombre lo indica, la evaluación de competencia laboral. El primero es una persona moral que puede certificar, con base en Normas Técnicas de Competencia Laboral¹¹⁰ establecidas.

110 Una norma técnica de competencia laboral es un documento elaborado por un Comité de Normalización de Competencia Laboral en consulta con el sector productivo correspondiente, aprobado por el Consejo.

Los centros de evaluación y los evaluadores independientes que demuestren ante el Organismo Certificador que poseen la capacidad técnica y el personal competente para realizar la evaluación, serán acreditados para realizarla. Pueden atender la demanda de evaluación en una o más áreas de competencia laboral, cuando cuenten con la infraestructura necesaria para ello.

Para acreditarse como centro de evaluación o evaluador independiente, deben demostrar el cumplimiento de ciertos requisitos, tales como: (1) ofrecer garantías de imparcialidad de los procedimientos de evaluación; (2) tener capacidad técnica y personal competente; (3) contar con infraestructura administrativa y física suficientes; (4) ofrecer garantías a los usuarios del servicio y a la sociedad en general.

Las responsabilidades de estos centros y del evaluador independiente, por su parte, son: (a) asegurar y garantizar la confiabilidad y confidencialidad de todas las operaciones llevadas a cabo por sus integrantes en la evaluación de la competencia laboral y (b) garantizar la realización de verificaciones internas al proceso de evaluación.

Las instituciones y organizaciones que pueden solicitar acreditación como centro de evaluación son: (1) instituciones educativas oficiales; (2) instituciones educativas incorporadas; (3) empresas y centros de capacitación.

Asimismo, toda persona física puede solicitar la acreditación como evaluador independiente.

2.4. Para cruzar el puente: marco normativo en torno al empleo juvenil, pasantías, estímulos a la educación y formación

El recorrido por los apartados anteriores nos permite identificar que hay al menos cinco grandes grupos de jóvenes que atraviesan el mundo educativo para insertarse en el laboral. Estos son: (1) jóvenes que iniciaron y concluyen la educación media superior como máximo nivel educativo; (2) jóvenes que iniciaron y desertaron de la educación media superior; (3) jóvenes que no iniciaron estudios de nivel medio superior y su máximo nivel educativo es secundaria o menos; (4) jóvenes que iniciaron y concluyeron sus estudios de nivel superior (al menos licenciatura); y (5) jóvenes que iniciaron y no concluyeron sus estudios de nivel superior.

El gobierno ha llevado a cabo diversos esfuerzos para atender a estos grupos, que si bien presentan diferentes características entre sí, tienen una en común: el impulso a la inserción en el mercado laboral. Al respecto, se identifican normas que han regulado, de alguna manera, los aspectos relacionados con jóvenes, educación y empleo. A continuación se exponen algunos ejemplos de la legislación y programas derivados, vinculados con estos temas.

2.4.1 La Ley Federal del Trabajo¹¹¹

En la Ley Federal del Trabajo se contempla un organismo denominado Servicio Nacional de empleo (SNE)¹¹², que está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). El SNE es la institución

111 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

112 http://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/home

pública a nivel nacional que atiende, de manera gratuita y personalizada, los problemas de desempleo y subempleo en el país. Su misión consiste en ofrecer servicios de información, vinculación y orientación, así como proveer apoyos de tipo económico, de capacitación y de movilidad laboral.

En la Ley Federal del Trabajo, artículo 537, inciso VI, se señalan los objetivos del SNE:

I. Estudiar y promover la operación de políticas públicas que apoyen la generación de empleos; II. Promover y diseñar mecanismos para el seguimiento a la colocación de los trabajadores; III. Organizar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; IV. Registrar las constancias de habilidades laborales; V. Vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo; VI. Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable; y VII. Coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral.

Además del inciso VI, en donde se menciona a los jóvenes, en la ley citada no hay otra mención relacionada con el aprendizaje de calidad ni con el empleo de los jóvenes.

Por otra parte, la STPS cuenta con diversos programas e iniciativas para la vinculación entre los sectores educativo y laboral, tales como:

- Modelo de vinculación educación-empresa
- Comisiones de vinculación educación-empresa
- INNOVALAB
- Portal del Observatorio de la Capacitación

En este ámbito, la Coordinación General del SNE cuenta con algunos servicios y programas que pueden tener incidencia en el empleo para los jóvenes, por lo que a continuación se mencionan a manera de referencia:

- *Servicios de Vinculación Laboral:* Portal del Empleo y Programa de Empleo Temporal Urbano.
- *Programas de apoyo al empleo:* Programa Bécate, Ferias de Empleo, Fomento al Autoempleo, Bolsa de Trabajo, Centros de Intermediación Laboral, Kioscos de consulta del Portal del Empleo, Talleres para Buscadores de Empleo y Sistema Estatal de Empleo.

2.4.2 Ley del Instituto Mexicano de la Juventud¹¹³

Esta ley se publicó el 6 de enero de 1999, cuando se creó el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal. Su origen se debió, como lo menciona la misma Ley en su artículo 2, a la importancia

113 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87.pdf>

estratégica para el desarrollo del país de la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, que *“será objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo, sin distinción de origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra”*.

Este organismo tiene por objeto: (I) Promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano; (II) Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país; (III) Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras dependencias; entre otros.

Además de lo descrito en estas fracciones, no se menciona ningún otro artículo relacionado con la inserción de los jóvenes en el mercado laboral ni con algún otro tema relacionado con la educación y el aprendizaje de este grupo poblacional. No obstante, el IMJUVE presta diversos servicios relacionados con el empleo de los jóvenes, como información sobre servicio social, bolsa de trabajo y apoyos como becas académicas, orientación legal y el programa emprendedores juveniles, entre otros. De manera particular destaca el Programa Nacional de Becas (SEP-IMJUVE), que en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y otras áreas de la SEP ofrecen a los jóvenes oportunidades de pasantías y capacitación que buscan fortalecer la calidad y pertinencia de la educación, así como contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa, mediante el otorgamiento de becas a estudiantes. Asimismo, busca mejorar las condiciones de movilidad de los jóvenes mexicanos para contribuir al logro de sus objetivos educativos, profesionales y recreativos e incorporarlos a las actividades de participación y acciones de impacto comunitario.

2.4.3 Ley General de Desarrollo Social

Si bien es cierto que en esta ley no existe ningún apartado que haga referencia a los jóvenes en particular, en su título tercero, de la Política Nacional de Desarrollo Social, capítulo I, artículo 11, señala que dicha política tiene como objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;*
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;*
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y*
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social”.*

A su vez, el Capítulo II señala en su artículo 14 que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II. Seguridad social y programas asistenciales; III. Desarrollo Regional; IV. Infraestructura social básica, y V. Fomento del sector social de la economía.

En esta línea, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con el programa de subsidios y apoyos PROSPERA, con sus componentes: inclusión laboral, en coordinación con la STPS y el Servicio Nacional de Empleo; e inclusión productiva.

2.4.4. Contribuciones de la educación para la vida y el trabajo en el ámbito laboral

Estudios de la OCDE (2003) muestran que la distribución equitativa del desarrollo de habilidades tiene un fuerte impacto en el desempeño económico general y en el mejoramiento de los estándares de vida y de productividad de los países; asimismo, pronostican que la mayor inversión en la población con bajos niveles de competencias tiene una gran influencia en su crecimiento económico. En México más del 30% de la población se encuentra en situación de rezago (SEP, 2007), lo que evidencia que hay un largo camino por recorrer.

Durante la administración de gobierno 2001-2006 se estableció como prioridad atender a la población en rezago -más de la mitad de las personas de más de 15 años- lo que significó reconocer la importancia que el desarrollo de estas personas tiene para consigo mismas y para el país, así como sus diferentes necesidades e intereses educativos, y encontrar fórmulas adecuadas para hacer compatible el ejercicio de las responsabilidades familiares y laborales con nuevas oportunidades para estudiar, capacitarse y concluir su escolaridad básica (SEP, 2005).

En relación a la generalización y desarrollo del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (SEP, 2005), el Programa Nacional de Educación 2001-2006 estableció que la educación básica para adultos se abocaría, entre otras cosas, a la adquisición de habilidades para seguir estudiando a lo largo de la vida. Asimismo, se encargaría de ofrecer diversas formas de capacitación laboral y de desarrollar aptitudes para realizar una actividad productiva, además de promover la formación de valores fundamentales para el ejercicio pleno y responsable de los derechos y la participación en la vida democrática. Estos esfuerzos se orientaron a atender a la población en situación de rezago educativo, que por lo general ya participaba en el mundo laboral, para que contaran con una formación básica completa, lo que a su vez permitiría que tuvieran mejores oportunidades de empleo.

La evidencia muestra que los esfuerzos han sido poco articulados. Por una parte, el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) se concentraba en la oferta de educación básica para atenderlos, pero por la otra, se ofrecían múltiples propuestas de capacitación desvinculadas entre sí y con los servicios brindados por el propio Instituto, lo que influía en el bajo impacto logrado (SEP, 2005). Esto representó que más de 30 millones de personas no concluyeron o nunca cursaron la primaria o la secundaria, por lo que se planteó una perspectiva integral que permitiera orientar el trabajo a desarrollar en el campo de la educación para la vida y el trabajo, a partir de tres objetivos (SEP, 2005, pág. 334):

“Lograr que los instrumentos e instituciones que atienden la educación de las personas jóvenes y adultas se articulen y conformen un sistema nacional que ofrezca opciones de aprendizaje a lo largo de la vida.

Avanzar en la atención del rezago educativo, mediante una oferta de calidad orientada al desarrollo integral de los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron su educación básica, que les permita mejorar su vida personal, familiar y social, y que sirva a su realización productiva.

Mejorar las condiciones de equidad de los mexicanos, al orientar los esfuerzos de educación y capacitación hacia la población pobre de los municipios más marginados, los indígenas y los grupos en condiciones vulnerables, con el propósito de reducir las brechas de la escolaridad y el conocimiento”.

Para concretar dichos propósitos, en febrero de 2002 fue creado en vinculación directa con el propio INEA, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT), como comisión intersecretarial en la que intervienen diferentes organismos e instituciones de carácter público¹¹⁴. El Consejo busca coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos, con el fin de conformar un sistema nacional solidario que consolide y fortalezca la unidad de esta función educativa en todo el país y facilite a los grupos de población en situación de rezago el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de la vida.

Durante el tiempo transcurrido desde su creación, el Consejo ha realizado distintas acciones para lograr sus objetivos. Estructuró seis comisiones de trabajo encabezadas por titulares de diversas dependencias y organizaciones, las cuales se encargan de diferentes tareas, como constituir el enlace con el sector educativo, certificar los conocimientos, habilidades y actitudes de las personas, certificar a las empresas libres de rezago educativo, integrar la infraestructura, así como los servicios educativos y de formación para el trabajo y operar el programa “Sigamos aprendiendo...en el Hospital” (SEP, 2005, pág. 336).

Entre los logros alcanzados en el cumplimiento de su labor, destacan los esfuerzos de concertación con empresarios mexicanos comprometidos con la preparación y capacitación de los trabajadores y sus familias, a través de la instrumentación del programa Certificación CONEVYT. Esta medida permitió la entrega de certificados a más de 2.000 empresas de todo el país, en las cuales se eliminó el rezago educativo entre 2003 y los primeros seis meses de 2005 (SEP, 2005).

Otra acción sobresaliente se relaciona con el convenio establecido entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el INEA, mediante el cual los servicios de educación básica se reconocen como componente de los programas de capacitación que las empresas están obligadas a proporcionar por ley a sus trabajadores. Esto se complementa con el reconocimiento que el instituto ya hace de los cursos de capacitación para y en el trabajo, los que considera como módulos abiertos dentro de la certificación de la primaria y la secundaria de jóvenes adultos. Adicionalmente, y con la finalidad de respaldar este acuerdo, se está integrando un portafolio de servicios al sector laboral en el que convergen la Certificación CONEVYT y el Programa de Aliento a la Capacitación que opera la STPS.

¹¹⁴ Se integra de manera permanente por los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud, y del Trabajo y Previsión Social. También forman parte de éste, los titulares del INEA, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Con respecto a la articulación de las diversas ofertas de formación para los jóvenes y adultos, a partir del establecimiento de lazos de colaboración con diversos servicios públicos y privados de capacitación y educación, se ha avanzado en la integración del Sistema Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (SINEVYT). Destaca en este campo la vinculación lograda entre el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI) que opera la Secretaría de Agricultura, el INEA y el bachillerato a distancia que ofrece el Colegio de Bachilleres que forma parte de la oferta del Portal CONEVYT (2008); además, se vinculan las acciones educativas de diversas organizaciones que cuentan con cursos de capacitación (Man Power) y servicios de bolsa de trabajo (Chambanet), que también se encuentran en el portal referido. La aspiración de contar con un sistema articulado ha llevado igualmente al CONEVYT a trabajar en propuestas de mecanismos de equivalencias entre sistemas de educativos y de capacitación.

A fin de sentar las bases para profundizar en este amplio campo de conocimiento denominado variablemente como educación para adultos, capacitación para el trabajo, educación para la vida y el trabajo, y últimamente aprendizaje adulto, con el apoyo del CONEVYT se han realizado diagnósticos y estudios descriptivos de la situación que guardan en el país.

Una aportación significativa que trasciende a las esferas personal, familiar y colectiva ha sido el desarrollo y aplicación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), que permite “ofrecer educación básica para los jóvenes y adultos de forma innovadora” (SEP, 2005, pág. 338). Esta propuesta académica busca recuperar las experiencias previas en la materia e integra una oferta educativa pertinente, de vanguardia y con calidad que se ofrece gratuitamente a nivel nacional y cuenta con más de 50 módulos de aprendizaje para que jóvenes y adultos en condición de rezago puedan realizar su educación básica, al tiempo que adquieren competencias para fortalecer su desempeño social y laboral. Actualmente, este modelo opera en todas las entidades federativas con gran aceptación por parte de las personas a las que va dirigido. Se apoya en el diseño de materiales educativos sencillos y atractivos orientados a propiciar el aprendizaje práctico de los adultos.

La oferta modular del MEVYT, de gran flexibilidad y diversidad, está disponible en forma impresa, en disco compacto y en educación a distancia vía internet. Fue diseñada para ser estudiada en forma independiente o con apoyo de facilitadores o asesores, lo que permite que los educandos avancen por distintas rutas y a diferentes ritmos, de acuerdo con sus posibilidades y expectativas. El modelo profundiza en la forma intuitiva de aproximarse al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación en el aprendizaje, a fin de generar nuevas habilidades entre las personas en condición de rezago educativo. De esta manera, el esfuerzo realizado en este campo se ha expresado en el diseño y aplicación de un mayor número de módulos diversificados que se relacionan con algunos de los ejes significativos del modelo, que son: (1) Salud; (2) Educación –con un apartado de educación ambiental–; (3) Alfabetización tecnológica, y (4) Trabajo.

Destaca el eje concerniente a la alfabetización tecnológica orientado a desarrollar mediante varios módulos las nuevas habilidades computacionales y de comunicación para fortalecer las capacidades de las personas imposibilitadas de acceder a estos recursos educativos, para que mejoren sus condiciones para emplearse. En el caso del eje Trabajo, éste cuenta con un enfoque hacia el autoempleo y la dignificación laboral y personal y se ha fortalecido por medio de los módulos “Crédito para mi negocio”, elaborado con el Instituto Estatal de Educación para Adultos de San Luis Potosí y organizaciones financieras de esa entidad; “Educación financiera”, que incorpora iniciativas y apoyos del grupo Banamex;

“Tu casa, mi empleo” para las empleadas del hogar, elaborado con la participación del Gabinete Social, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Nacional de las Mujeres y organizaciones sociales con experiencia en la lucha por la dignificación de las trabajadoras domésticas, así como “Para ganarle a la competencia” y “Mujer migrante” desarrollado por el estado de Chihuahua (SEP, pág. 339).

2.4.5. El Acuerdo 286 Bachillerato

Vale mencionar que como iniciativa para contribuir a abatir el rezago educativo y mejorar las condiciones de vinculación con el mundo laboral, en 2001 el gobierno federal puso en operación el Acuerdo 286¹¹⁵, orientado a personas mayores de 25 años, de nacionalidad mexicana, radicadas en el país o en el extranjero y que por diversas circunstancias no concluyeron sus estudios de bachillerato¹¹⁶.

El objetivo primordial de este acuerdo es certificar los conocimientos adquiridos de forma autodidacta o a través de la experiencia laboral de personas de nacionalidad mexicana mayores de 25 años, aunque también pueden obtener su certificado las personas menores de 25 años que hayan cursado educación profesional técnica y que cuenten con el título y la cédula profesional correspondientes (SEP, 2005). Esto permite tener la posibilidad de continuar con los estudios de nivel superior, o bien obtener un mejor puesto en el área laboral, lo cual constituye una herramienta real que funge como verdadero puente entre el mundo educativo y el laboral cuando se abandonó el primero para insertarse en el segundo, y se tiene una necesidad o inquietud por concluir una etapa en el ámbito educativo.

En enero de 2005, la SEP emitió una convocatoria en la cual invita a todas aquellas personas mexicanas, mayores de 21 años o que los cumplan en el año en que presentarán el examen y que poseen los conocimientos y habilidades equivalentes al bachillerato general, a que participen a fin de obtener una acreditación o reconocimiento oficial a su preparación. La certificación que se proporciona, en el caso de la educación media superior, corresponde al bachillerato general¹¹⁷. Contribuye a impulsar el concepto de educación a lo largo de la vida mediante la revalidación y equivalencia de estudios y la acreditación de conocimientos adquiridos por las personas de manera independiente.

En el transcurso de su operación, más de 32.000 personas se han certificado por esta vía y, frente a la demanda creciente, se han buscado nuevas alternativas de evaluación como la opción en línea, que es la más pertinente por la comodidad y facilidad de acceso para muchas personas.

Este proceso de evaluación se lleva a cabo a través del Centro Nacional de Evaluación, A. C. (CENEVAL), que es la instancia responsable de diseñar los instrumentos y aplicarlos a los aspirantes. La evaluación se realiza en dos fases. La primera consiste en un examen general de conocimientos y habilidades, integrado por 180 preguntas de opción múltiple que abarcan ciencias naturales y sociales, matemáticas, español, mundo contemporáneo, habilidades de razonamiento verbal y matemático. La segunda fase consiste en un examen de comprensión de textos y de habilidad en la expresión escrita y argumentativa, que abarca aspectos de comprensión de lectura sobre textos que se asignan a los aspirantes, y habilidad de expresión escrita y de argumentación sobre algún tema polémico.

115 Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de octubre de 2000.

116 También existe este acuerdo para el nivel de licenciatura, pero aplica para mayores de 30 años que ya cuenten con certificado de bachillerato o certificado de secundaria (éste último solo para técnico en enfermería), acorde con: <http://www.ceneval.edu.mx/ceneval-web/content.do?page=1927#exam15>

117 En el caso de la educación superior, corresponde a licenciatura.

3. PROCESOS Y MECANISMOS DE TRANSICIÓN DE LA EDUCACIÓN AL MERCADO LABORAL: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

3.1 El aprendizaje para la transición al mercado laboral en México

Durante los últimos años, México ha enfocado diversos esfuerzos en el desarrollo de mecanismos, instrumentos e instancias de coordinación¹¹⁸ y articulación para el mejor funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN). Aunque muchos de estos esfuerzos aún no alcanzan su mayor nivel de concreción en la práctica, los dispositivos se encuentran legislados, lo que constituye uno de los primeros pasos para que con la operación cotidiana, los cambios y mejoras lleguen paulatinamente a las aulas.

En lo que refiere a calidad de la educación y el aprendizaje, en el país aún persiste un largo camino por recorrer. Respecto a la calidad, como se mencionó en el capítulo anterior, deben considerarse muchos otros elementos, como la pertinencia y el aprendizaje significativo en el paso por la escuela para sus estudiantes. Esto incluye la calidad de la infraestructura física educativa, el perfil adecuado de los docentes –y mecanismos para que éste se cumpla–, orientación vocacional, tutorías, evaluación de los aprendizajes, entre otros. Todos ello debe definirse y expresarse con claridad mediante estándares que permitan la evaluación de continuo y la formulación de recomendaciones para reforzar fortalezas y atender debilidades. Esta procuración de estándares permitirá, en consecuencia, una formación de calidad para todos los estudiantes.

En relación al aprendizaje de calidad, concretamente en la EMS, debe producirse en un contexto significativo para los estudiantes; esto es precisamente uno de los elementos centrales del presente análisis en las diversas modalidades de educación técnica que se oferta en el país. Otro de los elementos -relacionado con el contexto del aprendizaje- es la vinculación de los programas de aprendizaje para la formación profesional, con el mercado laboral, como se verá más adelante.

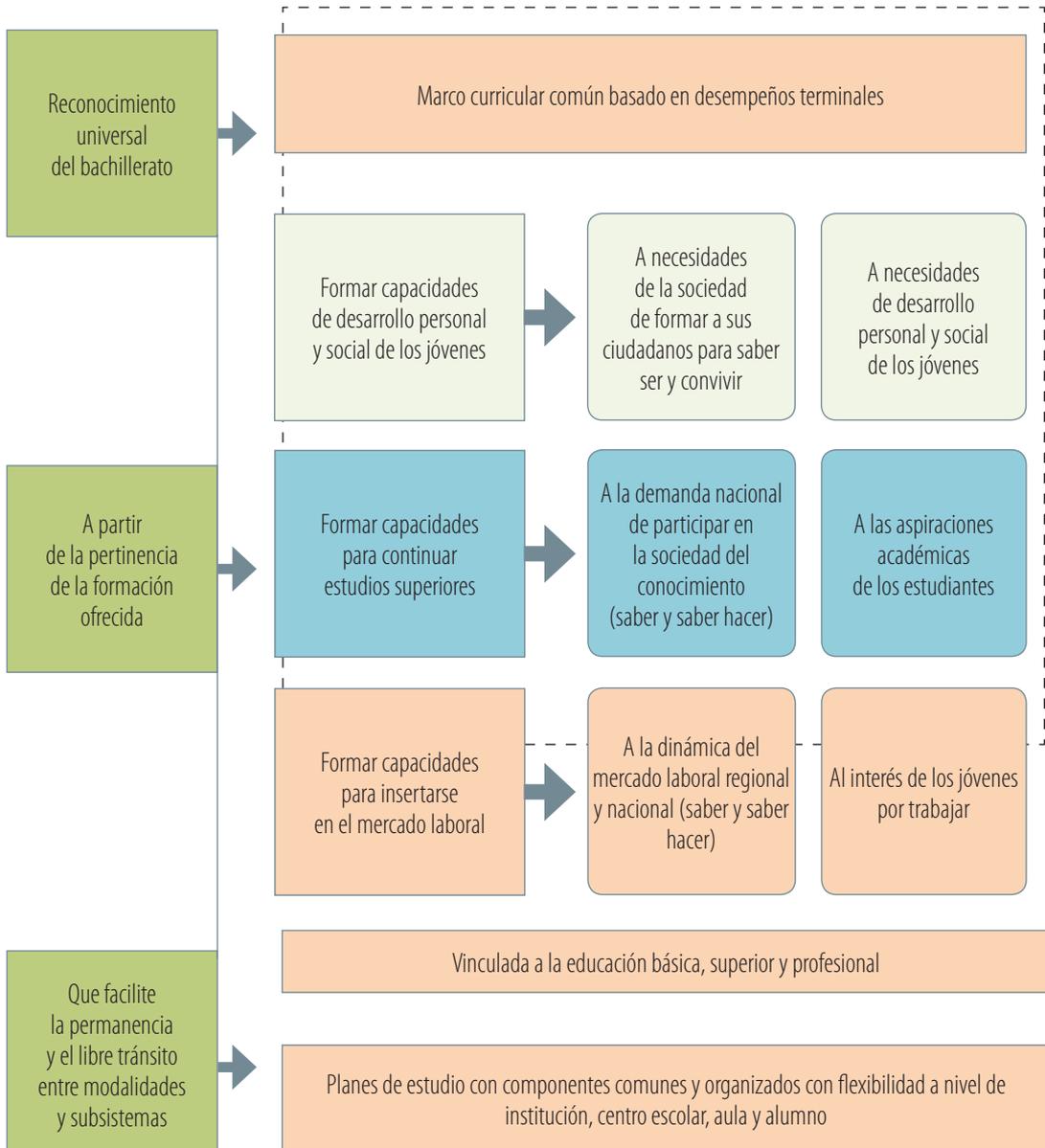
En este punto también es necesario hacer referencia al concepto de “programas de aprendizaje”, para poder identificar en qué medida la oferta de educación técnica y de formación para el trabajo analizada en este estudio se apega a estos estándares. De acuerdo con la OIT (2012), “los programas de aprendizaje se entienden como programas de capacitación que combinan la educación profesional con el aprendizaje en el lugar de trabajo para adquirir una competencia laboral intermedia (es decir, es más que la capacitación rutinaria para el empleo) y que están sujetos a normas de capacitación externas, en particular en lo que se refiere al componente relacionado con el lugar de trabajo.”¹¹⁹

118 En Educación Media Superior (EMS), la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (CoSDAc) es una entidad de la SEMS que coadyuva a la gestión académica, mediante acciones de innovación y mejora de la calidad de la educación, que impulsen la creación del SNB en un marco de diversidad, a través de la reforma integral que coordina la subsecretaría. Entre los principales ámbitos de trabajo de la CoSDAc, destacan: • El diseño e implementación del Marco Curricular Común del Sistema Nacional de Bachillerato. • El Programa de formación docente de la EMS y los programas para el desarrollo profesional del personal académico y directivo. • Los proyectos de innovación e investigación educativa, en general, y el desarrollo de las aplicaciones de las tecnologías de la información en la educación, en particular. La generación de redes de cooperación para el desarrollo de los programas y proyectos, con instituciones y grupos académicos nacionales y del extranjero, es un elemento principal de la estrategia de trabajo de la Coordinación. En: <http://cosdac.sems.gob.mx/bienvenida.php>

119 OIT. Panorama y problemas de los sistemas de aprendizaje, noviembre de 2012. En: Shea Gopaul/OIT. Estudio de factibilidad para una red empresarial mundial de programas de aprendizaje. Ginebra, 2014, pág. 5.

Con base en lo anterior, en este apartado se analiza cómo funciona este proceso de aprendizaje, específicamente en los subsistemas de educación técnica y de formación para el trabajo. Para ello, se retoman algunos de los puntos ya mencionados en el capítulo 2, a fin de poder explicar mejor cómo se traduce el marco normativo en el diseño curricular y de qué manera se concibe el aprendizaje en cada una de las diferentes opciones que ofrece la SEMS, lo cual inevitablemente lleva a abordar la RIEMS.

Diagrama 1. Articulación de los principios básicos con las propuestas para la integración del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB)



Fuente: Acuerdo 442, publicado en el DOF el 26 de septiembre de 2008.

De acuerdo a lo expuesto en su momento, el primero de los ejes en los que se sustenta la RIEMS es el Marco Curricular Común (MCC) basado en competencias. Este punto es medular, pues permite articular los programas de distintas opciones de EMS en el país. El diagrama 3.1 explica que hay tres principios fundamentales que deben estar en la base del consenso (Alcántara, 2010): el reconocimiento universal del bachillerato, la pertinencia y relevancia de la oferta, así como la facilidad para permanecer y transitar entre modalidades y subsistemas. Estos constituyen los engranes que permiten el movimiento de los elementos que conforman el bachillerato común basado en desempeños terminales.

Los denominados desempeños terminales se expresan como (I) competencias genéricas, (II) competencias disciplinares básicas, (III) competencias disciplinares extendidas (de carácter propedéutico) y (IV) competencias profesionales (para el trabajo). Todas las modalidades y subsistemas de la EMS compartirán el MCC para la organización de sus planes y programas de estudio.

Competencias del Marco Curricular Común del Sistema Nacional de Bachillerato

Competencias		Objetivo
Genéricas		Comunes a todos los egresados de la EMS. Son competencias clave, por su importancia y aplicaciones diversas a lo largo de la vida; transversales, por ser relevantes a todas las disciplinas y espacios curriculares de la EMS; y transferibles por reforzar la capacidad de los estudiantes de adquirir otras competencias.
Disciplinares	Básicas	Comunes a todos los egresados de la EMS. Representan la base común de la formación disciplinar en el marco del SNB.
	Extendidas	No serán compartidas por todos los egresados de este nivel educativo; dan especificidad al modelo de los distintos subsistemas de la EMS. Son de mayor profundidad o amplitud que las competencias disciplinares básicas.
Profesionales	Básicas	Proporcionan a los jóvenes formación elemental para el trabajo.
	Extendidas	Preparan a los jóvenes con una calificación de nivel técnico para incorporarse al ejercicio profesional.

Fuente: Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. DOF 21 de octubre de 2008.

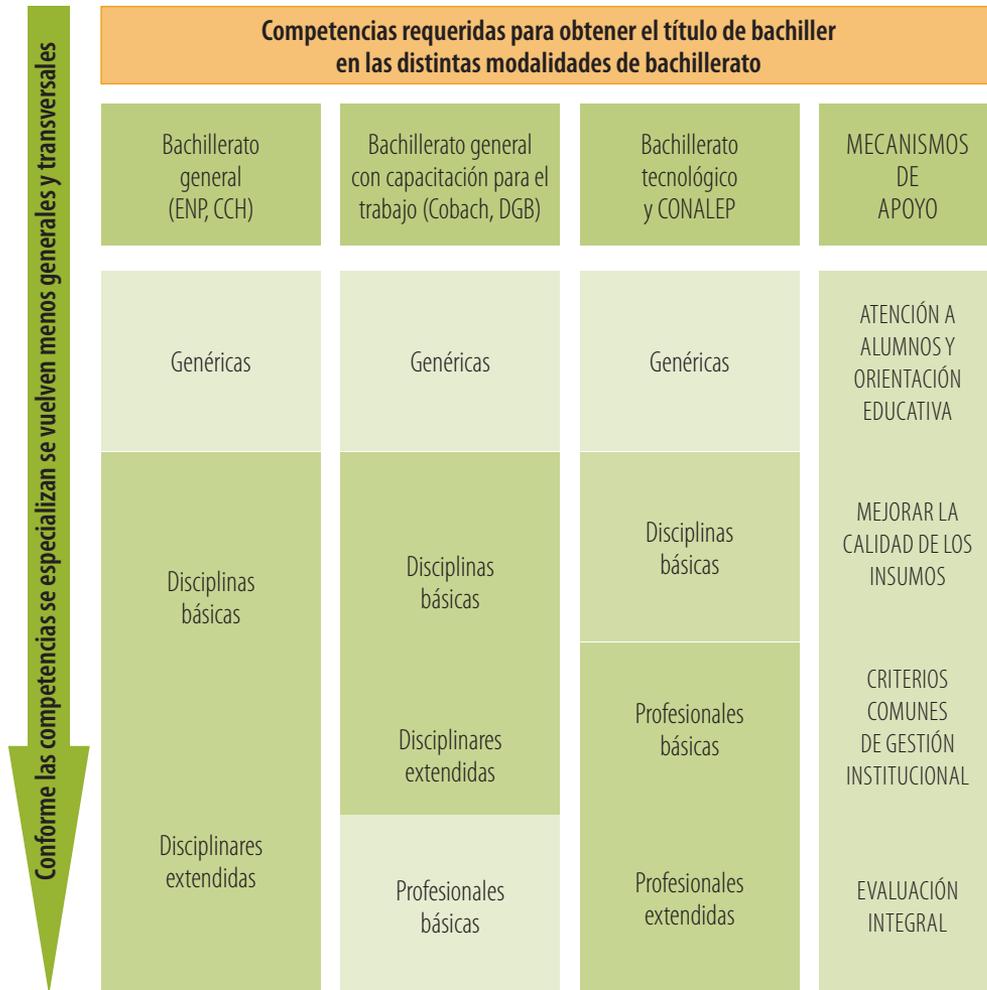
Cabe destacar que las dos primeras competencias (genéricas y disciplinares básicas) serán comunes a toda la oferta académica del SNB, en tanto que las dos últimas (disciplinares extendidas y profesionales) se podrán definir según los objetivos específicos y necesidades de cada subsistema e institución, bajo los lineamientos que establezca el SNB y son, precisamente, aquéllas que vinculan a este tipo educativo con el mercado laboral.

Con esta estructura se pretende reordenar y enriquecer los planes y programas de estudio existentes, procurando adaptarse a sus objetivos; no busca reemplazarlos, sino complementarlos y especificarlos. Define estándares compartidos que hacen más flexible y pertinente el currículo de la EMS para satisfacer diversas necesidades, inclusive las correspondientes a los distintos entornos socioeconómicos de las comunidades en donde se imparten.

Esta visión ha sido también resultado de las tendencias internacionales derivadas del propio proceso de globalización, pues no debe perderse de vista que ha sido éste el que ha posibilitado un mundo con mayor tránsito de personas a través de diversos contextos, lo que ha exigido mayor flexibilización de los sistemas educativos y de formación profesional. Precisamente han sido las competencias las que han brindado puntos de encuentro más claros entre el mundo educativo y el laboral.

En la organización curricular planteada por la RIEMS, las competencias genéricas tienen tres características principales: (1) Clave: aplicables en contextos personales, sociales, académicos y laborales amplios; y relevantes a lo largo de la vida; (2) Transversales: relevantes a todas las disciplinas académicas, así como actividades extracurriculares y procesos escolares de apoyo a los estudiantes; y (3) Transferibles: refuerzan la capacidad de adquirir otras competencias, ya sea genéricas o disciplinares. En el contexto del SNB constituyen el perfil del egresado.

Diagrama 2. Marco curricular del Sistema Nacional de Bachillerato



Fuente: Acuerdo 442, publicado en el DOF el 26 de septiembre de 2008.

Las competencias disciplinares básicas son los conocimientos, habilidades y actitudes asociados con las disciplinas en las que tradicionalmente se ha organizado el saber y que todo bachiller debe adquirir. Se desarrollan en el contexto de un campo disciplinar específico y permiten un dominio más profundo de éste. Las competencias genéricas y las disciplinares básicas están profundamente ligadas y su vinculación define el MCC.

El diagrama 2, sobre el Marco curricular del Sistema Nacional de Bachillerato¹²⁰, permite identificar de manera esquemática los cambios que se realizan en la EMS mediante la reforma integral y permite ver las posibles combinaciones de los tres componentes del MCC. Como puede apreciarse, en todas las modalidades y subsistemas se deberán cubrir las competencias genéricas y las disciplinares básicas. El cambio principal que implica el nuevo marco curricular radica en que estas competencias serán idénticas para todos los subsistemas y planteles de la EMS en el país; y es precisamente a partir de ellas que se definirá el perfil universal del bachiller. Por su parte, las competencias disciplinares extendidas y las profesionales, tanto básicas como extendidas, dependerán de la especificidad de cada subsistema y son las que están ligadas con el mundo laboral.

Consideraciones sobre el aprendizaje en las reformas curriculares de los subsistemas de la EMS

Una vez revisados los diferentes modelos, la manera en la que construyen sus procesos de aprendizaje y sus estructuras curriculares, debe destacarse que el impulso de la RIEMS ha llevado a que los sistemas busquen desarrollarse de manera sincronizada, dado el amplio universo en el cual confluyen distintos proyectos educativos, con sus respectivos objetivos y estructuras curriculares. Esto a su vez ha impulsado diversas reformas en los subsistemas de la EMS que atienden problemas similares y comparten ciertas características. Tal como lo establece el Acuerdo 442, sobresale el propósito de la formación de los estudiantes en cuestiones fundamentales, mediante el desarrollo de competencias básicas, el énfasis en modelos centrados en el aprendizaje y la orientación hacia el enriquecimiento del currículo a través de una mayor integración y flexibilidad de sus contenidos.

Entre los subsistemas y organismos que han realizado reformas curriculares significativas se encuentran el Bachillerato Tecnológico (que también cubrió al CECyTES), el Bachillerato General de la Dirección General de Bachillerato (DGB), el CONALEP, el bachillerato de la UNAM (con sus dos opciones: CCH y ENP), y el bachillerato tecnológico bivalente del IPN. Los elementos comunes que se observan son:

- Énfasis en habilidades y competencias básicas: reconoce que los estudiantes deben tener una base sólida que les permita la adquisición de conocimientos y tener un buen desempeño en el trabajo.
- Flexibilidad y enriquecimiento del currículo: como respuesta a la poca flexibilidad de los marcos curriculares tradicionales y con la intención de enriquecer las trayectorias educativas de los estudiantes, se observa una tendencia a eliminar secuencias rígidas y crear espacios transdisciplinarios para la integración de conocimientos y habilidades dentro y fuera de los programas académicos, de aplicación en la vida diaria y en el trabajo.
- Programas centrados en el aprendizaje: este factor representa un giro, ya que implica cambios en las estructuras y los cursos de los programas y en las prácticas docentes; todo ello debe desarrollarse en torno a los procesos individuales de adquisición de conocimientos y habilidades de los estudiantes.

En el siguiente cuadro se esquematizan los puntos en común de las reformas en los subsistemas con componentes de educación técnica y formación profesional, en el cual podrá apreciarse el giro que representa en cuanto al énfasis que se da en el desarrollo de competencias y en los procesos de aprendizaje de calidad.

120 Derivado del diagrama 1. *Articulación de los principios básicos con las propuestas para la integración del Sistema Nacional de Bachillerato.*

Subsistema	Puntos en común de las reformas de los subsistemas de la EMS con orientación a la formación profesional		
	Competencias básicas	Flexibilidad del currículo	Programas centrados en el aprendizaje
Bachillerato Tecnológico	La formación básica común de todos los programas es el elemento común de diversos subsistemas que comparten objetivos.	Cambio de cursos a módulos integrados y autocontenidos en el componente de formación profesional. Módulos interdisciplinarios.	Los módulos de formación profesional no se basan en la memorización de la información o el conocimiento de datos técnicos, sino en el desarrollo de competencias concretas.
Bachillerato General	La actualización de la formación básica es el componente esencial.	Los módulos de formación profesional son de autocontenidos y no forman secuencias rígidas. Se incorporan normas técnicas de competencia laboral como un intento para establecer referentes comunes con el sector productivo.	Las tutorías individualizadas de los profesores a los alumnos tienen como finalidad reforzar estrategias pedagógicas y dar atención a las necesidades de cada estudiante.
CONALEP	Los módulos integrados comunes a todas las carreras representan dos terceras partes de los planes de estudio; a través de ellos se ofrece formación más genérica para profundizar en el desarrollo de competencias básicas.	La construcción del currículo con base en competencias contextualizadas promueve una "relación activa con el conocimiento".	Los programas de tutorías tienen el propósito de atender a alumnos de manera personalizada, brindando mayor atención a sus procesos de aprendizaje y necesidades individuales. El profesor tiene un papel de "facilitador".
Bachillerato del IPN	El nuevo modelo educativo contiene aspectos formativos comunes para todos los programas.	El diseño curricular, con base en los componentes básicos permite la movilidad de los estudiantes entre unidades académicas y programas educativos; da mayor libertad a las unidades en el diseño de sus planes de estudio.	El Proyecto Aula contempla estrategias para facilitar la integración de conocimientos, destrezas y actitudes por parte de los estudiantes, así como la formación de docentes para su participación activa, vinculándolo con el fortalecimiento de tutorías.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 442, publicado en el DOF el 26 de septiembre de 2008.

Esta tendencia obedece a que se ha buscado establecer las condiciones mínimas de calidad y desarrollo de habilidades y competencias que las reformas deben asegurar, sin que esto represente la unificación curricular, sino por el contrario: busca la diversidad en la oferta pero a partir de una identidad y un sentido común de la EMS. Con ello no se pretende que las instituciones abandonen o modifiquen su vocación específica, ya que responden a diversas filosofías educativas, realidades sociales y de requerimientos para el desarrollo económico del país. Los cambios que se proponen deben tener lugar en el marco de la diversidad y las propuestas identifican distintas soluciones posibles al problema de la desarticulación académica de los planes y programas de estudio; una de ellas es la de establecer los desempeños finales compartidos que el ciclo de bachillerato debería alcanzar (Alcántara, 2010).

Con base en los elementos abordados en apartados anteriores, a continuación se revisan las diferentes modalidades de educación media superior.

3.1.1 Instituciones de educación media superior

En el capítulo 2 se mencionó y esquematizó la inmensa variedad en la oferta de la educación media superior en México. Sus diferentes opciones suman alrededor de 100, ya sea en la modalidad de bachillerato general, tecnológico y/o profesional técnico¹²¹ y cuentan con componentes de capacitación para el trabajo en mayor o menor medida¹²².

A. Bachillerato general

El modelo educativo, a su vez, se subdivide en el bachillerato general (que ofrece la UNAM mediante el CCH o la ENP, así como otros bachilleratos universitarios) y el bachillerato general con capacitación para el trabajo (que ofrece la SEP). El primero no cuenta con competencias profesionales básicas y el segundo es el modelo con el menor porcentaje de éstas, por lo que la inserción al mercado laboral, aunque se considera una opción, no parece ser prevista como la más inmediata al egreso de sus estudiantes.

Este tipo de bachillerato, en su modalidad escolarizada (excepto la EMSAD, que es modalidad mixta), se oferta mediante cuatro opciones, que son: (1) Centro de Estudios de Bachillerato (CEB); (2) Colegio de Bachilleres (COLBACH); (3) Educación Media Superior a Distancia (EMSAD); y (4) Telebachillerato comunitario¹²³.

Cabe destacar que del 100% de los egresados de bachillerato, este modelo educativo es el que representa el mayor porcentaje, con 64,2%. El 35,8% restante corresponde al Bachillerato Tecnológico y a la modalidad de Profesional Técnico¹²⁴, con lo cual queda en evidencia la preferencia de la población por cursar un plan de estudios de EMS con pocos vínculos con el mercado laboral (ENILEMS, 2012), o bien la poca valoración que se tiene sobre la educación técnica y para el trabajo.

B. Bachillerato Tecnológico

Este modelo también se conoce como *bachillerato bivalente* porque combina una formación profesional en el ámbito técnico con los estudios de bachillerato que ofrecen una preparación para los estudios superiores, preferentemente los de índole tecnológica¹²⁵. Por ello es menester distinguirlo del primero.

El prototipo del bachillerato bivalente fue la antigua educación vocacional del Instituto Politécnico Nacional (IPN) que posteriormente dio lugar e inspiró a diversas instituciones dentro del propio IPN, como son los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyT), escuelas sucesoras de las antiguas vocacionales. Anteriormente, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT), dentro de la SEP, era la encargada de coordinar la mayor parte de los bachilleratos tecnológicos del país. Hoy

121 Estos dos últimos los agrupa la propia Secretaría de Educación Pública en su página web en el denominado *bachillerato tecnológico*. Sin embargo, ha de hacerse la distinción con la formación que hace el CONALEP, pues este tipo de bachillerato se denomina *profesional técnico*. Para mayor información se sugiere consultar: http://sems.gob.mx/es_mx/sems/opciones_de_estudio

122 Ver anexo I. Alternativas de educación media superior de la SEP.

123 De manera particular destaca su diseño curricular, pues está pensado por campos –o áreas– disciplinares (no por asignaturas), existe trabajo interdisciplinario (más relacionado con el mundo laboral) y desarrollan un proyecto formativo. Su componente profesional es de 3º a 6º semestre; desarrollan un diagnóstico a la comunidad (3er semestre), eligen el caso que quieren (4º), lo desarrollan (5º) y finalmente, lo evalúan (6º semestre).

124 Acorde con la Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior, 2012 (ENILEMS 2012).

125 Es parte de la EMS tecnológica junto con la formación profesional técnica. Cabe tomar en cuenta que en México el desarrollo histórico, contrariamente a lo que pasó en Europa, y de manera similar a lo que aconteció en Estados Unidos, ha llevado a que la forma preponderante de EMS sea el bachillerato.

en día esa tarea le corresponde a la SEMS mediante un sistema nacional centralizado de escuelas de los niveles medio básico, como la secundaria técnica, y de educación media superior tecnológica (Alcántara, 2010).

Con base en el Acuerdo 345¹²⁶, el Bachillerato Tecnológico está integrado por tres componentes que son: formación básica, formación propedéutica y formación profesional. Se imparte en las modalidades escolarizada, no-escolarizada y mixta. Su estructura curricular presenta las horas-semana mínimas requeridas y está organizada en seis semestres, integrados por módulos y asignaturas. La estructura curricular mínima del Bachillerato Tecnológico es la siguiente:

Estructura Curricular del Bachillerato Tecnológico Horas/Semana

Semestre I	Semestre II	Semestre III	Semestre IV	Semestre V	Semestre VI
Álgebra 4 horas	Geometría y trigonometría 4 horas	Geometría Analítica 4 horas	Cálculo 4 horas	Probabilidad y estadística 5 horas	Matemática aplicada 5 horas
Inglés I 3 horas	Inglés II 3 horas	Inglés III 3 horas	Inglés IV 3 horas	Inglés V 3 horas	Optativa 5 horas
Química I 4 horas	Química II 4 horas	Biología 4 horas	Física I 4 horas	Física II 4 horas	Asignatura específica del área propedéutica correspondiente (1) 5 horas
Tecnologías de la información y la comunicación 3 horas	Lectura, expresión oral y escrita 3 horas	Ciencia, tecnología, sociedad y valores II 4 horas	Ecología 4 horas	Ciencia, tecnología, sociedad y valores III 4 horas	Asignatura específica del área propedéutica correspondiente (2) 5 horas
Ciencia, tecnología, sociedad y valores 3 horas	Módulo (s) de carrera 12 horas	Módulo (s) de carrera 12 horas	Módulo (s) de carrera 12 horas	Módulo (s) de carrera 12 horas	Módulo (s) de carrera 12 horas
Lectura, expresión oral y escrita 3 horas					



Componente de formación básica



Componente de formación propedéutica



Componente de formación profesional

Área físico- matemática: (1) Temas de física, 5 horas; (2) Dibujo técnico, 5 horas.

Área químico-biológica: (1) Bioquímica, 5 horas; (2) Biología contemporánea, 5 horas.

Área económico-administrativa: (1) Economía, 5 horas; (2) Administración, 5 horas.

126 Acuerdo 345 por el que se determina el plan de estudios del Bachillerato Tecnológico, publicado en el DOF el 30 de agosto de 2004, recuperado desde <http://cosnet.sep.gob.mx/riems.php>

Como lo describe el Acuerdo 345 en sus artículos 5, 6 y 7, el componente de formación básica se articula con la educación secundaria y con la del tipo superior; aborda los conocimientos esenciales de la ciencia, la tecnología y las humanidades; aporta fundamentos a la formación propedéutica y a la profesional, y está integrado por asignaturas. El componente de formación propedéutica se articula con la educación superior para lograr una mejor incorporación de los egresados a instituciones de ese tipo educativo, y está integrado por asignaturas; finalmente, el componente de formación profesional se organiza en carreras estructuradas en módulos para desarrollar las competencias profesionales correspondientes.

En este modelo se encuentran los bachilleratos: (1) Intercultural; (2) Centros de Educación Tecnológica, Agropecuaria y Forestal (CBTA/CBTF); (3) Centros de Estudios Tecnológico Industrial y de Servicios (CETIS) y Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS); (4) Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) y Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC) y los (5) Centros de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)¹²⁷, con sede en Jalisco.

C. Profesional Técnico

Para fines de este estudio, el CONALEP merece especial atención. A manera de cronología se señalan algunos de los principales momentos, cambios y reformas que ha tenido esta institución¹²⁸.

- Se creó por decreto presidencial en 1978 como un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo principal fue la formación de profesionales técnicos, egresados de secundaria.
- En 1993 el decreto se reforma para abrir las expectativas en materia de capacitación laboral, vinculación intersectorial, apoyo comunitario y asesoría y asistencia tecnológicas a las empresas¹²⁹.
- En 1994 adopta el esquema de Educación Basada en Normas de Competencia (EBNC), iniciando la reforma de su modelo educativo en congruencia con este enfoque.
- En 1998, como producto de su experiencia en el desarrollo de programas de capacitación bajo el esquema de EBNC, emprende un proyecto para la acreditación de planteles como Centros de Evaluación de Competencias Laborales con el propósito de impulsar la evaluación de competencias adquiridas a lo largo de la vida, con el referente en Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL).
- En 2003, se llevó a cabo una nueva reforma académica nacional, con la que se buscó que los programas fueran flexibles, pertinentes y de calidad. Entre las innovaciones principales del nuevo currículo se encuentra el enfoque en competencias, una nueva estructura para los planes

127 Ofrece 12 carreras a nivel medio superior. Al concluir y cubrir los requisitos de servicio social y titulación se obtiene el "Título de Tecnólogo", por lo que los egresados están en posibilidades de incorporarse de manera inmediata al campo laboral o a la educación superior.

128 <http://www.CONALEP.edu.mx/qspropuesta/Paginas/default.aspx>

129 El CONALEP surgió como una opción orientada a "establecer un sistema de educación profesional técnica en todo el territorio nacional, que fuera flexible, dinámico y congruente con las perspectivas de desarrollo económico y social del país. Además de tener la meta de absorber el 20% de los egresados de secundaria, aumentar el nivel de eficiencia terminal a un 70% e incrementar la atención en provincia en un 40%" (Guerrero, 2006, en Aguirre, 2010). Sin embargo, de acuerdo a lo que refiere José Francisco Landero, no hubo una vinculación oportuna con el sector productivo; con el paso del tiempo fue perdiendo su rumbo original como consecuencia principal de la pérdida de vinculación con la sociedad y los sectores productivos (Aguirre, 2010).

de estudio, programas de tutoría y “salidas laterales” que certifican ciertas habilidades de los estudiantes que no terminan sus estudios. Con ello consolida la metodología de la Educación y Capacitación Basada en Competencias Contextualizadas (ECBCC).

- En 2008, se lleva a cabo la reorientación del modelo educativo como respuesta a la demanda de una formación de recursos humanos altamente calificados y reconocidos en el sector productivo, con una sólida formación ocupacional y académica para la competitividad, respaldada en valores cívicos y de sustentabilidad ambiental, que contribuyan al desarrollo del país.
- Con la modificación al decreto de creación realizada en 2011, se incorpora la formación de profesional técnico bachiller.

Es importante mencionar que han existido diversas inquietudes respecto del CONALEP, como por ejemplo, la baja vinculación en la práctica con el sector productivo y una imagen poco atractiva para los jóvenes. No obstante, recientemente se han llevado a cabo diversos esfuerzos para impulsar iniciativas que coadyuven en este sentido con cámaras empresariales, organismos internacionales como la OIT y otras dependencias del sector gubernamental, como se verá más adelante.

En 2007, por ejemplo, de acuerdo con Alba Martínez (Aguirre, 2010), solo se firmaron convenios con 0,09% de las unidades económicas del país, y de cada 100 egresados, 68 no desempeñaban ninguna actividad; 20 se insertaron al campo laboral y 12 cursaron estudios superiores. En contraste, el CONALEP reportó en una solicitud de acceso a la información, 98.924 egresados insertados al mercado laboral (39% del total de egresados) y en el mismo año reportado, 37% de los ex alumnos trabajó en el ramo de sus estudios.

La relación de la calidad de los egresados con los requerimientos del sector productivo ha sido también debatida debido a que es considerada de menor calidad por ser educación terminal y sus competencias son cuestionadas por el sector productivo (Observatorio Ciudadano de la Educación, en Aguirre, 2010).

En 2010, en una encuesta electrónica en la página de internet de CONALEP, 53% de los empresarios consultados señalan que un egresado de este subsistema requiere del aprendizaje de nuevas tecnologías para ser más competitivo, 29% mencionó que necesitan mejor preparación técnica, y 12% dominio de otro idioma, entre otras menciones. Por ello el CONALEP estableció comités de vinculación con los representantes del sector productivo, con la finalidad de que los empresarios cuenten con personal experimentado, altamente capacitado y certificado en sus competencias laborales.

Actualmente es una institución federalizada, constituida por una unidad central que norma y coordina el sistema, 30 colegios estatales, una unidad de operación desconcentrada en el DF y la representación del Estado de Oaxaca. Esta estructura hace posible la operación de los servicios en 308 planteles, los cuales se encuentran en las principales ciudades y zonas industriales del país, y ocho Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos (CAST). Busca que sus egresados no se limiten a las bolsas de trabajo, sino que sean emprendedores y logren su propio negocio. También ofrece la posibilidad de certificar la competencia laboral de sus egresados para que se les facilite el acceso a mejores oportunidades laborales, a fin de constituirse en mano de obra calificada.

D. Centros de Capacitación para el Trabajo (CECATI) e Institutos Descentralizados de Capacitación para el Trabajo (ICAT)

Los centros e institutos de capacitación no ofrecen estudios de bachillerato. Como su nombre lo indica, son servicios de capacitación para y en el trabajo. Están dirigidos a personas, grupos, empresas e instituciones interesadas en los cursos que se ofrecen o en alguna especialidad específica requerida.

Las especialidades están estructuradas de 1 a 21 cursos, que varían entre 100 y 450 horas de duración, por espacio de tres a cinco meses. El servicio se imparte a través de 199 Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y 27 Institutos Descentralizados de Capacitación para el Trabajo (ICAT) con el apoyo de 279 Unidades de Capacitación, distribuidos en toda la República Mexicana.

La consulta de los planteles puede realizarse en línea en: <http://www.dgcft.sems.gob.mx/cecati.php>

Asimismo existe un campus virtual de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo Formación en línea¹³⁰ (DGCFT), que ofrece capacitación para y en el trabajo. Estos cursos en línea tienen una duración de 30 a 100 horas, dependiendo de la temática seleccionada. La cobertura, al ser a través de internet, es a nivel nacional y cuenta con usuarios de todos los estados de la República Mexicana.

Está dirigido a todo el público interesado en los cursos que se ofertan y que buscan la superación personal, profesional o laboral, o con fines de autoempleo, inserción o promoción en el mercado laboral. No requiere de la secundaria concluida o algún otro grado escolar.

Se ofrece información de contacto, así como la liga de contacto para visitar la plataforma de cursos en línea de la DGCFT: <http://www.campusvirtual.cidfort.edu.mx/index.php>

3.1.2 Instituciones de educación superior

Acorde con la Ley para la coordinación de la Educación Superior, el tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Como se mencionó en el capítulo 2, comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria¹³¹ e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

En esta ley se prevé que el establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizará atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura. Se celebrarán convenios con los estados para la expansión y desarrollo de la educación superior (se señala de manera particular la educación normal) y se habla de una coordinación muy cercana entre los estados y la federación. Sin embargo, no se habla de algún tipo de coordinación con el sector privado.

¹³⁰ http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11789/3/images/cecati_linea_oe.pdf

¹³¹ Por el tipo de ofertas hay instituciones universitarias, técnicas y de estudios de normal. Algunas instituciones tienen una amplia gama de ofertas formativas, otras sólo ofrecen una o muy pocas opciones profesionales. Hay instituciones que se han especializado en estudios técnicos y científicos y otras que ofrecen estudios profesionales de corte tradicional. No existe una definición legal estricta que establezca las condiciones para que las instituciones puedan adoptar la denominación de universidad o de tecnológico, pero en general las universitarias ofrecen un mínimo de seis carreras profesionales en tres áreas de estudio y, por lo menos, tienen una carrera en el área de Ciencias Sociales y Administrativas o en la de Educación y Humanidades. Las tecnológicas pueden reunir estas características, pero sus prioridades formativas se ubican en el área de Ingeniería y Tecnología o en la de Ciencias Agropecuarias. La educación normal en México es de nivel superior. En *OEI, Sistemas Educativos Nacionales, México*. En: <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex10.pdf>

En el capítulo 2 se mencionaron los diversos subsistemas de los cuales se compone la Educación Superior (ES) y las áreas de quienes dependen administrativamente. Para fines de este capítulo y en concordancia con la presentación del inciso anterior, las opciones de educación superior que ofrece la SEP son: los institutos tecnológicos, las Universidades Tecnológicas (UT), las universidades politécnicas, las universidades interculturales, los centros de investigación del IPN y las escuelas normales públicas.

Los primeros se integran en el Sistema Nacional de Institutos Tecnológicos (SNIT), conformado por 263 planteles¹³² y centros especializados, ubicados a lo largo y ancho del país. Son coordinados por la Dirección General de Educación Superior Tecnológica.

Tanto las universidades tecnológicas como las politécnicas están a cargo de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas de la SEP. Las UT ofrecen a los estudiantes que terminan la educación media superior una formación intensiva que les permite incorporarse en corto tiempo (luego de dos años), al trabajo productivo o continuar estudios a nivel de licenciatura en otras instituciones de educación superior. Actualmente hay 61 universidades tecnológicas, en 26 estados de la República. Quien estudia en estas instituciones obtiene el título de Técnico Superior Universitario.

Las universidades politécnicas son un proyecto educativo creado en 2001 para ofrecer carreras de ingeniería, licenciatura y estudios de posgrado a nivel de especialidad. Sus programas son diseñados con base en el Modelo Educativo Basado en Competencias y se orientan en la investigación aplicada al desarrollo tecnológico; al mismo tiempo llevan una colaboración estrecha con organizaciones de los sectores productivo, público y social.

En el caso de las universidades interculturales, como su nombre lo indica, imparten programas formativos orientados a constituir profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural en los ámbitos comunitario, regional y nacional, cuyas actividades contribuyan a promover un proceso de valoración y revitalización de las lenguas y culturas originarias.

Los centros públicos de investigación, en este caso los pertenecientes al IPN, tienen entre sus objetivos vincular la ciencia y tecnología en la sociedad y el sector productivo para atender problemas, así como crear y desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado en el desarrollo científico y tecnológico, entre otros.

Finalmente, las escuelas normales se encargan de la formación de profesores de educación básica, lo que significa que su instrucción está en completa alineación con el currículum nacional, es decir, con el verdadero campo de acción en el ámbito laboral para el personal docente.

132 En materia de coordinación cabe destacar que en 2005 se reestructuró el Sistema Educativo Nacional por tipos educativos, lo que trajo como resultado la integración de los institutos tecnológicos a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), transformando a la Dirección General de Institutos Tecnológicos (DGIT) en Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST). Como consecuencia de esta reestructuración, se desincorpora el nivel superior de la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar y de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria y se incorpora a la recién creada DGEST. De las 263 instituciones, 126 son institutos tecnológicos federales, 131 son institutos tecnológicos descentralizados, cuatro Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE), un Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET) y un Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET). En estas instituciones, el SNIT atiende a una población escolar de 521.105 estudiantes en licenciatura y posgrado en todo el territorio nacional, incluido el Distrito Federal. Consultado en: <http://www.tecnm.mx/informacion/sistema-nacional-de-educacion-superior-tecnologica>

Tal como ocurre en la EMS, en México se han hecho importantes esfuerzos para mejorar la calidad en las diferentes instituciones de la educación superior¹³³, así como para desarrollar mecanismos para transitar entre sus diversos subsistemas. Sin embargo, dadas las particularidades con las que han sido creadas cada una de las instituciones que imparten programas de este tipo educativo, no se puede afirmar que la tarea esté cumplida, aunque vale resaltar que las solicitudes de revalidación de estudios y procesos como la acreditación de conocimientos mediante el Acuerdo 286 -explicado en el capítulo anterior-, han permitido una mayor movilidad de los jóvenes dentro de este tipo educativo.

Dentro de los organismos de coordinación con que cuenta la ES está el Tecnológico Nacional de México (TecNM) –referido en el capítulo anterior-, que cuenta con su propio Programa Institucional de Innovación y Desarrollo 2013-2018. El quinto objetivo de éste es consolidar la vinculación con los sectores público, social y privado. Para lograrlo plantea cinco estrategias, con sus respectivas líneas de acción. La estrategia 5.5 propone establecer mecanismos institucionales para facilitar la incorporación de estudiantes y egresados al mercado laboral, cuyas líneas de acción son:

- a) Identificar la demanda ocupacional del entorno con el fin de emprender acciones que faciliten la incorporación de los egresados al mercado laboral.
- b) Sistematizar, con base en el seguimiento de las residencias profesionales, la información pertinente a la empleabilidad y la inserción laboral de los egresados.
- c) Realizar la actualización de las competencias profesionales que favorezcan la inserción laboral de estudiantes y egresados.
- d) Impulsar la certificación de los estudiantes en competencias profesionales y laborales que faciliten su incorporación temprana al mercado laboral.
- e) Diseñar, operar y fortalecer el Modelo de Educación Dual.
- f) Fomentar el desarrollo de la comunidad de egresados del TecNM.

3.1.3 Becas para la educación media superior y superior¹³⁴

A. Becas para media superior como mecanismos de vinculación de los subsistemas educativos con el mercado laboral

Debido a la deserción de los jóvenes de sus estudios de educación media superior, el gobierno federal ha procurado una variedad de opciones de becas para este tipo educativo. Entre las diversas modalidades que existen para este tipo educativo destacan:

- a) contra el abandono escolar
- b) de ingreso, permanencia, excelencia y reinserción

¹³³ En 2014 se reportaron los siguientes logros de la ES: (a) Incremento de la matrícula en educación superior al pasar del 32,1% al 34,1%, atendiendo a más de 3,7 millones de estudiantes; (b) Creación de 21 nuevas instituciones; (c) Creación del Instituto Tecnológico Nacional de México; (d) La universidad abierta y a distancia aumentó su matrícula en 83%, llegando en 2015 a 89.127 alumnos; (e) Se ampliaron los programas de becas al otorgar 10 millones de pesos a la comisión México-Estados Unidos y 487 millones al programa proyecta 100 mil; (f) Además, el fondo bilateral sobre educación superior innovación e investigación apoyó a 27 mil alumnos y profesores para llevar a cabo estudios en el país vecino, cifra que duplicó la del año anterior; (g) Asimismo, a través del programa de formación de ingenieros y el de formación de técnicos superiores, se asignaron estímulos a 300 estudiantes de universidades tecnológicas y universidades politécnicas en Francia.

¹³⁴ <http://www.becas.sep.gob.mx/>

- c) de formación educativa en y para el trabajo
- d) para estudiantes con discapacidad
- e) para hijos de militares de la Fuerza Aérea Mexicana
- f) modelo de emprendedores de educación media superior
- g) Capacita T
- h) Becas de transporte

Las becas que están directamente relacionadas con el mundo laboral son:

- **Las becas de formación educativa en y para el trabajo, en sus dos modalidades: (1) Becas salario, modalidad prácticas profesionales y (2) Becas salario, modalidad educación dual**

La primera es para que los jóvenes cuenten con un apoyo que les permita realizar prácticas profesionales en el sector público, privado o en alguna organización de la sociedad civil. Las becas consisten en un apoyo monetario de 1.500 pesos mensuales, hasta por cuatro meses; el pago es bimestral. Uno de los requisitos es estar realizando una práctica profesional con una duración no menor a 20 horas semanales en alguna institución del sector público, privado o una organización de la sociedad civil, durante el tiempo establecido por la normatividad de cada Institución Pública de Educación Media Superior (IPEMS) participante¹³⁵.

La segunda modalidad son las becas salario, modalidad formación dual¹³⁶. En esta se convoca a los alumnos del bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller de IPEMS que cuenten con programas de formación dual impulsados por la SEP, a solicitar una beca de este programa.

Consiste en un apoyo monetario de 2.000 pesos mensuales, según la duración del programa de formación dual en el que esté inscrito el estudiante. En este modelo se presenta como uno de los requisitos contar con un convenio de aprendizaje, en el cual se establecen las bases de colaboración entre el plantel, la empresa, el alumno y el padre/madre o tutor (sólo en caso de que el alumno sea menor de edad), con lo que se involucra al sector productivo de manera directa.

- **Becas Capacita T**

Con relación a esta beca, es el gobierno quien hace una invitación a los jóvenes a que se inscriban a uno de los cursos de capacitación para el trabajo con apoyo de una beca. Se puede solicitar si actualmente se cursa un paquete polifuncional en cualquier plantel del Centro de Formación para el Trabajo (CECATI).

En este caso, los requisitos son:

135 Anteriormente, en el caso de los Cetis y Dgetis, la Subsecretaría de Educación Media Superior operaba las becas de pasantía, un esquema donde el egresado recibe \$1.500 pesos al mes. Este recurso tiene participación privada que aporta \$830 si el egresado es mujer, y \$790 si es varón. El objetivo inicial fue brindar a la empresa personal calificado y al egresado o egresada, experiencia. Este programa evolucionó y actualmente se presenta con el nombre de *becas salario, modalidad prácticas profesionales*.

136 El Modelo de Educación Dual en México se abordará como experiencia innovadora en el capítulo 4 por ser un programa que está siendo impulsado recientemente, basado en el modelo de educación dual alemán; cuenta con un plan de aprendizaje bien definido y orientado a cumplir con objetivos de competencias específicas en vinculación con las empresas participantes. Está siendo impulsado por la SEP, la cooperación del gobierno de Alemania, la iniciativa privada con participación de la COPARMEX y empresas alemanas.

- 1) Tener entre 15 y 29 años.
- 2) Contar con certificado de secundaria concluida.
- 3) Estar inscrito en un (CECATI participante en el programa.
- 4) Estar inscrito en un curso que forme parte de un paquete polifuncional participante.
- 5) Tener CURP y correo electrónico vigente.
- 6) Llenar debidamente el formato de solicitud de beca a través de la Encuesta Socioeconómica de Estudiantes de Educación Media Superior (ENCSEEMS), disponible de forma permanente en el portal www.becasmediasuperior.sep.gob.mx.
- 7) No haber concluido estudios de Educación Media Superior (EMS), ni contar con el certificado correspondiente.
- 8) Haber abandonado sus estudios de EMS por un periodo mayor a 6 meses.

Los montos de la beca son variables y van desde los 1.000, 1.250 y 1.500 pesos, dependiendo del tipo de paquete polifuncional que se elija. La beca se otorgará por un periodo máximo de cuatro meses.

Destacan los últimos dos requisitos enumerados: no haber concluido estudios de EMS ni contar con el certificado correspondiente y haber abandonado los estudios de EMS por un periodo mayor a seis meses. Esto da la idea de que es una opción para quienes se han alejado del bachillerato en cualquiera de sus modalidades y se les ofrece una alternativa escolarizada para incorporarse al mundo laboral, con un curso avalado por la SEP.

- **Beca para emprendedores**

Este apoyo está destinado a alumnos de bachillerato que cuenten con un plan emprendedor, que pertenezcan al Centro de Emprendedores de Educación Media Superior y que estén cursando la segunda fase del modelo. El monto asignado de la beca consiste en un apoyo monetario de 10.000 pesos otorgado en una sola exhibición. Dicho beneficio es considerado por el plan Emprendedor del Modelo de Emprendedores para la Educación Media Superior (MEEMS), que deberá ser presentado en equipo de tres a cinco estudiantes. En el caso de esta beca, el alumno o alumna puede recibir algún otro tipo de apoyo económico y solo tiene que informarlo a su plantel.

El MEEMS¹³⁷ consiste en lo siguiente:

Este modelo es un programa desarrollado específicamente para estudiantes del nivel medio superior y se basa en cuatro líneas de acción: (i) formar competencias emprendedoras como liderazgo, creatividad, sentido de iniciativa, auto confianza, entre otros; (ii) generar ambientes emprendedores como la instalación de centros en planteles del SEMS en todo el país; (iii) vincular a los jóvenes con el ecosistema emprendedor a través de aliados como Impulsa, Ashoka y Angel Ventures; (iv) Dar apoyo a los jóvenes para impulsar sus proyectos a través de becas económicas.

137 Para mayor información, se sugiere consultar: <http://www.emprendedores.sems.gob.mx/#>

Algunos beneficios del modelo son: (a) se adapta a todos los sistemas del nivel medio superior; (b) está diseñado para impartirse en cualquier semestre; (c) da las herramientas necesarias a los alumnos para incorporarse al campo laboral o para crear su propia empresa; (d) orienta e impulsa a jóvenes que desean emprender; (e) incentiva con becas a jóvenes que están emprendiendo proyectos como son la creación de productos, servicios o iniciativas sociales.

Opera a través de la instalación de centros de emprendedores al interior de planteles del SEMS. En estos espacios físicos, que son acondicionados previamente, los operadores del MEEMS dotan a los alumnos de competencias de formación empresarial y los vinculan con el ecosistema emprendedor. Actualmente se han instalado 519 centros emprendedores en diferentes entidades de la República.

B. Becas para educación superior

Existe una gran variedad de becas registradas que se otorgan en la educación superior¹³⁸, como son: becas de capacitación; de servicio social; de excelencia; para la manutención de hijos de militares; de superación profesional; de movilidad internacional para licenciatura y Técnico Superior Universitario (TSU); de titulación; movilidad internacional a nivel posgrado; de vinculación; de movilidad nacional para licenciatura y TSU; de excelencia por contribución a su entorno; y de movilidad nacional a nivel posgrado. Sin embargo, de todas ellas las que realmente tienen relación con el sector productivo son las becas de vinculación y las de servicio social¹³⁹.

- **Becas de vinculación**

Consiste en un apoyo económico para los alumnos inscritos en alguno de los dos últimos años de una licenciatura o de los dos cuatrimestres de TSU que sean alumnos regulares y cuenten con un promedio mínimo general de 8.0 (ocho) de calificación o su equivalente en una escala del cero al diez, para que puedan realizar prácticas, estadías o residencias profesionales en los sectores productivo o social, en proyectos autorizados por la Institución Pública de Educación Superior (IPES) en la que cursa sus estudios.

El monto de la beca es de \$9.000,00 (nueve mil pesos 00/100 M.N.), entregándose en dos exhibiciones de \$4.500,00 (cuatro mil quinientos pesos 00/100 M.N.) cada una. El primer pago se realizará posterior a la asignación de la beca y el segundo cuando el alumno demuestre haber concluido el proyecto objeto de la beca y tramite la terminación en su IPES. El proyecto no deberá tener una duración mayor a 12 meses.

Los alumnos deberán contar con la aceptación de la empresa o institución en la que realizarán su estadía, práctica o residencia profesional, debiendo ser del ramo laboral de profesión y área de conocimiento del alumno. La única restricción es que las personas solicitantes no deben contar con algún otro beneficio de tipo económico o en especie otorgado por el Gobierno Federal para su educación al momento de solicitar la beca y durante el tiempo en que reciban los beneficios del

138 Con base en: *Subsecretaría de Educación Superior*. <http://168.255.101.19/>

139 También existen otras instituciones de educación superior que cuentan con becas para sus estudiantes, que se pueden consultar en la página de la Subsecretaría de Educación Superior pero no aplican para todos los estudiantes de ES que ofrecen la SEP. Por ejemplo, las becas de prácticas profesionales que ofrece la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) de Coahuila, que otorga \$1.040,00 (mil cuarenta pesos 00/100 M.N.) mensual por cuatro meses más un monto máximo de \$3.000,00 (tres mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de traslado dependiente del lugar, sea nacional o internacional.

Programa Nacional de Becas (PNB), excepto aquellos que se otorguen como reconocimiento a la excelencia académica.

- **Becas de Servicio Social**

Esta beca está dirigida a los estudiantes de licenciatura y de TSU inscritos en IPES del país dentro de los dos últimos años de una licenciatura o en los dos últimos cuatrimestres de TSU, que cuenten con un promedio mínimo general de 8,0 de calificación o su equivalente en una escala de 0 a 10, que hayan cubierto los créditos exigidos por la IPES en la que se encuentra inscrito el alumno para la realización del servicio social y que hayan sido aceptados para el desempeño del servicio social en alguno de los programas reconocidos por la IPES en la que el alumno curse sus estudios. Dichos programas de servicio social no deberán durar más de 12 meses, excepto en el caso de los estudiantes de áreas de Ciencias de la Salud, cuyo servicio social es de un año obligatorio; deberán iniciar a partir del primer mes del año (o posterior) y concluir a más tardar en agosto del año siguiente.

El monto de la beca es de \$9.000,00, entregándose en dos exhibiciones de \$4.500,00 cada una. El primer pago se realizará posterior a la asignación de la beca y el segundo cuando el alumno demuestre haber concluido el proyecto objeto de la beca y tramite la terminación en su IPES.

3.1.4 Vinculación de las Instituciones de Educación Superior con el sector productivo del país

Desde 2007 se promovió una estrategia de vinculación de las IES con el sector productivo del país. Entre las acciones¹⁴⁰ desarrolladas se encuentran:

- 1) **Encuestas Nacionales de Vinculación Instituciones de Educación Superior- Sector Productivo (ENAVI); y la Encuesta Nacional Dirigida a Empresas (ENAVES)**

Con el fin de disponer de información actualizada y confiable sobre cómo interactúan las IES con gobiernos e industrias, la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la realización del estudio “La Planta Productiva y su Vinculación con las Instituciones de Educación Superior”, en el marco del cual se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Vinculación (ENAVI).

Esta encuesta se levantó durante los meses de enero y febrero de 2007 en 351 IES y su representatividad está garantizada para que sea nacional, por subsistemas educativos (universidades públicas autónomas, privadas, tecnológicas, institutos tecnológicos y centros de investigación); y para las seis regiones administrativas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

Buscó recabar información estadística objetiva y confiable para diagnosticar las capacidades institucionales de vinculación de las IES; identificar las estrategias y prácticas que llevan a cabo las

140 http://www.foroconsultivo.org.mx/innovacion.gaceta/index.php?option=com_content&view=article&id=104:la-estrategia-de-vinculacion-de-la-subsecretaria-de-educacion-publica&catid=81:columna-invitada

empresas para vincularse con las instituciones de educación superior y describir las percepciones de los directivos de IES y empresas sobre las prácticas de vinculación desarrolladas en el país. Esto permitió dar elementos para un diagnóstico a fin de conocer las problemáticas y las fortalezas que existen entre estos dos actores.

Para identificar la percepción, las necesidades, las fortalezas y debilidades que encuentran las empresas para vincularse con las universidades se realizó también la Encuesta Nacional a Empleadores (ENAVES).

Las principales conclusiones de ambas fueron¹⁴¹:

- La disponibilidad de recursos y los costos de los proyectos dificultan la participación de las IES y las empresas en la vinculación.
- La falta de canales de comunicación con las IES genera que las empresas desconozcan la oferta de servicios y programas, lo cual produce que se desconozcan las posibilidades de vinculación.
- La incompatibilidad de tiempos en cuanto a calendario de actividades resulta un obstáculo importante para realizar vinculación.
- El perfil de los estudiantes muchas veces no está acorde con las necesidades de las empresas.
- Los recursos públicos disponibles para el desarrollo de actividades de vinculación son escasos o en su caso se desconocen.
- Las principales modalidades de vinculación no se concentran en aquellas dirigidas al desarrollo de tecnología, actividades de innovación o creación de empresas, sino más bien a educación continua y prácticas estudiantiles.
- La vinculación no se encuentra entre los principales objetivos de las IES ni de las empresas.

2) Consejos Institucionales de Vinculación (CIV) en las Instituciones de Educación Superior

Con el propósito de contar con estructuras claras de interlocución con las empresas y la reorientación de la oferta académica, la Secretaría de Educación Pública impulsa que las instituciones de educación superior cuenten con CIV para fortalecerlas en su capacidad de vinculación. Al inicio de la estrategia (febrero de 2008), se contaba con 149 CIV, es decir, tan sólo 38% del total de IES pertenecientes al Sistema de Educación Superior Tecnológico contaban con esta estructura para promover localmente las actividades de vinculación con el sector productivo.

Para 2010 existían más de 300 CIV en las IES pertenecientes al Sistema de Educación Superior Tecnológico, es decir, casi nueve de cada 10 IES lograron desarrollar estos esquemas de diálogo y articulación local.

141 Para mayor información, se sugiere consultar: <http://www3.diputados.gob.mx>

3) Constitución de los Consejos Estatales de Vinculación

Como parte de los compromisos adquiridos en el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), se impulsa la creación de los Consejos Estatales de Vinculación, los cuales pretenden ser un eje articulador que ponga en la misma mesa a autoridades estatales y locales de los sectores educativo, privado y gubernamental, con la finalidad de consensuar acciones que permitan una mayor pertinencia educativa, facilitar condiciones para la inserción laboral de los profesionales, así como el impulso de la competitividad y productividad de las empresas.

En 2010 contaban ya con un Consejo Estatal de Vinculación los estados de: Puebla, Sinaloa, Tabasco, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua, Baja California Sur, Tlaxcala, Sonora, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Coahuila.

4) Alianzas estratégicas con los actores involucrados en la materia

Asimismo, el 10 febrero de 2007, la SEP constituyó la Fundación Educación Superior-Empresa, con la ANUIES, así como con otras instancias gubernamentales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología¹⁴².

La Fundación Educación Superior-Empresa es una asociación civil sin fines de lucro que unifica los esfuerzos entre universidad-sector productivo-gobierno, con un criterio de beneficio para todos, lo que conlleva a utilizar óptimamente los conocimientos de la universidad, los recursos económicos que aporta el gobierno para la vinculación y la participación responsable del sector productivo.

Su principal objetivo es propiciar la interrelación entre los sectores educativo, productivo y gubernamental, a través de programas, proyectos y servicios que impulsen el desarrollo del sector productivo, fortalezcan la formación profesional y favorezcan la empleabilidad de los egresados.

5) Red de Incubadoras

La Secretaría de Educación Pública impulsa la Red de Incubadoras en las universidades tecnológicas, la cual está integrada por 59 centros en 26 estados de la República y cuenta con un modelo propio reconocido por la Secretaría de Economía desde 2006.

Del total de proyectos atendidos por la red, actualmente tienen 909 en proceso de incubación (73%) y se han graduado 334 empresas (27%). No obstante, el impacto en el empleo es relativo, ya que tomando en cuenta todos los proyectos atendidos se han creado 2.235 puestos de trabajo directos.

Adicionalmente, se impulsa el nuevo modelo de incubación de los institutos tecnológicos y durante este año se contempla formalizar la creación de 20 incubadoras en este subsistema.

142 En el año 2007 la ANUIES llevó a cabo un estudio para diagnosticar la situación específica de la vinculación; entre sus resultados arrojó la necesidad de contar con un organismo intermedio que facilitara y articulara las acciones que sobre este tema llevan a cabo las IES, el gobierno y el sector empresarial; como respuesta a esta necesidad, la ANUIES gestionó ante el Congreso de la Unión la creación de una fundación que apoyara en estos aspectos entendiendo desde el interior de las IES las posibilidades, alcances y retos de este organismo intermedio que fue constituido como una asociación civil en diciembre de 2008. Para mayor información se sugiere consultar <http://www.fese.org.mx/nav/quien.php>

6) Congreso Nacional de Vinculación / Conformación del Comité Directivo de Vinculación

La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la Confederación de Cámaras de Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, organizan el Congreso Nacional de Vinculación, con el objetivo de identificar las dificultades que impiden que los sectores productivo y educativo logren establecer compromisos y alianzas estratégicas de beneficio mutuo, así como la de proponer acciones para impulsar la vinculación como una oportunidad de crecimiento para las empresas.

Una de las principales actividades del congreso de 2008 fue conformar el Comité Directivo de Vinculación, integrado por las instituciones involucradas en los diversos aspectos de este tema, cuya misión sería definir prioridades de acción, diseñar estrategias, construir y realizar el seguimiento de acuerdos iniciando con los que se derivaran durante la realización de este encuentro, con el fin de avanzar hacia una articulación efectiva entre el quehacer de las instituciones educativas y el del sector productivo.

3.1.5 Incentivos para las empresas en la contratación de jóvenes

“México es un país de jóvenes, lo que no significa que seamos un país para los jóvenes”, afirma José Eduardo Flores en su artículo *Sobre las oportunidades laborales para los jóvenes en México*¹⁴³.

Los riesgos asociados de no generar oportunidades laborales suficientes para los jóvenes han motivado a promover políticas públicas y programas encaminados a mitigar el rezago social, aunque no necesariamente han sido exitosos. Un esfuerzo en este sentido es el Programa de Primer Empleo (PPE), que comenzó el 1° de marzo de 2007 con el objetivo de fomentar la creación de empleos formales y permanentes de quienes se incorporaran por primera vez al mercado laboral. Por medio de esta iniciativa el empleador puede obtener un subsidio de hasta el 100% de las cuotas obrero-patronales atribuibles a cada trabajador incorporado por vez primera en el IMSS.

A pesar del beneficio, los empleadores no han echado mano de él: el presupuesto asignado superó los tres mil millones de pesos (mmdp) y, hacia marzo de 2010, el programa tenía un saldo disponible superior a los mil millones, por lo que el 14 de noviembre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica el diverso que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo, publicado el 23 de enero de 2007.

Al parecer, el PPE no resultó atractivo para los empleadores, debido principalmente a que el trabajo formal no sólo implica el pago de las cuotas al seguro social, sino también prestaciones como aguinaldo, bonos, vacaciones, etc., sobre los cuales no se contempla deducción o subsidio alguno. Además, para poder gozar del estímulo, los empleadores debían estar al día con sus pagos al IMSS y a la Secretaría de Hacienda. Según información del Instituto, más de 40% de las compañías evaden el pago de las cuotas obrero-patronales o no están al corriente, de manera que embarcarse en el programa significaba para muchos empleadores incurrir en costos significativos.

Más importante aún es que el programa tampoco atendió un valor medular en la toma de decisiones del empleador: la contratación se liga estrechamente con la productividad laboral que el empleado

143 http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc201/opor_laborales.pdf

pueda brindarle y al ambiente de negocios que se respire. El relativo abaratamiento de la mano de obra pretendido por el PPE al no considerar el beneficio *per se* de la contratación, se tradujo en un incentivo poco efectivo.

Otra iniciativa pública que intenta brindar oportunidades laborales a los jóvenes se concretó recientemente con la Ley de Fomento al Primer Empleo (LFPE), vigente a partir de 2011. Esta Ley plantea deducir a las empresas un porcentaje del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) atribuible a trabajadores no registrados previamente en el IMSS.

La vigencia del incentivo tiene un máximo de tres años por cada puesto de trabajo creado, siempre y cuando éste sea mantenido por lo menos por un año y medio. Con un presupuesto superior a los mil millones de pesos, el estímulo aún no arroja los resultados como para poder medir su éxito o fracaso. Sin embargo, es evidente que la LFPE comparte dolencias con el PPE: se concentra en el costo fiscal de la contratación laboral y no en la productividad que haga útil y oportuna la decisión de emplear a más jóvenes.

Debe destacarse que el ejemplo más importante de política pública orientada a facilitar la contratación se concentra en la reforma laboral planteada por el Ejecutivo Federal en 2010. Sin atender específicamente a la población joven y desempleada del país, la reforma es la mejor alternativa con la que se cuenta para romper un marco laboral que les desfavorece a través de nuevas modalidades de contratación.

Las modalidades de contratación planteadas permiten a jóvenes y a otros grupos vulnerables atender factores que los hacen menos atractivos sin generar compromisos fuertes al empleador: los contratos de prueba (1-6 meses) les permiten demostrar sus capacidades; los contratos de capacitación inicial (3-6 meses) favorecen una rápida adaptación al entorno laboral (compensando su poca experiencia laboral) y los contratos por temporada y por hora atienden el comportamiento cíclico que la formación académica impone a los jóvenes.

3.2. Otros dispositivos de políticas públicas vinculados para la transición de la educación al mercado laboral mexicano

En los apartados anteriores se hizo hincapié en el funcionamiento de los mecanismos vinculados con el proceso de aprendizaje, los esfuerzos por mejorar la calidad educativa y el propio currículum de la Educación Media Superior y Superior, a fin de brindar herramientas personales y profesionales a los estudiantes, incluyendo su preparación para el mercado laboral.

En este inciso se presentará otro tipo de dispositivos de política pública vinculados a la transición de la educación al trabajo, desde los esfuerzos de otras secretarías de Estado, instituciones públicas y organizaciones para lograr dicha transición.

3.2.1 Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

La STPS cuenta con diversos programas e iniciativas para la vinculación entre los sectores educativo y laboral. De manera particular, la Dirección General para la Innovación Laboral instrumenta la política que lleva el mismo nombre, la cual consiste en promover en los ámbitos productivo y educativo el

desarrollo de competencias con el fin de facilitar la inclusión de recién egresados en el sector productivo, mejorar la empleabilidad e innovar en las organizaciones.

Promueve competencias laborales diseñadas con los siguientes componentes:



La política se articula en tres vertientes: innovación en el trabajo, vinculación educación-empresa e investigación y análisis.

Algunos de sus programas son:

- Modelo de Vinculación Educación-Empresa: se trata de un instrumento que ayuda a que las empresas e instituciones educativas se logren articular de manera integral a fin de incrementar la competitividad, mejorar el stock de recursos humanos y elevar la empleabilidad de los jóvenes recién egresados.
- Comisiones de Vinculación Educación-Empresa: son equipos de trabajo interinstitucionales, integrados por representantes de las instituciones de educación media superior y superior, organismos empresariales de las entidades y autoridades locales, cuyo principal objetivo es significarse como un foro de diálogo entre las instituciones educativas y las empresas en las Delegaciones Federales del Trabajo en cada entidad federativa.

Por otra parte, también la STPS realiza los siguientes esfuerzos en esta materia:

- INNOVALAB: es una herramienta gratuita de consulta denominada Banco de Buenas Prácticas de Innovación Laboral¹⁴⁴. Se lanzó en 2010 para mostrar las mejores prácticas de los sectores productivo y educativo del país, seleccionadas de las diversas ediciones del Premio Nacional del Trabajo y del Premio de Vinculación Universidad-Empresa¹⁴⁵.
- Portal del Observatorio de la Capacitación: es un instrumento en línea que concentra la oferta de formación a nivel nacional y los temas relacionados con la misma. En este medio se ofrece a los trabajadores información sólida y actualizada sobre cursos, talleres y diplomados en las modalidades presencial y a distancia, dirigidos al fortalecimiento y el desarrollo de capacidades

144 <http://www.revistafiscal.gvamundial.com.mx/html/data/2009/Septiembre/17/LABORAL/INNOVALAB.htm>

145 La dirección de consulta es <http://buenaspracticass.stps.gob.mx:8130/index.aspx> pero al momento de realizar este estudio, esta liga electrónica no podía abrirse o se encontraba dañada.

laborales, con el fin de facilitar su inserción al sector productivo, en coordinación con los sectores público, académico y privado.

En este sitio se encuentra la propuesta de capacitación y adiestramiento pública, privada e institucional, también noticias y una biblioteca en línea con temas referentes a la formación y al entrenamiento. Existe una serie de cursos en línea gratuitos y se incluye la oferta de otras instituciones públicas y privadas que, en una alianza con el Sistema Nacional e-México de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con el INEA/CONEVYT, han accedido a publicar sus contenidos en la plataforma de cursos virtuales.

- Servicio Nacional de Empleo (SNE): cuenta con servicios de vinculación laboral, entre los que destaca el Portal del Empleo, en donde se ofrecen vacantes para jóvenes recién egresados¹⁴⁶. Esta información la ofrecen en un apartado especial para este fin, que incluye consejos para el trabajo, elaboración de currículum, entrevista de trabajo, entre otros.

3.2.2 Secretaría de Economía (SE)

Esta Secretaría de Estado cuenta con el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), que a su vez ha puesto en marcha estrategias como *La Red de Apoyo al Emprendedor*, para la articulación y vinculación de las políticas y programas de apoyo para Emprendedores y MiPyMES de las diferentes instancias de gobierno y del sector privado, que se materializan en la *Red Mover a México*, a través de la cual los participantes trabajarán de forma conjunta a favor del sector.

La oferta no está dirigida a un grupo etario en particular, pero merece especial mención porque ofrece información y capacitación para los diferentes momentos del emprendedor, incluyendo el arranque, incubadoras, aceleradoras y espacios de vinculación, a los que por supuesto también puede acudir la gente joven de todo el país.

Recientemente (febrero de 2015) el presidente de la República lanzó el programa *Tu primer crédito* (INADEM, SE), dirigido a jóvenes de entre 18 y 30 años, que cuenten con una idea viable de negocio o que ya tengan una empresa operando.

Mediante una página web los interesados se registran a fin de obtener beneficios como un diagnóstico completo del perfil como emprendedor o de la empresa. Si la evaluación dice que el proyecto es viable, existen opciones como participar en una convocatoria INADEM por un monto de entre \$40.000,00 y hasta \$80.000,00 pesos y/o aplicar a un crédito.

El crédito va desde un monto de \$50.000,00 pesos hasta \$150.000,00, con tasa de interés del 9,9% anual fija. Durante el primer año solo se pagan los intereses y se comienza a pagar el capital hasta el segundo año, teniendo hasta tres años más para pagar el crédito¹⁴⁷.

Finalmente se menciona que el 27 de febrero de 2015 se presentó la “Iniciativa por los Jóvenes de Nestlé” en la Ciudad de México ante el Secretario de Economía. Ésta busca brindar orientación profesional a más de 300.000 estudiantes de secundarias públicas y bachilleratos técnicos; generar 700 nuevos empleos directos, de los cuales el 70% serán para jóvenes de entre 18 y 29 años; abrir 500 nuevas plazas

146 https://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/Introduccion_a_la_vida_laboral

147 Para mayor información se sugiere consultar <http://www.tuprimercredito.inadem.gob.mx/>

para becarios y practicantes y realizar alianzas con clientes y proveedores para multiplicar el impacto del programa.

La iniciativa se realizará de manera conjunta con la Secretaría de Educación Pública a través del CONALEP, la Organización Internacional del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Economía por medio del INADEM.

3.2.3 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fue creado por disposición del H. Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, integrante del sector educativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. También es responsable de elaborar las políticas de ciencia y tecnología en México. Desde su creación hasta 1999 se presentaron dos reformas y una ley para coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico y el 5 de junio de 2002 se promulgó una nueva Ley de Ciencia y Tecnología.

Su meta es consolidar un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que responda a las demandas prioritarias del país, que dé solución a problemas y necesidades específicas y que contribuya a elevar el nivel de vida y el bienestar de la población; para ello cuenta con algunos mecanismos para vincular a los jóvenes que han sido beneficiarios de las becas que ofrece con empresas con vacantes en diferentes campos de acción. Por ejemplo:

- **Boletín de Enlace Laboral**

Es un instrumento joven que nace en 2005, con la finalidad de promover y facilitar la incorporación de ex becarios a los procesos productivos, públicos y privados del país. Actualmente busca fortalecer las acciones de vinculación de becarios próximos a graduarse o ex becarios con empresas, instituciones de educación superior y centros de investigación.

Asimismo, para las empresas u organizaciones ofrece también el servicio, a fin de difundir ofertas de empleo y resolver sus necesidades de personal.

La idea es enlazar a las empresas u organismos con una amplia gama de perfiles de alto nivel, egresados de programas de posgrado de alta calidad de nuestras instituciones nacionales y las más destacadas instituciones extranjeras.

- **Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT)**

El RENIECYT es un instrumento de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación del país a cargo del CONACYT, a través del cual identifica a las instituciones, centros, organismos, empresas y personas físicas o morales de los sectores público, social y privado que llevan a cabo actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología en México.

RENIECYT constituye una base de datos sobre las empresas, instituciones y personas inscriptas; ésta se publica (con las reservas de la información identificada como confidencial) en el Sistema

Integrado de Información Científica y Tecnológica respecto a su conformación por grupos y entidad federativa; se puede consultar en su página web.

3.2.4 Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)

Desde hace años, la COPARMEX promueve una mayor vinculación entre la empresa y la Educación Media Superior del país, así como el fomento al trabajo de los jóvenes en sus localidades. La confederación propuso el programa becas de pasantía, en el cual apoyan el primer acercamiento de los jóvenes a las grandes, pequeñas y medianas empresas para que obtengan experiencia en la búsqueda de su primer empleo.

Ha realizado algunos pronunciamientos, como adecuar los programas que ofrecen tanto los bachilleratos técnicos como el CONALEP a las necesidades regionales y al tipo de empresas e industrias que se localizan en ellas; promover la participación activa de un consejero de los centros empresariales en los Consejos Técnicos de los Bachilleratos Técnicos y del CONALEP para garantizar una continua revisión y adecuación de los programas que se ofrecen; difundir entre el sector empresarial las carreras técnicas que ofrecen los bachilleratos técnicos y el CONALEP, con el fin de propiciar la contribución de los egresados.

Actualmente no tiene alguna comisión en particular relacionada con los jóvenes y el trabajo.

4. Experiencias innovadoras y lecciones aprendidas en torno a la transición de la educación al mercado laboral

4.1 Panorama general de programas, prácticas y experiencias en México

Los programas sociales en México, sin importar el sector al que pertenezcan, han tenido diversas observaciones tanto nacionales como internacionales. Esto se debe a que regularmente son grandes esfuerzos que implican muchos recursos públicos, ya sea federales, estatales o municipales y que pocas veces están articulados con esfuerzos similares, creados en momentos que generalmente atienden a una coyuntura política, más que a las auténticas demandas sociales. Este hecho lo han señalado diversos organismos tanto nacionales como internacionales (como la OCDE). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su documento *Avances y retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, explica lo siguiente:

“En general, es adecuado que existan diversos programas presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública. Desde 2007 CONEVAL inició la integración del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, cuyo análisis muestra que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión. De 2004 a 2007 se incrementó 17% el número de programas y 1% el presupuesto de los mismos. En 2008-2011 aumentó 11% el número de programas y 42% el presupuesto, lo que contribuyó a tener mayor dispersión. No siempre es clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable. Esto implica un reto de coordinación importante. Si bien existen instancias de coordinación (como la Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social), la cantidad de programas en diversas instituciones y niveles de gobierno que atienden problemáticas similares hace que estas instancias tengan limitaciones. A este panorama es necesario añadir los programas de los gobiernos locales; no es posible conocer su totalidad porque no hay información clara al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional”.

Esto aplica para los diversos sectores del país, incluidos el educativo y el laboral, motivo de este estudio. En el caso concreto de la educación técnica en México, se reconocen importantes esfuerzos para afrontar los desafíos que esta conlleva, considerando el importante papel que desempeña en términos de equidad al ofrecer alternativas de aprendizaje para alumnos en riesgo de deserción escolar que por sus condiciones socioeconómicas tienen urgencia de insertarse al mercado laboral.

Existen diversas iniciativas gubernamentales como la Reforma Integral de la Educación Media Superior y las reformas en sus diferentes subsistemas, como el Bachillerato Tecnológico, el propio CONALEP

o el Bachillerato General, que han incorporado un mayor porcentaje de componentes de formación profesional en su estructura curricular; la educación técnica se ha ido integrando en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida, a través del Marco Curricular Común y de las reformas específicas realizadas en las estructuras curriculares de estos modelos educativos.

Asimismo, existen buenos ejemplos de iniciativas de colaboración entre el sector educativo y el sector empresarial que han ido surgiendo en los últimos años y que bien pueden considerarse como prácticas innovadoras, de las cuales se han seleccionado algunas para ser analizadas en este estudio.

4.2 Experiencias innovadoras y casos de éxito

Programa de Apoyo a la Capacitación y Empleo (PACE)

Fecha de inicio: 2003

Fecha de conclusión: 2016

El PACE es un programa de la STPS –y del Servicio Nacional de Empleo (SNE)- cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tiene dos componentes: el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC). En el primero se encuentra el subprograma BÉCATE, mencionado en el capítulo 2 del presente estudio¹⁴⁸ y del cual se abordarán algunas particularidades en este capítulo.

Descripción del Programa

Uno de los retos más persistentes de México ha sido la incapacidad para crear un número suficiente de puestos de trabajo de calidad para su población en edad de trabajar, que se encuentra en crecimiento (BID, 2012). A su vez, el 60% de la clase trabajadora se ubica en la informalidad, por lo que la capacitación y la asistencia en la obtención del empleo resultan cruciales.

Desde 2002, el PACE ha adoptado un enfoque global para hacer frente a este problema. Fue en el Plan Nacional de Desarrollo de México para 2007-2012 que se hizo un llamado para “estimular el crecimiento de una economía competitiva que crea puestos de trabajo”.

El BID apoya desde 2003 a la STPS de México con este programa en la implementación de mecanismos que permitan fortalecer el impulso a la generación de empleos de calidad en el país. El programa proporciona becas de capacitación para el trabajo y apoya a personas para que consigan un puesto en el mercado laboral. De igual manera, brinda apoyo a las personas que buscan información acerca de vacantes, o bien sobre capacitación en el portal del empleo del gobierno federal (BID, 2014); y es de alcance nacional.

El SNE ha creado distintos servicios como asesoramiento presencial, talleres, ferias de empleo virtuales y reales, y una página web de búsqueda de empleo. El PACE potenció la formación en el puesto de trabajo priorizando los sectores económicos y las zonas geográficas más dinámicas, con el fin de

148 Para mayor información del programa BÉCATE se sugiere consultar OIT. *Trabajo decente y juventud: México*, pág. 61 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_187985.pdf

mejorar las tasas de colocación, así como obtener salarios más altos y mejores beneficios. Además, apoya el autoempleo.

Los dos componentes del programa (PAE y PAC) se realizan en tres niveles:

- Federal:** la coordinación y administración del PAC está a cargo de la Dirección General de Capacitación adscrita a la STPS.
- Estatal:** los gobiernos se responsabilizan de la planeación, ejecución y supervisión de los recursos.
- Local:** las Oficinas Promotoras de Capacitación (OPC) realizan la intermediación o facilitan el acceso de las empresas a los servicios de capacitación¹⁴⁹.

Es importante señalar que los participantes del PACE se han convertido en personas más empleables, en primer lugar porque con una capacitación *in house* los empleadores tienen mayor certeza del perfil de los jóvenes, de su capacidad y potencial. A su vez, los jóvenes obtienen mejores salarios y condiciones laborales, así como la experiencia, que en muchas ocasiones es un requisito que limita su contratación si no cuentan con ella; en este caso en lugar de los dos años de experiencia requerida, hay empresas que contratan a las personas jóvenes después de su capacitación de tres meses¹⁵⁰.

La cobertura para los jóvenes es de 400.000 plazas, que aunque para el número de egresados en el país parece poco, es un recurso público que está teniendo resultados desde hace ya varios años, con fuerte apoyo de los gobiernos federal y estatales, así como de empresarios y trabajadores.

Algunos resultados:

- El número de solicitudes de empleo, recibidas por la bolsa de trabajo y el portal de empleo, se ha multiplicado desde sus comienzos por cinco, pasando de 600.000 a más de tres millones anuales.
- En 10 años (2003-2013), 3.670.000 trabajadores obtuvieron empleo.
- Se han ofrecido más de 700 mil becas de formación en el trabajo. Tan solo en 2010 y 2011 se otorgaron 446.000 becas para la formación en el puesto de trabajo.
- 1,5 millones de trabajadores buscaron información sobre capacitación o puestos de trabajo.
- Ha ayudado a obtener un empleo para 1,5 millones de personas y ha brindado ayuda a 7 millones de otras personas que han buscado en el sitio de empleo público para obtener información sobre puestos de trabajo o de formación; encuestas financiadas para monitorear y evaluar el impacto real del programa.
- Vale destacar que este programa fue premiado con el Premio al Impacto en el Desarrollo (2013).
- En términos de evaluación, la STPS y el BID dentro del primer trimestre de cada año calendario, realizan reuniones anuales de seguimiento y evaluación del programa, con el objetivo de revisar el cumplimiento de los objetivos, metas establecidas y su ejecución en general.
- 9 de cada 10 empresas se manifiestan a favor de la permanencia del programa.

149 Estos se denominan *agentes vinculados*, y realizan la intermediación o facilitan el acceso de las empresas a los servicios de capacitación.

150 Entrevista con Consuelo Ricart, especialista del BID.

Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y subprograma BÉCATE

Por su parte, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) opera a través de cuatro subprogramas, los cuales están sujetos a las Reglas de Operación, en virtud de que a los beneficiarios se les otorgan apoyos económicos y/o en especie con recursos públicos federales. Dichos subprogramas son: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando.

De manera particular se menciona el programa BÉCATE, que incluye la atención a población en desventaja que se encuentra en búsqueda de empleo, siendo una de ellas: “Jóvenes entre los 16 y 30 años, quienes constituyen casi una tercera parte de la población del país, con el propósito de fortalecer sus oportunidades laborales y que adquieran experiencia laboral, para facilitar su incorporación a un empleo formal”¹⁵¹.

Anteriormente tenía como destinatarios a “personas desempleadas o en condiciones de subempleo [...] Después de los servicios de intermediación que ofrece la STPS, este es el programa de mayor alcance en cuanto a personas atendidas. Si bien no está enfocado en los jóvenes, estos representan el 60% de las personas atendidas” (OIT, 2007). Actualmente se encuentra claramente señalada su población objetivo: “Buscadores de empleo de 16 años o más, que requieren adquirir o reconvertir sus competencias o habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia” (DOF, 2013).

BÉCATE se implementa a través de las siguientes cuatro modalidades de capacitación:

i. Capacitación mixta

Son cursos esencialmente prácticos y orientados a la adquisición, fortalecimiento o reconversión de habilidades laborales de los buscadores de empleo, que les permitan favorecer su colocación en un puesto de trabajo. Se imparten a petición de empleadores que requieren personal capacitado en una ocupación, actividad o puesto específico y que están dispuestos a facilitar sus instalaciones para que en ellas se lleve a cabo la capacitación.

ii. Capacitación en la práctica laboral

Es un modelo de aprendizaje que se desarrolla en la práctica laboral, directamente en el proceso productivo de los centros de trabajo; facilita la colocación de los buscadores de empleo que requieren adquirir o fortalecer competencias laborales.

iii. Capacitación para el autoempleo

La capacitación está orientada a la adquisición o fortalecimiento de habilidades laborales de los buscadores de empleo que no logran vincularse a un puesto de trabajo subordinado y deseen desarrollar una actividad productiva por cuenta propia. Se imparte en instituciones de capacitación que cuenten con la infraestructura necesaria.

¹⁵¹ Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo. DOF, publicado el 20 de diciembre de 2013.

iv. Vales de capacitación

Son cursos de capacitación para buscadores de empleo que requieren actualizar, mejorar o reconvertir sus competencias, habilidades o destrezas laborales con la finalidad de incrementar sus posibilidades de contratación debido a que enfrentan dificultades para colocarse en un empleo. Los cursos se imparten en instituciones educativas.

Los apoyos que se otorgan en este subprograma consisten en un apoyo económico al solicitante del empleo seleccionado (beca de capacitación), cuyo monto varía entre uno y tres salarios mínimos diarios de la zona económica donde se imparta la capacitación, multiplicado por cada día que asista al curso, de acuerdo a la modalidad del subprograma y la duración del curso al que se ha inscrito, que puede ser de uno a tres meses conforme se muestra en la siguiente tabla:

Modalidades programa BÉCATE

Tipo y monto del apoyo	Modalidades			
	Capacitación Mixta	Capacitación en la Práctica Laboral	Capacitación para el Autoempleo	Vales de Capacitación
Beca de capacitación Se entrega de forma mensual, según la duración del curso, siempre y cuando no sea dado de baja del curso (ver 3.5.4.3. Sanciones, de las presentes Reglas).	1 a 3 salarios mínimos. De conformidad con el convenio de capacitación que se suscriba (Convenio de capacitación con el empleador) 1/2/ A cargo del PAE	1 a 3 salarios mínimos. De conformidad con la especialidad de capacitación del curso 1/ A cargo del PAE	1 a 2 salarios mínimos. De conformidad con la especialidad de capacitación del curso 1/ A cargo del PAE	1 a 3 salarios mínimos. De conformidad con la especialidad de capacitación del curso 1/ A cargo del PAE
Curso de capacitación La capacitación se impartirá por un mínimo de 30 horas y un máximo de 48 horas a la semana.	1 a 3 meses De conformidad con el convenio de capacitación que se suscriba (Convenio de capacitación con el empleador)2/	1 a 3 meses De conformidad con la especialidad de capacitación del curso	1 a 2 meses De conformidad con la especialidad de capacitación del curso	1 a 3 meses De conformidad con la especialidad de capacitación del curso
Vale de capacitación personal e intransferible para que se inscriba en un curso de capacitación Cubre los costos de inscripción, colegiatura y materiales, y en su caso, el costo de certificación laboral. Su valor no deberá ser mayor al equivalente de un salario mínimo mensual del área geográfica 3/	No aplica			A cargo del PAE

Tipo y monto del apoyo	Modalidades			
	Capacitación Mixta	Capacitación en la Práctica Laboral	Capacitación para el Autoempleo	Vales de Capacitación
Ayuda de transporte \$20.00 (Veinte pesos 00/100 M.N.) por cada día que asista al curso de capacitación. Se entrega de forma mensual, según la duración del curso, siempre y cuando no sea dado de baja del curso (ver 3.5.4.3. Sanciones, de las presentes Reglas).	A cargo del PAE Opcionalmente a cargo de la empresa, cuando así se establezca en el "Convenio de Capacitación" (Convenio de capacitación con el empleador)	A cargo del PAE Opcionalmente a cargo de la empresa, cuando así se establezca en la "Confirmación de Participación de la Empresa" (Confirmación de participación del empleador).	A cargo del PAE	
Seguro de accidentes	A cargo de la empresa	A cargo del PAE		
Servicio médico básico de atención		No aplica		
Instructor		A cargo del PAE	A cargo del PAE o, en su caso, a cargo de instituciones o centros de capacitación estatal o municipal, previo acuerdo con la OSNE	No aplica
Materiales que se consumen en el proceso de enseñanza aprendizaje	A cargo de la empresa			

- 1/ La beca se determina multiplicando el monto del apoyo diario que se establezca, por el número de días efectivos de capacitación.
- 2/ Cuando se programen cursos con duración mayor a dos meses, o becas con monto mayor a dos salarios mínimos mensuales, se deberá obtener autorización expresa de la CGSNE, para lo cual la OSNE deberá presentar la justificación detallada que incluya información relativa al nivel técnico de la capacitación, el monto salarial de los puestos, y el tipo de contratación, a los cuales podrán acceder los beneficiarios.
- 3/ El vale será canjeable en instituciones de capacitación con las que previamente la OSNE establezca un convenio para su aceptación. La OSNE informará a los solicitantes la lista de instituciones y cursos, para que elijan aquella que más se ajuste a sus necesidades.

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 20/12/2013.

El monto del apoyo y la duración del curso serán informados al solicitante de empleo seleccionado al momento de llevar a cabo la inscripción en el mismo. En caso de personas que durante el presente año hubieran sido beneficiarias del subprograma Bécate y requieran capacitación adicional a la recibida para lograr su colocación en un empleo o actividad productiva por cuenta propia, podrán participar en cualquiera de las modalidades de este subprograma siempre y cuando la capacitación recibida durante el ejercicio fiscal no exceda de cuatro meses.

Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)

Como ya se mencionó, este Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) es uno de los componentes del préstamo (PACE) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El antecedente del PAC es el Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (CIMO) establecido en 1988¹⁵². A su vez, a partir de 1993 se desarrolló en el marco del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT) financiado parcialmente por el Banco Mundial; y desde el segundo semestre de 1997, operó en el marco del Programa de Modernización de los Mercados Laborales (PMML) financiado por el BID.

Con el objeto de motivar la inversión, el PAC se diseñó como un instrumento de apoyo técnico y económico para que las micro, pequeñas y medianas empresas recibieran orientación, asistencia en el diseño de programas de capacitación y recursos económicos complementarios, a fin de que sus obreros, técnicos especializados y supervisores se formaran básicamente en aspectos de carácter técnico.

Este programa ha podido insertarse de manera adecuada en diversos instrumentos de política nacional, como programas sectoriales o nacionales. Hoy en día el PAC es un programa que contribuye con el reto de realizar un esfuerzo extraordinario en materia de capacitación laboral, para elevar progresivamente la productividad del factor trabajo, al mismo tiempo que apoya a la micro, pequeña y mediana empresa para incrementar sus niveles de calidad, productividad y competitividad. Es operado a través de Oficinas Promotoras de la Capacitación (OPC)¹⁵³ con una amplia cobertura territorial en las 32 entidades federativas; busca contribuir a elevar el salario de los trabajadores con base en su mayor productividad.

El PAC ha permanecido como uno de los principales programas de apoyo a la capacitación en el trabajo, con algunos cambios en su dimensión tanto en los sectores económicos que apoya, como en el tamaño de las empresas que atiende. A partir de 2008 los apoyos se han complementado con asesorías técnicas para identificar a las empresas con mayor beneficio previsible de la capacitación y a los trabajadores con mayores necesidades de capacitación y con potencial para adquirir las competencias laborales requeridas.

Con los cambios en la última década, las empresas y el personal que labora en ellas han tenido que adaptarse a nuevos esquemas de competencia y de economía de mercado. Así pues, el PAC también fue adaptando sus apoyos hasta el diseño actual del programa que involucra a todo el personal de la empresa, incluso ampliando sus posibilidades de atención a gerentes, administrativos, directivos e incluso propietarios no sólo en la formación en aspectos técnicos, sino también de organización y en la adquisición de habilidades transversales que les permitan asimilar las tecnologías y metodologías para ser más productivos y competitivos.

152 Para mayor información se sugiere consultar: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/evaluaciones_externas/internas/evaluaciones3/pdf/pdf10.pdf

153 En las Reglas 2008 cambian su denominación a Oficinas de Fomento Productivo (OFP) cuando dependen directamente del Gobierno Federal y a Oficinas Responsables del Programa de Apoyo a la Capacitación cuando dependen de los gobiernos estatales.

Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD)

De acuerdo al diagnóstico realizado por la SEP, el CONALEP y la cooperación alemana en México para la implementación del modelo de formación dual alemán en el país, algunos de los problemas que tienen los jóvenes egresados de la educación media superior es la falta de experiencia, el escaso capital social y la formación en un número reducido de carreras, muchas de ellas saturadas en el mercado laboral. En concordancia con lo que se ha venido analizando en capítulos anteriores de este estudio, esto se traduce en altas tasas de desempleo y subempleo, baja productividad e ingresos precarios de los egresados de este nivel educativo.

En ese contexto, una de las alternativas más innovadoras que se ha identificado en el país para preparar a los jóvenes para el empleo es el MMFD, mediante acciones como¹⁵⁴:

- El establecimiento en los programas de estudio de un equilibrio armónico entre la formación teórica y práctica, para lo cual es necesario alternar el período de formación en el aula con el espacio del trabajo.
- Desarrollar en los jóvenes las competencias necesarias para que logren un buen desempeño laboral al egresar, sin que se requiera de un entrenamiento adicional para iniciar su etapa productiva.
- Formar a los jóvenes en carreras y campos de interés para las empresas.

La formación dual en México está concebida de acuerdo al sistema alemán; desde 2009 tiene su origen en la iniciativa entre el Instituto Federal de Educación y Formación Profesional (BIBB), a través de la Embajada de Alemania en México y el Colegio Nacional de Educación Profesional (CONALEP), quienes cooperan estrechamente en el ámbito de la estandarización, la reglamentación y la "formación de formadores". Esta iniciativa tiene como objetivo incrementar el número de jóvenes bien capacitados en el menor tiempo posible, en beneficio tanto de México como de las empresas alemanas instaladas en el país.

En 2013 la SEP, en colaboración con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria (CAMEXA), lanzó un proyecto piloto de formación dual; y a partir de septiembre de 2014, la Embajada de Alemania inició, junto con las empresas alemanas ya activas en este campo, la promoción del MMFD en todo el país¹⁵⁵.

Hoy en día 1.100 aprendices realizan una formación dual en 155 empresas de 11 estados de la República mexicana, en colaboración con alrededor de 50 colegios de CONALEP.

Fuente: En www.mexiko.diplo.de / www.alemaniaparati.diplo.de

154 SEP-CONALEP. Presentación del Mexicano de Formación Dual (MMFD). Prueba piloto. Inducción al MMFD. 5 de septiembre de 2013.

155 Embajada de la República Federal de Alemania, Ciudad de México. "La iniciativa alemana de formación dual en México". En www.mexiko.diplo.de / www.alemaniaparati.diplo.de

Referencia sobre la formación dual de Alemania

El sistema de formación dual alemán tiene una larga tradición, cuyo origen se remonta al método de aprendizaje de oficios en la Edad Media. Durante la primera revolución industrial, el modelo se fue adaptando a la necesidad de las nuevas industrias; a principios del siglo XIX se llevó a cabo una reforma que consolida la formación para el trabajo con el objetivo de fortalecer la vinculación entre el sistema educativo y la iniciativa privada, al combinarse la formación profesional con el aprendizaje en una empresa. Desde entonces el sistema ha evolucionado continuamente a través de la estrecha cooperación entre las empresas, las cámaras de comercio y el Estado y se ha ido adaptando a las necesidades de la industria y el comercio. Bajo este sistema de formación, el estudiante ingresa al sector productivo bajo la tutela de las empresas y las instituciones educativas¹⁵⁶.

Este es un claro ejemplo de la compatibilidad de la oferta del sistema educativo con la adecuación de las competencias a la demanda del mercado laboral, así como la pertinencia del aprendizaje de calidad que combina la educación profesional con el aprendizaje en el lugar de trabajo para la adquisición de competencias. Esta modalidad permite una inserción casi natural en el mundo del trabajo, por lo que vale destacar este esfuerzo que se está llevando a cabo en el caso mexicano, que aunque se encuentra en fase de implementación, reúne las características de los programas de aprendizaje de acuerdo a los estándares internacionales referidos por la OIT en su *Estudio de Factibilidad para una red empresarial mundial de programas de aprendizaje*¹⁵⁷.

El sistema dual ha evolucionado a la par de los requerimientos que las empresas exigen a la formación de los estudiantes, lo cual ha llevado a lograr mayor integración entre la teoría y la práctica, participación de las empresas en la construcción curricular y disminución en el tiempo de estudio que apoya la formación en la demanda real del sector productivo. Hoy en día la alta calidad de la formación dual es uno de los pilares de la competitividad de la economía alemana; no solamente ha sido garante para demostrar un nivel mínimo de empleo juvenil, sino que también es piedra angular del éxito del modelo económico alemán, debido a que ha sido concebido como un sistema en el que todos ganan, es decir¹⁵⁸:

Para las empresas es una herramienta ideal para el desarrollo sistemático del personal, garantizando la formación de jóvenes profesionales con el perfil exacto requerido por la empresa;

El aprendiz (estudiante), recibe formación, calificaciones sólidas y relevantes para el mercado, además de una remuneración;

La sociedad se beneficia a largo plazo debido a que existe una fuerza laboral altamente calificada que contribuye significativamente al crecimiento económico.

156 SEP/CONALEP. *Manual para determinar el Plan de rotación y puestos de aprendizaje*. México, Octubre de 2013, pág. 3.

157 OIT/ Gopaul, Shea. *Estudio de factibilidad para una red empresarial mundial de programas de aprendizaje*. Ginebra, 2014, pág. 5.

158 En www.mexiko.diplo.de / www.alemaniaparati.diplo.de

El éxito del modelo alemán que se encuentra en fase de implementación y que se pretende adoptar plenamente en México se basa en las siguientes referencias:

- El 60% de los jóvenes alemanes reciben una formación bajo el sistema dual.
- Casi 450.000 empresas en Alemania (21,3% del total) ofrecen plazas para la formación dual.
- Existen 329 profesiones reconocidas a nivel nacional; cerca de 260 en los campos de la industria, el comercio y los servicios.
- Las cámaras de industria y comercio juegan un papel decisivo: definen perfiles y contenidos de la capacitación, elaboran planes de estudio, establecen los estándares y certifican a los formadores.
- El sistema dual es impulsado por las empresas y se orienta hacia la demanda. El aprendiz recibe durante su periodo de formación un salario por parte de la empresa. Por cada aprendiz, se invierten alrededor de 15.000 euros por año.

Fuente: En www.mexiko.diplo.de / www.alemaniaparati.diplo.de

En el caso del MMFD, se busca la vinculación entre la teoría y la práctica integrando a los estudiantes en la empresa para desarrollar sus competencias profesionales, además de desarrollar competencias genéricas y disciplinares, a fin de lograr que el proceso educativo se lleve a cabo mediante la concertación de convenios de colaboración y coordinación educativa entre planteles.

Este modelo hoy en día se plantea como una alternativa para preparar a los jóvenes, a partir de las mismas premisas que el modelo de formación dual alemán¹⁵⁹:

- Desde el diseño de los programas de estudio debe establecerse un equilibrio armónico entre la formación teórica y práctica, por lo que es necesario alternar el periodo de formación en el aula y el espacio de trabajo.
- Desarrollar en los jóvenes las competencias necesarias para que logren un desempeño óptimo al egresar, sin necesidad de tener que realizar un entrenamiento adicional al inicio de su etapa productiva.
- La formación de los jóvenes debe de ser en carreras y campos de interés para las empresas.

No obstante, también es importante reconocer que el modelo de formación dual sobre el cual se basa el MMFD tiene características que en México no necesariamente se reúnen, por lo que se ha venido implementado como proyecto piloto. Las exigencias a las que se refiere este modelo son¹⁶⁰:

159 Para mayor referencia, consultar Modelo Mexicano de Educación Dual, en www.conalep.gob.mx

160 En SEP/CONALEP. Presentación del Mexicano de Formación Dual (MMFD). Prueba piloto. Inducción al MMFD. 5 de septiembre de 2013.

- a) Debe haber consenso acerca de la idoneidad del lugar de trabajo para la formación de los jóvenes.
- b) El vínculo no es solo entre el educando y el plantel educativo, sino particularmente con la empresa.
- c) La duración mínima es de dos años.
- d) Formación y certificación adecuada de instructores.
- e) La inscripción de los contratos entre empresa y educando es una tercera institución para tener constancia y control.
- f) Deben elaborarse estándares en el marco de un consenso nacional con responsabilidades compartidas.
- g) Utilización de centros de capacitación supra-empresariales para complementar la formación.
- h) Transferencia de estándares a la empresa mediante un plan de rotación.
- i) Establecimiento de un sistema de control interno de desarrollo de competencias (reportes semanales).
- j) Examen final teórico centralizado y práctico externo.
- k) Certificación debe efectuarse de manera externa (a través de las cámaras).

De acuerdo con el CONALEP, la iniciativa de incorporar este modelo en la formación de profesionales técnicos surgió hace 20 años. En este contexto, se puso en marcha la prueba piloto del MMFD, con la participación de los sectores empresarial y educativo, con la meta de que este modelo sea extendido a todos los subsistemas de educación media superior y de que se elabore un proyecto de Ley de Formación Técnica que incluya la formación dual.

Como se mencionó antes, el proyecto piloto inició en el ciclo escolar de octubre de 2013 con estudiantes de tercer y quinto semestre; y en febrero de 2014 con estudiantes de segundo y cuarto semestre. Las carreras contempladas son:

**Electromecánica industrial, máquinas herramienta, mecatrónica,
informática, administración y hospitalidad turística**

Las entidades federativas que participan son: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala, junto a 11 centros empresariales COPARMEX, que son los intermediarios del modelo a través del operador empresarial, con las 150 empresas involucradas y los 50 planteles educativos.

El objetivo central del MMFD es promover la vinculación con el mundo laboral, mejorando la empleabilidad y el desempeño de los jóvenes, para que se coadyuve con su ingreso, permanencia y

egreso en programas de formación dual. El modelo se basa en los siguientes aspectos fundamentales que facilitan su operación:

- 1) Está dirigido a los alumnos que participan en el MMFD, con el reconocimiento de la SEP.
- 2) El alumno debe estar inscrito en un plantel que cuente con formación dual y debió de haber sido seleccionado para formar parte del MMFD.
- 3) En cada plantel participante se crea la figura del Comité Institucional¹⁶¹ para la formación dual; es el órgano colegiado responsable de postular a los alumnos que recibirán el apoyo, que consiste en el equivalente a 30 días de salario mínimo por 12 meses, renovable hasta la conclusión de la formación.
- 4) Se planea en dos versiones piloto; si bien ambas tienen elementos y características comunes, la diferencia radica en el tiempo en el que el estudiante se forma en la empresa.
 - Con dos años mínimo de formación dual en la empresa, a partir del tercer semestre.
 - Con un año de formación dual en la empresa, a partir del quinto semestre.

Este modelo mexicano tiene como características principalmente¹⁶²: la participación activa del sector productivo en la formación profesional técnica; la vinculación estrecha escuela/empresa; la oferta de formación en función de la demanda; el estudiante funge como estudiante-aprendiz y responsable de funciones durante todo el proceso de formación; la transferencia del aprendizaje escolar al lugar de aplicación se realiza mediante el Plan de rotación de los puestos de aprendizaje, el cual contempla que el estudiante-aprendiz se ubique en un puesto de trabajo dentro de la empresa. Asimismo, el desarrollo de las competencias profesionales, que equivale al 80% del programa, se lleva a cabo en los puestos de aprendizaje, mientras que el 20% restante refiere a la formación teórica que se lleva a cabo en el aula.

Ahora bien, para que la operación del MMFD pueda darse, existen actores claves sin los cuales no sería viable:

- **En la escuela:** i) el gestor de vinculación en la escuela es el responsable de las áreas de la formación técnica en el plantel educativo, valida los puestos de aprendizaje y es el vínculo con el sector empresarial; y ii) el tutor es un docente del plantel educativo que da seguimiento al aprendizaje del estudiante en la empresa y verifica el avance con relación al plan curricular.
- **Empresa:** el instructor es un trabajador de la empresa capacitado y certificado, que define los puestos de aprendizaje, apoya y da seguimiento a la formación y valida el avance del *educando-aprendiz*.
- **Centro Empresarial:** el operador es el intermediario capacitado en el proceso de formación dual, así como en la definición de los puestos de aprendizaje y el plan de rotación.

161 Los comités institucionales del MMFD tienen como principal propósito contar con las evidencias necesarias para la evaluación de la implementación de este modelo mexicano, que permita realizar las adecuaciones pertinentes para la toma de decisiones de la Dirección General del CONALEP y de la Subsecretaría de Educación Media Superior. Estos Comités son órganos colegiados responsables de la planeación, desarrollo y evaluación en esta fase piloto; operan en tres niveles de gestión que interactúan entre sí: en el plantel, en los estados y en las oficinas nacionales. En SEP/CONALEP. *Op.Cit.*

162 SEP/CONALEP. *Op.cit.* s/n

El Plan de rotación y los puestos de aprendizaje constituyen un elemento indispensable en el MMFD, que involucra la participación de la empresa y el centro escolar. En este proceso es precisamente en donde se definen los insumos para el “aprendizaje”¹⁶³. En el ámbito empresarial el operador del centro empresarial coordina las acciones para que el formador de la empresa identifique las áreas de trabajo potenciales para la formación y acote los puestos de trabajo en los que se incorporarán los educandos-aprendices y con ello el plan de rotación específico. Por su parte, el ámbito académico es el responsable de verificar la correspondencia entre la formación que se determina en la empresa, además de proponer las acciones complementarias que garanticen el cumplimiento total de las competencias genéricas, disciplinarias y profesionales, conforme al perfil de egreso del Profesional Técnico y Profesional Técnico-Bachiller de la carrera correspondiente –de acuerdo a lo expuesto detalladamente en el capítulo anterior-, mediante la figura de gestor de vinculación, apoyado por el tutor. Con base en el *Manual para determinar el Plan de rotación y puestos de aprendizaje*, esto se realiza básicamente en cuatro etapas:

- a) Análisis de la empresa: se recolecta información de diferentes fuentes, con la finalidad de definir comportamientos observables que determinan el desempeño en un determinado puesto, lo cual es fundamental para definir el “puesto de aprendizaje”.
- b) Describir los puestos de aprendizaje: estos son los instrumentos que detallan las actividades que un educando-aprendiz realiza en un área específica de la empresa, en un tiempo determinado. La empresa es la responsable de generar y registrar esos puestos de aprendizaje, con el apoyo del operador del centro empresarial, del formador y del instructor. El puesto de aprendizaje es el resultado de una investigación de las actividades que se desarrollan en los propios puestos de trabajo de la empresa y se estructura a partir de una situación laboral que deberá ser aprendida por el educando-aprendiz. Cabe destacar que para definir los puestos de aprendizaje es necesario indicar los objetivos de aprendizaje y detallar los comportamientos esperados a manera de listado de funciones y tareas que denoten el nivel de dominio generado de responsabilidad que el educando-aprendiz debe demostrar durante el proceso de formación, en el entendido de que el aprendizaje en la empresa es un proceso progresivo que requiere de la instrucción y supervisión permanente del instructor asignado.
- c) Definir el plan de rotación: el propio puesto de aprendizaje es el que permite el diseño del plan en la empresa y establece la ruta de formación del educando-aprendiz, que debe cumplir en tantos puestos de formación como sean necesarios para lograr los objetivos. Este plan de rotación corresponde a la secuencia en la que se organiza el proceso de formación en la empresa y se establece a partir del orden asignado a los puestos de aprendizaje que deben ser desempeñados por el educando-aprendiz.
- d) Validación del plan de rotación y del puesto de aprendizaje: se trata de una tarea cuya responsabilidad es del gestor de vinculación apoyado por el tutor; consiste en establecer la correspondencia entre los aprendizajes definidos por la empresa y los aprendizajes definidos por el CONALEP.
 - Para identificar los resultados de aprendizaje se analiza el programa de estudios de cada módulo de las carreras de Profesional Técnico y Profesional Técnico-Bachiller, cuya

163 De acuerdo con la definición de la OIT (2012), en “Panorama y problemas de los sistemas de aprendizaje”, en *Estudio de factibilidad para una red empresarial mundial de programas de aprendizaje*. OIT/ Shea Gopaul, Ginebra, 2014, pág. 5.

organización programática describe tanto los aprendizajes esperados por el estudiante como las acciones de enseñanza, aprendizaje y evaluación que llevarán al logro de tales aprendizajes. En el mapa del módulo es donde se encontrarán los resultados de aprendizaje que indican la concreción de lo esperado por el alumno como evidencia en términos de desempeño en relación a una competencia. Los resultados del aprendizaje se enlistan y es contra lo que se coteja con relación a los objetivos de aprendizaje especificados en el plan de rotación y puestos de aprendizaje de la empresa.

- Para identificar los *objetivos de aprendizaje*, estos fueron determinados por la empresa en cada puesto para indicar los resultados parciales de formación que el educando-aprendiz debe lograr a lo largo del proceso productivo.
- Para validar el plan de rotación y puestos de aprendizaje, en términos generales el gestor de vinculación con el apoyo del tutor deben dar su visto bueno, con el apoyo de una matriz de correspondencia, en donde en la trama horizontal se colocan los resultados de aprendizaje del total de módulos de la carrera correspondiente, y en la trama vertical los objetivos de aprendizaje especificados en cada puesto, tal como se señaló anteriormente en cada etapa. No obstante, cuando las competencias de formación básica no son logradas al 100% en la empresa, a fin de garantizar la formación integral, el CONALEP proporciona las opciones educativas que son determinadas en los planteles.

Otro aspecto a destacar del MMFD es la formalización de la relación *empresa–plantel*, la cual se materializa a través de un convenio de colaboración, en tanto que la relación estudiante–plantel educativo–empresa se concreta mediante un convenio de aprendizaje donde se establecerán las responsabilidades de los actores y se especificará que no existe una relación laboral entre la empresa y el estudiante. Los estudiantes estarán matriculados en el plantel educativo durante todo el proceso de formación dual en la empresa, por lo que cuentan con los seguros facultativo y de accidentes personal escolar, como respaldo ante cualquier eventualidad.

Además, la empresa juega un rol muy importante en cuanto al cumplimiento del programa de profesionalización y, desde luego, se apoya en la institución educativa. La vinculación con la empresa es central desde la planeación, ya que los estudiantes-aprendices se forman de acuerdo con el perfil completo que exige la profesión (competencias genéricas, disciplinares y profesionales); se lleva a cabo un seguimiento interno y la supervisión es externa.

Sin embargo, las empresas y los estudiantes deben cubrir un perfil determinado para poder participar en este programa de formación dual.

En relación al perfil de la empresa:

Su actividad productiva debe ser afín al área de estudio del alumno dual; debe contar con la organización y personal disponible, los recursos materiales y la cultura empresarial y laboral necesarias para impulsar la formación dual.

El elemento imprescindible es el instructor, el cual deberá estar capacitado y certificado.

Selección de estudiantes:

El plantel educativo es el responsable de realizar el proceso de selección de los estudiantes, basado en los requerimientos de la empresa (tipo de carrera y semestre), así como el interés y las competencias de los estudiantes.

El gestor de vinculación será el responsable del desarrollo del MMFD en cada plantel, pero la selección final de los estudiantes corresponderá a la empresa.

La meta es que una vez consolidado este modelo de formación dual en el país, se extienda a todos los subsistemas de Educación Media Superior Tecnológica; asimismo, la SEP proyecta que el CONALEP contribuirá a aumentar la matrícula en este programa a por lo menos 10.000 estudiantes de todos los subsistemas.

Vale destacar que uno de los principales valores de este modelo reside en que su sustento está en la colaboración real entre el sistema educativo, los gobiernos federal y locales, el sector empresarial, las instituciones de certificación de competencias y la cooperación internacional, tales como: Secretaría de Educación Pública, CONALEP, CONOCER, COPARMEX, BIBB, ALTRATEC, Cámara mexicano-alemana de Comercio e Industria y PROMEXICO. Para alcanzar las metas antes planteadas, el reto es mantener la buena coordinación entre todos los sectores involucrados, en el espíritu con el que el modelo original fue planteado: todos los actores ganan.

Modelo Jóvenes Emprendedores, con el taller “Yo emprendo”

El Modelo Jóvenes Emprendedores, del Instituto Nacional del Emprendedor de la Secretaría de Economía, tiene como objetivo desarrollar el espíritu emprendedor y la cultura empresarial. Asimismo, busca promover, mantener y consolidar una metodología que impulse a los jóvenes en el desarrollo del espíritu emprendedor con habilidades, actitudes y valores empresariales, para concretar sus planes de negocios y formar un semillero de empresas, a través del acompañamiento especializado de facilitadores y asesores que les brinden las herramientas necesarias para su incorporación en el ambiente empresarial, con lo que también se busca contribuir al desarrollo económico y social del país.

El programa está constituido por 10 manuales temáticos: 1) inédito; 2) multidisciplinario; 3) de experiencia vivencial; 4) auto selectivo; 5) extra académico; 6) comunidad interna y externa; 7) guía del taller “Yo Emprendo”; 8) 150 horas de instrucción presencial y a distancia; 9) franquicia social; y 10) manuales operativos de franquicia. Uno de los manuales es para el emprendedor y los demás tanto para el facilitador como para las instituciones que lo adquieran, con materiales audiovisuales, videoconferencias y presentaciones que van guiando al emprendedor y al facilitador durante todo el Taller denominado “Yo Emprendo”.

Este taller “Yo Emprendo” forma parte del Modelo Jóvenes Emprendedores de la Secretaría de Economía (SE), a través de Instituto Nacional del Emprendedor. Fue creado en 2010 con el propósito de fomentar el espíritu emprendedor mediante el desarrollo de habilidades humanas, técnicas, valores y experiencias vivenciales, como plataforma para propiciar aptitudes empresariales para la generación de un plan de negocios e inicio de su empresa; en su desarrollo participaron tres instituciones: el Instituto

Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey (Tec de Monterrey), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Fundación Educación para Emprendedores (Fundación E), las cuales trabajaron durante más de dos años para lograr una opción de desarrollo empresarial a nivel nacional y para aportar a la ciudadanía un programa de apoyo y guía en un camino de emprendimiento exitoso que contribuyera en el impulso de la economía¹⁶⁴.

El Taller “Yo Emprendo” consta de 150 horas en 18 sesiones: 72 presenciales y 78 en línea; aquí el emprendedor tiene la oportunidad de recorrer los 10 módulos del taller con actividades, temas interesantes y dinámicas vivenciales. En las 78 horas en línea los emprendedores tienen la tarea de desarrollar su plan de negocios en la plataforma www.jovenesemprendedores.com.mx, siempre con el apoyo y guía del facilitador. Tiene como finalidad crear un plan de negocios y darle seguimiento una vez que termine. Está diseñado como un Diplomado-Taller de Emprendimiento para todo aquel que tiene una idea de negocio pero no sabe cómo aterrizarla; para quienes ya tienen su idea aterrizada pero quieren hacerla crecer; y también para quienes comienzan a desarrollarla.

Este seminario cuenta con una serie de actividades teórico-prácticas, en donde los emprendedores reciben la asesoría necesaria para descubrir su potencial competitivo y empresarial. Al mismo tiempo, los emprendedores tendrán la capacidad de desarrollar una idea que más tarde se verá plasmada en un plan de negocios para que a corto plazo puedan crear su propia empresa. El costo normal del taller es de 25.000 pesos; sin embargo, mediante la aplicación de un subsidio del gobierno federal, cada participante paga 2.500 pesos.

Desde 2013, como parte de esta iniciativa para promover y fomentar la vocación emprendedora en los egresados de los niveles medio superior y superior, se ha fortalecido la colaboración entre el INADEM y la SEP; entre los ejemplos destaca el desarrollo de tres proyectos por un monto de alrededor de 450.000 pesos que beneficiarán a 1.240 emprendedores, a través de la realización de talleres de formación de emprendedores dirigidos a estudiantes de educación media superior¹⁶⁵.

Otra de las iniciativas recientes de estas dos instituciones que vale destacar es la implementación de la metodología del Modelo Jóvenes Emprendedores directamente en los planteles de Bachillerato Tecnológico de la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGTI)¹⁶⁶. Busca desarrollar una cultura emprendedora e impulsar la actividad emprendedora “mediante la generación de un entorno educativo, de financiamiento, protección legal y competencia adecuada”, con el fin de desarrollar una cultura emprendedora en los jóvenes que reciben este tipo de formación.

Con este tipo de talleres se ha intentado incentivar la creación de empresas innovadoras y competitivas así como de nuevos empleos que generen un impacto económico y social al país¹⁶⁷.

164 Actualmente se realiza mediante el Fondo Nacional del Emprendedor. Inició actividades en 2013 con la fusión del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el Fondo Emprendedor con la intención de tener un instrumento con mayor cobertura, mayores recursos, más organizado y más eficiente que los programas anteriores (antes el taller operaba con el Fondo Social para la Micro, Pequeña y Mediana empresa).

165 Secretaría de Economía. Segundo Informe de Labores 2013-2014. México, 1° septiembre de 2014, pág. 90.

166 SE. *Op.cit.*, pág. 80.

167 Para mayor información, consultar <http://www.emprendo.com.mx/talleres/yo-emprendo/>

5. CONCLUSIONES

Los jóvenes en Latinoamérica representan uno de los grupos poblacionales más vulnerables en el mundo del trabajo y más aún en lo que se refiere a trabajo decente, a pesar de ser sujetos de derechos en materia laboral ampliamente consagrados en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos.

Desde 1985, denominado *Año Internacional de la Juventud* gracias al llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas, han sucedido una serie de esfuerzos para mejorar las condiciones laborales de los jóvenes que demuestran cada vez con mayor contundencia la necesidad de actuar desde diversos ámbitos de manera articulada, pues la dispersión de recursos y esfuerzos no permiten los avances que el contexto internacional demanda con relación a la productividad, la competitividad y el desarrollo económico y social.

Son los jóvenes quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, pues a más temprana edad se incorporan al mundo laboral sin lograr acumular el capital humano suficiente como para permitirles la obtención de un empleo de calidad. Esta incorporación precoz al mercado laboral difícilmente les permite transitar hacia un mejor nivel de vida y, por tanto, escapar del círculo de pobreza y exclusión social, lo que trae como consecuencia la descomposición social, la delincuencia y, en definitiva, el freno al desarrollo económico y la caída de los niveles de competitividad del país, con lo que se acentúan las condiciones de inequidad, como es el caso de México¹⁶⁸. Las grandes diferencias y la falta de oportunidades ponen de relieve la necesidad de actuar desde una perspectiva de política pública dirigida a los sectores socialmente más castigados, como lo es la juventud mexicana, a fin de poder generar condiciones de equidad e igualdad de oportunidades.

Hoy en día, una tercera parte de la población mexicana la comprenden los jóvenes y se tienen las tasas de matrícula más bajas entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad (56%) de los países de la OCDE, a pesar de tener la mayor población de este grupo etario en la historia del país. Aunque el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años matriculados en la educación aumentó 14 puntos porcentuales desde el 2000, sigue siendo menor a la media de la OCDE, de 84%, y al de otros países latinoamericanos como Argentina (72%), Brasil (77%) y Chile (76%).

En este sentido, se ha destacado la importancia de la calidad de la educación que hayan cursado los jóvenes, sumada a la pertinencia curricular y al aprendizaje significativo respecto al éxito en su proceso de inserción en el mercado laboral, pues a partir de ello se determinan también las condiciones del empleo y sus posibilidades reales de movilidad social. A diferencia de otros países, México cuenta con un bono demográfico de gente joven, que de poder aprovecharse se traduciría en una fuerza productiva que debiera impulsar el desarrollo económico y social del país; de lo contrario, esto se traduce en elevadas tasas de desempleo juvenil o, en el mejor de los casos, un alto porcentaje de empleos precarios en el sector informal.

168 De acuerdo al Índice Global de Competitividad 2014 del Reporte del Foro Económico Mundial (WEF 2014), México se encuentra en el lugar 61 entre 144 economías analizadas. Esta calificación ubica al país en un rango semejante a Botsuana, Grecia, Irán, Ruanda, Sri Lanka, entre otros.

La educación media superior hoy en día atiende a casi 4,5 millones de jóvenes, mientras que la educación superior atiende a 3,3 millones. De la primera cifra cabe señalar que aún faltan 2,21 millones de jóvenes que no asisten a la escuela y, por otra parte, que en los últimos 10 años, 6,5 millones de jóvenes han tenido que dejar sus estudios de tipo medio superior.

Esto se traduce en la magnitud del reto que representa contar con una mano de obra calificada y competitiva, capaz de poder insertarse en el sector productivo en empleos de calidad. Cuando se revisan las dimensiones del Sistema Educativo Nacional (SEN), se aprecia claramente que los retos que enfrenta México en materia de educación van de la mano con lo anterior, e inevitablemente refiere a tener que garantizar una educación de calidad con equidad, pertinente y con procesos de aprendizaje que se produzcan en un contexto significativo para los jóvenes, lo que en muchas ocasiones tiene que ver con aspectos relacionados con el mundo laboral; es un hecho que para los estudiantes de 15 a 17 años la necesidad de insertarse en el mercado de trabajo es inminente, pues en la mayoría de los casos se ubican en los deciles de ingresos más bajos.

Se ha hecho amplia referencia a las condiciones de la EMS en el país porque es necesario comprender el contexto y el estado que guarda este nivel educativo para poder explicar en gran medida la situación de la educación técnica y la formación profesional en México. Se trata de un tipo educativo que atiende a una población que está en una etapa decisiva de la vida: la gente joven toma decisiones trascendentes que repercutirán en sus oportunidades de movilidad social y de trayectorias de vida; es a los 16,4 años cuando en promedio los jóvenes mexicanos tienen su primer empleo y a los 18,7 cuando salen de casa de sus padres por primera vez. La pronta incorporación de los jóvenes al mercado laboral –formal o informal- muestra la gran relevancia de ofrecer opciones que combinen la formación general con programas de aprendizaje que ofrezcan una preparación adecuada para el campo laboral, sobre todo si su incorporación tiene que ver con las condiciones económicas de las familias de procedencia. Desafortunadamente, se ha visto a lo largo de este estudio que la EMS no está siendo capaz de brindar respuestas y que incluso está siendo un factor de reproducción de desigualdad social, pues quienes acceden a una opción tecnológica o profesional precisamente son aquellos jóvenes que requieren incorporarse más rápidamente a un empleo, más que quienes optan por otro tipo de modalidad educativa para continuar sus estudios en el nivel superior.

En este sentido, la situación de la juventud de este país es sintomática respecto al estado que guarda el sistema educativo, concretamente en el caso de la EMS, que se ha caracterizado históricamente por su falta de articulación y de identidad, la dispersión de su vasta oferta y la falta de transitoriedad (portabilidad) entre los diferentes subsistemas, lo ha derivado en el desaliento que en muchas ocasiones culmina en el abandono escolar. Se ha reconocido que desde la creación de la propia Subsecretaría de Educación Media Superior en 2005 y la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) en 2008, se han realizado importantes esfuerzos para dar rumbo y coordinación al conjunto de subsistemas, los cuales también han ido realizando sus propias reformas en las que destaca el propósito de formación de los estudiantes mediante el desarrollo de competencias básicas, modelos centrados en el aprendizaje y la orientación hacia el enriquecimiento del currículo a través de una mayor integración y flexibilidad de sus contenidos. Sin embargo, aún no se perciben los efectos de dicha portabilidad y transitoriedad entre los subsistemas con sus correspondientes programas. Los resultados hablan por sí mismos.

La normatividad nacional en materia educativa ha buscado plantear soluciones a problemas que se han agudizado a lo largo de los años. Como se mencionó, la calidad educativa se puso de relieve con

la modificación del artículo tercero constitucional. Sin embargo, la RIEMS puso de manifiesto la falta de coordinación y articulación de los diferentes subsistemas que conforman este tipo educativo; asimismo, con las reformas de los diferentes subsistemas descritas en apartados anteriores –principalmente en los del tipo tecnológico y de formación profesional- y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se ha buscado brindar herramientas que permitan paulatinamente lograr estándares de calidad en el SEN. Esto se observa en el marco normativo y los propios programas curriculares que se enfocan en el concepto de calidad, y consideran que el aprendizaje de calidad es clave para los alumnos en su trayectoria educativa, ya sea para continuar con éxito los estudios profesionales, para insertarse en el mercado laboral formal o ambas cosas. No obstante, los esfuerzos se observan más a nivel de coordinación entre los distintos subsistemas de la EMS y la dotación de competencias a través del Marco Curricular Común (MCC), lo cual desde luego aplica también para las modalidades educativas técnica y de formación para el trabajo. Ello ha permitido articular las diversas opciones que ofrece la educación media superior, al mismo tiempo que ha buscado darle una identidad.

En el caso de la educación superior, el SEN también ha hecho importantes esfuerzos en materia de calidad, así como mecanismos para transitar entre subsistemas. En este sentido, también merece atención el impulso a los procesos de revalidación de estudios y la acreditación de conocimientos mediante el Acuerdo 286 (que también aplica para la educación media superior), el cual ha hecho una diferencia que merece destacarse.

En cuanto a los mecanismos propuestos desde el SEN hacia el mundo del trabajo, los esfuerzos se observan aún desarticulados. No se identifica un programa oficial de formación profesional que por sí mismo se ajuste plenamente al concepto de programa de aprendizaje, de acuerdo a las características esenciales que estos deben tener de acuerdo con la OIT¹⁶⁹. El subsistema que destaca en este sentido es el CONALEP, el cual ha representado una importante trayectoria en cuanto a la educación profesional basada en normas de competencia. El Colegio ha tenido diversas reformas, pero se destaca que a partir de 2003 con la reforma académica nacional se plantearon, entre otras cosas, innovaciones al nuevo currículo bajo un enfoque de competencias, una nueva estructura para los planes de estudio, programas de tutorías y salidas laterales que certifican ciertas habilidades de los estudiantes que no terminan su estudios, con lo cual se buscó que sus programas fueran más flexibles, pertinentes y de calidad. Sin embargo, la calidad de sus egresados ha sido muy debatida por el sector productivo, por lo que se tomó como medida el establecimiento de comités de vinculación con este sector, a fin de lograr mayor comunicación y coordinación entre el ámbito educativo y el laboral.

En todo caso, se han identificado experiencias innovadoras que se están llevando a cabo recientemente, en las que ha podido detectarse mayor apego en cuanto a los elementos que deben considerar los programas de aprendizaje; estos programas, además, tienen la característica de combinar la colaboración del sistema educativo, la cooperación internacional, el sector privado y organizaciones

169 i. De acuerdo con la OIT (2012), en *Panorama y problemas de los sistemas de aprendizaje*, las características esenciales de los programas de aprendizaje son: Están basados en el lugar de trabajo con la supervisión de un empleador; Están orientados principalmente a los jóvenes, aunque también están dirigidos a trabajadores mayores que intentan reincorporarse al mercado laboral o cambiar de ocupación; Su principal finalidad es aprender un oficio o adquirir una competencia;
ii. La capacitación se rige por normas establecidas para ocupaciones reconocidas;
iii. Brindan capacitación sistemática y sustancial en lugar de específica. Ofrecen educación y capacitación fuera del trabajo;
iv. Están reglamentados por normas de capacitación dentro y fuera del lugar de trabajo.
En: OIT, *Op.cit.*, pág. 5.

de la sociedad civil, como en los casos del Modelo Mexicano de Formación Dual y del Programa PACE, entre otros.

En el caso de las instituciones de educación superior, el Tecnológico Nacional de México representa una figura que entre sus objetivos busca consolidar la vinculación con los sectores público, social y privado, a través de mecanismos institucionales establecidos para facilitar la incorporación de estudiantes y egresados al mundo del trabajo, mediante la identificación de la demanda ocupacional del entorno para emprender acciones que faciliten su incorporación al sector formal una vez egresados; asimismo, sistematiza información relacionada con la empleabilidad, con base en el seguimiento a las residencias profesionales; actualiza las competencias profesionales que más favorecen la inserción laboral e impulsa la certificación de competencias profesionales y laborales, entre otras.

Un aspecto a destacar es el sistema mexicano de competencias educativas y laborales para la inserción en el mundo del trabajo. En el ámbito educativo, los exámenes estandarizados, a través del sistema de normalización de competencias, han representado un referente valioso para la formación pertinente y brindan elementos para avanzar en los sentidos deseados, ya sea hacia la formación académica o a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, en la medida que la oferta formativa esté orientada al mundo del trabajo, lo cual también implica poder identificar qué es lo que requiere y demanda el sector productivo para poder capacitar a la gente en los campos de aprendizaje necesarios.

En este sentido, el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) es el órgano referente en cuanto a las normas técnicas de competencia laboral; precisamente este sistema basado en normas es el que de alguna manera da coherencia a la gran diversidad de la oferta educativa formal y no formal de la educación media superior y superior para su vinculación con el mercado laboral, puesto que el CONOCER es el encargado de (1) dar valor social a la capacidad para el trabajo basada en la experiencia; (2) impulsar movilidad de la fuerza de trabajo en el mercado laboral; (3) vincular de manera sistemática las necesidades de la planta productiva con la educación técnica y la capacitación para el trabajo; (4) impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida; y (5) elevar la productividad y la competitividad de la economía nacional.

En cuanto a las contribuciones de la educación para la vida y el trabajo en el ámbito laboral, se habla de diversas instancias, como el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT), la cual se formalizó como comisión intersecretarial en la que intervienen diferentes organismos e instituciones de carácter público, con lo que se busca coordinar, promover, vincular e impulsar los programas, mecanismos y servicios de educación para la vida y el trabajo de jóvenes y adultos, a fin de conformar un sistema nacional solidario que consolide y fortalezca la unidad de esta función educativa en todo el país y que facilite a los grupos de población en situación de rezago el acceso a procesos continuos de aprendizaje a lo largo de la vida.

Asimismo, se identificó el avance en el Sistema Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (SINEVYT) y se menciona también el desarrollo y aplicación del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT), el cual permite ofrecer a jóvenes y adultos en condición de rezago realizar su educación básica, al tiempo que adquieren competencias para fortalecer su desempeño social y laboral.

Finalmente, cabe señalar que tanto la Ley Federal del Trabajo, la del IMJUVE y la Ley de Desarrollo Social son herramientas de política que contemplan ciertos mecanismos para dar apoyo a los jóvenes en materia educativa y de búsqueda laboral. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer. Este grupo etario

aún se encuentra en el debate por la definición de su rumbo, por poner en el mapa sus necesidades en el contexto actual y por tener una identidad propia, con la que se pueda tener claridad de sus requerimientos y demandas.

Todo lo anterior, sumado al Programa Nacional de Becas del gobierno federal, con los apoyos en particular a la inserción laboral, como los Consejos Institucionales de Vinculación en las Instituciones de Educación Superior, Consejos Estatales de Vinculación, las alianzas estratégicas, la Red de Incubadoras, entre otros, son algunos de los mecanismos que facilitan la transición entre el ámbito educativo y el mercado de trabajo en el país.

Sin embargo, del análisis que se ha hecho a lo largo del estudio se desprende que estos esfuerzos no parecen tan evidentes para la población juvenil; se percibe que la información es poco accesible para los estudiantes en relación a las alternativas con las que cuentan los sistemas educativos federal y estatales para apoyarlos en su paso al mundo del trabajo y consolidar la oferta de oportunidades en un solo espacio para los jóvenes. Existe un vacío en cuanto a orientación y oferta de opciones educativas y programas de aprendizaje ligados con empleos de calidad, como un aliciente para que los jóvenes continúen sus estudios, que bien podría generar el IMJUVE de manera natural como parte de la oferta de servicios del instituto, como promotor de las políticas orientadas al bienestar de la juventud.

En cuanto a los mecanismos y programas de otras instancias gubernamentales, de igual manera se observan diversos esfuerzos con igual diversidad de resultados. Algunos como el de Primer Empleo y la Ley de Fomento al Primer Empleo (LFPE) se concentraron en el costo fiscal de la contratación laboral y no en la productividad que hiciera útil y oportuna la decisión de emplear a más jóvenes, por lo que no han sido viables. En cambio, destaca el caso de la reforma laboral de 2010, que ofrece alternativas de contratación que permiten a los jóvenes demostrar sus capacidades sin necesidad de contar con los años de experiencia requeridos en muchos de los trabajos, en tanto que los empleadores no sufren compromisos demasiado fuertes, lo que ha resultado ser una alternativa más viable para ambas partes.

Las Secretarías de Estado como la de Economía y la del Trabajo y Previsión Social, y organismos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) cuentan con varios programas e instrumentos para vincular a los sectores educativo y laboral, mencionados en el apartado correspondiente.

Sus iniciativas son sólidas, aunque han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo. Lo cierto es que varios de estos esfuerzos podrían articularse para que los resultados fueran más contundentes. Asimismo, los cambios de nombre durante las diferentes administraciones merman en la transmisión del conocimiento entre la posible población beneficiaria, pues lo que para un grupo antecesor se llamaba de una manera resulta una recomendación casi obsoleta para un nuevo grupo, que no encontrará la iniciativa con el primer nombre, lo que ocasiona pérdidas y desconcierto sobre las posibilidades que brindan los programas gubernamentales.

Por último, cabe destacar que existe una variedad de experiencias y esfuerzos aislados que pueden ser considerados como experiencias innovadoras. El criterio para la selección de las propuestas aquí presentadas respondió a los siguientes factores: que tuvieran al menos cinco años en operación y que estuvieran vigentes; que fueran provenientes de esfuerzos coordinados, sea con socios nacionales o internacionales, y que al menos alguna de ellas contara con evaluaciones.

El Programa de Apoyo a la Capacitación y Empleo (PACE) es un ejemplo de cofinanciamiento que ha tenido resultados positivos tanto para los jóvenes como para el sector empresarial. Mediante la potenciación de los programas PAE, PAC y el subprograma BÉCATE, el PACE ha logrado que anualmente 400.000 jóvenes tengan la oportunidad de acercarse al mercado laboral formal en empresas estables y con mayores certezas relacionadas con su permanencia. Si bien la cobertura es pequeña con relación a las necesidades actuales de la población en edad de cursar la educación media superior y superior, el programa ha probado la calidad de su ayuda, sobre todo con los jóvenes y con las empresas participantes.

Gracias a los años que lleva el programa se han podido valorar sus recursos e ir construyendo sistemas de aprendizajes alrededor del mismo. Por ejemplo: la utilización de la figura de concertador laboral ha permitido un mejor y mayor acercamiento a las empresas en relación con la figura de consejeros laborales (los primeros interactúan más con éstas y logran más opciones que ofrecer a los jóvenes). Asimismo, las empresas ven cada día como una buena oportunidad la posibilidad de acercarse a jóvenes que pueden emplear, invirtiendo en ellos una cantidad razonable que redituará en el corto plazo si los participantes resultan ser un elemento que cumple con el perfil para desarrollar el trabajo planteado.

Si tomamos en cuenta que alrededor del 20% de los estudiantes de la Educación Media Superior se va a trabajar, este programa promueve empleos de mejor calidad, en condiciones más favorables para la juventud que inicia su vida laboral. Si a esto se pudieran sumar las prácticas profesionales y otras oportunidades de acercarse al mundo del trabajo, se podrían brindar más y mejores elementos para estudiantes recién egresados. Asimismo, es una oportunidad para que esos estudiantes conozcan la realidad de sus propios estudios y puedan saber si es lo que realmente les motiva e interesa y puedan continuar o rectificar el camino.

Otro ejemplo de práctica innovadora es el Modelo Mexicano de Formación Dual, que es una iniciativa que si bien se encuentra aún en fase piloto, integra elementos muy completos como programa de aprendizaje. Su diseño, apegado al modelo de formación dual alemán, se basa en un diagnóstico realizado por la SEP, el CONALEP y la cooperación alemana en México para la implementación de este modelo de formación en el país. A través del diagnóstico se identificó que algunos de los problemas que tienen los jóvenes egresados de la educación media superior es la falta de experiencia, el escaso capital social y la formación en un número reducido de carreras, muchas de ellas saturadas en el mercado laboral.

Con base en ello, esta iniciativa tiene como objetivo incrementar el número de jóvenes bien capacitados en el menor tiempo posible, en beneficio tanto de México como de las empresas alemanas instaladas en el país, mediante el establecimiento de programas de estudio con un equilibrio armónico entre la formación teórica y práctica, para lo cual es necesario alternar el período de formación en el aula con el espacio del trabajo. Para ello, el MMFD busca básicamente desarrollar en los jóvenes las competencias necesarias para que logren un buen desempeño laboral al egresar, sin que se requiera de un entrenamiento adicional para iniciar su etapa productiva, y formar a los participantes en carreras y campos de interés para las empresas.

Debe destacarse que este modelo mexicano tiene características que se apegan a lo que debe ser un programa de aprendizaje, de acuerdo a los parámetros de la OIT antes citados, tales como:

la participación activa del sector productivo en la formación profesional técnica; la vinculación estrecha *escuela/empresa*; la oferta de formación en función de la demanda; el estudiante funge como *estudiante-aprendiz* y responsable de funciones durante todo el proceso de formación; la transferencia del aprendizaje escolar al lugar de aplicación se realiza mediante el plan de rotación de los puestos de aprendizaje, el cual contempla que el estudiante-aprendiz se ubique en un puesto de trabajo dentro de la empresa. Muestra de ello, además, es que el desarrollo de las competencias profesionales, que equivale al 80% del programa, se lleva a cabo en los puestos de aprendizaje, mientras que el 20% restante refiere a la formación teórica que se lleva a cabo en el aula.

Hoy en día 1.100 aprendices realizan una formación dual en 155 empresas de 11 estados de la República mexicana, en colaboración con alrededor de 50 colegios de CONALEP y la COPARMEX; se pretende expandirlo a todos los subsistemas de educación media superior de tipo tecnológico, para alcanzar una cobertura nacional y generar oportunidades plenas de desarrollo para 21,5 millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad, que representan el 18% de la población mexicana, en diversos programas, incluido el de Formación Dual. De acuerdo con el presidente de la COPARMEX, el reto es llevar este modelo a las pequeñas y medianas empresas en todas las regiones del país para fortalecer de manera pragmática la vinculación academia-gobierno-empresa¹⁷⁰.

Este modelo ha tenido muy buena aceptación entre dirigentes del sector empresarial como el presidente de COPARMEX, quien considera que puede ser el instrumento que permita hallar solución a dos de los problemas más graves que enfrentan muchos jóvenes: la deserción escolar y la falta de oportunidades de empleo. En este sentido, representantes del gobierno alemán han establecido que el valor real de este modelo va más allá de que los estudiantes realicen una pasantía para que conozcan cómo se hacen las cosas y el ambiente de trabajo: representa la oportunidad de formar capital humano calificado; asimismo, la formación que ofrece el MMFD puede ser clave para lograr el éxito mediante una formación en el ámbito profesional no sólo capacitando a los jóvenes para desempeñar un oficio, sino para crear su propia empresa. Esto, sin duda, contribuirá directamente al éxito económico y la competitividad de la empresa y, consecuentemente, del país¹⁷¹.

Ciertamente, se reconoce que el modelo de formación dual sobre el cual se basa el MMFD tiene características que en México no necesariamente se reúnen y aún está en fase de proyecto piloto. Pero también es cierto que uno de sus principales valores reside en que el impulso y sustento institucional se ha dado en un esquema de colaboración real entre el sistema educativo, los gobiernos federal y locales, el sector empresarial, las instituciones de certificación de competencias y la cooperación internacional, tales como la Secretaría de Educación Pública, CONALEP, CONOCER, COPARMEX, BIBB, ALTRATEC, Cámara mexicano-alemana de Comercio e Industria y ProMéxico. Sin duda se trata de una iniciativa prometedora que obliga a observarla de cerca para conocer su desarrollo y los resultados que arroje en su primera fase piloto.

Finalmente, respecto al Taller Yo emprendo, se pueden destacar tres puntos: el objetivo del taller, que es crear un plan de negocios y darle seguimiento una vez que termine; que está diseñado para todo aquel que tiene una idea de negocio pero no sabe cómo aterrizarla, para quienes ya tienen su idea aterrizada pero quieren hacerla crecer, y también para quienes comienzan a desarrollarla; y en tercer

170 Comunicado 311- SEP, República Federal de Alemania y COPARMEX escalarán modelo mexicano de formación dual. 20 de octubre de 2014. En: <http://www.comunicacion.sep.gob.mx/index.php/comunicados/octubre2014/752-comunicado-311-sep-republica-federal-de-alemania-y-coparmex-escalaran-modelo-mexicano-de-formacion-dual>

171 *Ibidem*.

lugar, que la iniciativa es promovida por instituciones colaboradoras con conocimiento en el área de emprendedores y de desarrollo empresarial a nivel nacional: la Secretaría de Economía –a través del Instituto Nacional del Emprendedor-, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Programa Jóvenes Emprendedores del Instituto Politécnico Nacional.

Se han documentado diversos casos de éxito, de empresas que ya están funcionando en el mercado y que son resultado de esta propuesta de capacitación en materia de emprendedores.

Los ejemplos anteriores son muestra de que una iniciativa bien coordinada puede hacer una diferencia en las oportunidades laborales de las nuevas generaciones. La conexión entre el mundo del trabajo y el educativo aún tiene que mejorar mediante vías de comunicación más efectivas, fluidas, sencillas y coordinadas. Si el mundo empresarial no se acerca al educativo o viceversa, difícilmente podrá darse el tan necesario empate entre ambos sectores para incentivar que los alumnos concluyan, porque su inserción en mundo del trabajo será más exitosa al poder encontrar un trabajo decente que satisfaga sus necesidades y que le represente un factor de movilidad social. El bono demográfico con el que cuenta México es una gran oportunidad para convertirlo en un factor de productividad y competitividad a nivel internacional, con una mano de obra bien calificada, acorde a las demandas del sector productivo. De lo contrario, esa mano de obra joven desafortunadamente pasará a engrosar los niveles de desempleo, violencia, pobreza y marginación cada vez más pronunciados en el país.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo 345 por el que se determina el plan de estudios del bachillerato tecnológico, publicado en el DOF el 30 de agosto de 2004, recuperado desde <http://cosnet.sep.gob.mx/riems.php>

Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. Diario Oficial de la Federación. Viernes 26 de septiembre de 2008.

Acuerdo 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato. DOF, 21 de octubre de 2008.

Acuerdo 445 por el que se conceptualizan y definen para la Educación Media Superior las opciones educativas en las diferentes modalidades. DOF. Publicado el 21 de octubre de 2008.

Acuerdo 653 por el que se establece el Plan de Estudios del Bachillerato Tecnológico. DOF. Publicado el 4 de septiembre de 2012.

Aguirre Quezada, Juan Pablo (2010). *Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica*, Documento de Trabajo núm. 100, Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. México, D.F.

Armando Alcántara, Juan Fidel Zorrilla (2010). *Globalización y educación media superior en México. En busca de la pertinencia curricular*. Perfiles Educativos, vol. XXXII, núm. 127, pp. 38-57, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México. En Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica (Redalyc.org).

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2003^a). Mercado Laboral de Profesionistas en México. Desagregación regional y estatal de la Información. Diagnóstico 1990-2000. Tercera parte, volumen I. Colección: Biblioteca de la Educación Superior. México DF: ANUIES.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Proyecciones de la población 2010 – 2050*, En: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Última reforma publicada DOF 07-07-2014, de Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Diario Oficial de la Federación (DOF), Ley de Planeación, última reforma DOF 09-04-201. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF), Reglas de Operación del Programa de Apoyo al empleo 2013. Publicado el 20 de diciembre de 2013.

Diputados, C. d. (Diciembre de 2014). Ley General de Protección a los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. México: Cámara de Diputados. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>

Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, S. d. (8 de noviembre de 2013). <http://www.dgeti.sep.gob.mx/>. Obtenido de <http://www.dgeti.sep.gob.mx/>

Domínguez, J. A. (2013). *Historia de la educación tecnológica en México*. Secretaría de Educación Pública. En: http://dgeti.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=64:historiadgeti&Itemid=477

Embajada de la República Federal de Alemania. Ciudad de México. Boletín: La Iniciativa alemana de formación dual en México. En: <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=modelo%20dual%20aleman%20de%20formacion%20profesional>

Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior 2012 (ENILEMS) (2012) http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/ENILEMS/ENILEMS_2013/702825051341.pdf

Flores, José Eduardo (2013). *Sobre las oportunidades laborales para los jóvenes en México*, Fundación Preciado. En <http://www.fese.org.mx/nav/quien.php>

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2014). La estrategia de vinculación de la Subsecretaría de Educación Pública, nov.-dic., disponible en: http://www.foroconsultivo.org.mx/innovacion.gaceta/index.php?option=com_content&view=article&id=104:la-estrategia-de-vinculacion-de-la-subsecretaria-de-educacionpublica&catid=81:columna-invitada

Fundación Educación Superior-Empresa, <http://www.fese.org.mx/nav/quien.php>

IMJUVE. (2009). Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

IMJUVE (2010). Encuesta Nacional de la Juventud.

IMJUVE (2012). Encuesta Nacional de Valores en Juventud, ENVAJ 2012.

IMJUVE, I. (2014). <http://www.imjuventud.gob.mx/index.php>.

INEE (2011). *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*. México D.F., 2011.

INEE (2014). *El Derecho a una Educación de Calidad, Informe 2014*, México D.F.

INEGI (2011). En: Encuesta de Movilidad Social, EMOVI-2011.

INEGI (2013). Encuesta Nacional de Ocupación Económica, ENOE, 4º trimestre.

INEGI. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

INNOVALAB, en <http://www.revistafiscal.gvamundial.com.mx/html/data/2009/Septiembre/17/LABORAL/INNOVALAB.htm>

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE) (2003). Entrevistas a María Antonia Gallart y Claudia Jacinto, especialistas en el área educación y trabajo, Informes periodísticos para su publicación, 19, Buenos Aires, 1-10.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87.pdf>

Ley Federal del trabajo, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Educación. Obtenido de <http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/normateca/LeyGeneraldeEducacion.pdf>

Ley para la Coordinación de la Educación Superior, consultada por última vez el 28 de febrero de 2015 en: <http://ses.sep.gob.mx/images/attachments/article/14/03-Ley-para-la-Coordinaci%C3%83%C2%B3n-de-la-Educacion-Superior.pdf>

Ley Federal de Trabajo. Última reforma publicada en el DOF, 30 de noviembre de 2012. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

Presidencia de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Ejecutivo Federal Mexicano. México. En: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Presidencia de la República (2013). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Ejecutivo Federal Mexicano. México. En: <http://www.presidencia.gob.mx/programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia/>

OCDE (1996). *Transition from School to Work*. Paris: 1996.

OCDE (2009). Educación Técnica en México. Fortalezas, desafíos y recomendaciones. Nota de la Dirección de Educación, división de política formativa y educativa. París.

OCDE (2012). *Promediando los lugares obtenidos en Matemáticas, Lectura y Ciencias en la Prueba PISA*. Tomado de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>

OCDE (2013). *Education at a glance. Indicadores y anexos, Tabla C1.1ª*. Tomado de <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-indicatorsandannexes.htm#ChapterC>

OCDE (2013). Education at a glance. *Nota país*. México.

OCDE (2014). OECD Employment Outlook 2014, Consultado en <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm>

OEI. Sistemas Educativos Nacionales, México. En: <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex10.pdf>

OIT (2004). Generando trabajo decente en el Mercosur, empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT. Recuperado el 18 de enero de 2008 de http://www.oitbrasil.org.br/htsites/hst_pgemp/downloads/confempmercosurpropuestaoit.pdf

OIT (2007). Trabajo decente y juventud: México. En http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_187985.pdf

OIT (2014). *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*, Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. Consultado el 17 de noviembre de 2014 de http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_187080/lang--es/index.htm

OIT (2013). Informe de Trabajo Decente y Juventud en América Latina y el Caribe: Políticas para la acción. Lima. Obtenido de http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_235577/lang--es/index.htm

OIT (2014). "Is education the solution to decent work for youth in developing economies? Identifying qualifications mismatch from 28 school-to-work transition surveys", Work4Youth Publication Series No. 23. Tomado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_326260.pdf

OIT/Shea Gopaul. Estudio de factibilidad para un red empresarial mundial de programas de aprendizaje. Ginebra, 2014.

ONU (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <http://www.un.org/es/documents/udhr/> Artículos 23 y 26

Portal del Empleo de la STPS, en https://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/Introduccion_a_la_vida_laboral

PNUD (2013). *Diez recomendaciones para una América Latina más segura. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. pág.32.

PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Tomado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.p>

Programa *Yo emprendo*. En <http://www.emprendo.com.mx/talleres/yo-emprendo/>

Rubio Oca, J. (coordinador) (2006). *La Política Educativa y la Educación Superior en México 1995-2006: Un balance*, México, DF: SEP-FCE.

Secretaría de Educación Pública (SEP, n.d.). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. Tomado de http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html

<http://cosdac.sems.gob.mx/bienvenida.php>

http://sems.gob.mx/es_mx/sems/opciones_de_estudio

<http://www.conalep.edu.mx/qspropuesta/Paginas/default.aspx>

http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11789/3/images/cecati_linea_oe.pdf

<http://www.tecnm.mx/informacion/sistema-nacional-de-educacion-superior-tecnologica>

<http://www.becas.sep.gob.mx/>

<http://www.emprendedores.sems.gob.mx/#>

SEP. Historia de la Educación Tecnológica en México, en: http://www.dgeti.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=84

SEP (2000). Perfil de la Educación en México, Ciudad de México.

SEP (2005). Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional, FCE. México, DF.

SEP (2013). Programa Sectorial de Educación 2013-2018. (Diario Oficial de la Federación, Ed., 13 de diciembre).

SEP (2013). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2012-2013. Obtenido de: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11579/1/images/principales_cifras_2012_2013_bolsillo.pdf

SEP (2013). Manual para determinar el Plan de rotación y puestos de aprendizaje. Prueba piloto del MMFD. México. Octubre. En: <http://www.conalep.edu.mx/academicos/Paginas/mmfd.aspx>

SEP/CIDE (2010). Encuesta Nacional de Vinculación en Instituciones de Educación Superior (ENAVI). México.

SEP/CONALEP (2013). Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD). Prueba Piloto. Introducción al MMFD. 5 de septiembre. México. En: <http://www.conalep.edu.mx/academicos/Paginas/mmfd.aspx>

SEP. Comunicado 311- SEP, República Federal de Alemania y COPARMEX escalarán modelo mexicano de formación dual. 20 de octubre de 2014. En: <http://www.comunicacion.sep.gob.mx/index.php/comunicados/octubre2014/752-comunicado-311-sep-republica-federal-de-alemania-y-coparmex-escalaran-modelo-mexicano-de-formacion-dual>

Secretaría de Trabajo y Previsión Social, S. (2009). Norma Mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres. México: STPS. Obtenido de <http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/igualdad%20laboral/2.%20Norma%20mexicana%20para%20la%20igualdad%20laboral.pdf>

SEDESOL-IMJUVE (2013). Ficha de monitoreo y evaluación. Obtenido de http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/FMyE_E016_IMJUVE_PosicionInstitucional.pdf

Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC), consultado en <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>

7. ANEXO

Descripción curricular de las opciones de bachillerato con capacitación para el trabajo ofrecidas por la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP

I. Bachillerato General

Este bachillerato, en su modalidad escolarizada (excepto la EMSAD, que es modalidad mixta), se oferta mediante cuatro opciones, que son: (1) Centro de Estudios de Bachillerato (CEB); (2) Colegio de Bachilleres (COLBACH); (3) Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) y (4) Telebachillerato comunitario.

I.1. Centro de Estudios de Bachillerato - CEB¹⁷²

Tipo de Bachillerato: Bachillerato General, modalidad escolarizada.

Está dirigido al alumnado que concluyó estudios de educación básica con certificado de secundaria.

Duración: 3 años.

Cobertura: Actualmente existen 42 planteles, en 23 estados de la República, incluyendo el Distrito Federal.

En la modalidad escolarizada las diferentes asignaturas del tronco común se agrupan en los siguientes campos disciplinares: Matemáticas, Ciencias Sociales, Comunicación, Ciencias Experimentales y Humanidades, con base en los Acuerdos Secretariales No. 444 y 656.

Plan de estudios: Según el Acuerdo Secretarial, los alumnos inscritos a este plan de estudios deberán cursar en seis semestres un total de 43 asignaturas, las cuales se agrupan por componente de formación (básico, propedéutico y profesional). Un semestre tendrá una duración de 20 semanas, distribuidas en 16 semanas efectivas de clases y 4 semanas para el período intersemestral.

Al concluir estudios se obtiene: Certificado de bachillerato.

I.2. Colegio de Bachilleres (COLBACH)¹⁷³

Tipo de Bachillerato: Bachillerato General. Además de la modalidad escolarizada, ofrece también estudios en la modalidad No Escolarizada.

Está dirigido a jóvenes egresados de la secundaria.

Duración: 3 años.

172 Para mayor información: http://sems.gob.mx/es_mx/sems/centros_estudios_bachillerato

173 Para mayor información: http://sems.gob.mx/es_mx/sems/collegio_bachilleres

Cobertura: Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Opera en 20 planteles en la zona metropolitana de la Ciudad de México. En cada uno se cuenta con una importante y calificada plantilla de personal académico que continuamente actualiza su formación académica, así como con un equipo capacitado de personal técnico y administrativo.

Ventajas que ofrece esta modalidad:

- Al contar con dos modalidades de estudio, los estudiantes tienen la facilidad para transitar de una modalidad a otra, según los intereses y necesidades que manifiesten a lo largo de su trayectoria académica.
- Ofrece una formación integral, preparándolos para la vida, el trabajo y los estudios superiores.
- Permite certificarse en competencias laborales asociadas a las salidas ocupacionales con reconocimiento del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

Plan de estudios:

Está integrado por tres áreas de formación: Básica, Específica y Laboral. El alumno inscrito cursará:

- 44 asignaturas obligatorias de formación básica equivalente a 262 créditos.
- 4 asignaturas optativas de formación específica, equivalente a 24 créditos.
- 1 grupo ocupacional de formación para el trabajo que puede tener de 5 a 7 módulos en 28 salidas ocupacionales equivalente a 40 créditos.
- Al finalizar el ciclo el total de créditos será de 326.

Al concluir estudios se obtiene: Certificado de bachillerato y una constancia en la cual se señala la salida ocupacional acreditada.

I.3. Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)

Tipo de bachillerato: Bachillerato General

Duración de los estudios: 3 años

Está dirigido a los interesados en cursar el bachillerato con Certificado de Secundaria.

Ventajas que ofrece esta modalidad:

- Facilita el tránsito entre subsistemas, instituciones y modalidades.
- Incorpora recursos tecnológicos como programas de TV, Vía Satélite y DVD.
- Se adapta al ritmo y avance individual del estudiante.
- Es flexible porque desarrolla materiales para utilizarse en las modalidades escolarizada y no escolarizada.
- Promueve el estudio independiente.
- Opera en todos los Estados de la República Mexicana.

Modalidad: Educación Mixta.

La EMSAD fue diseñada para operar en la modalidad mixta, aunque en la práctica la mayoría de los Centros EMSAD operan en la modalidad escolarizada, lo cual es factible por sus características, entre éstas se encuentran las siguientes:

- Está enfocada a la población que por circunstancias de trabajo, dispersión geográfica y restricciones de otro tipo, no tiene acceso a la educación escolarizada.
- Para el desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje combina el uso de diferentes medios como: material impreso, televisión, video y software, etc., con la asesoría individual y grupal.
- Incorpora recursos tecnológicos de punta
- Se adapta al ritmo y avance individual del estudiante
- Desarrolla materiales para utilizarse en las modalidades escolarizada y no escolarizada
- La inscripción es semestral
- Promueve el estudio independiente
- Utiliza la infraestructura ya existente
- Proporciona asesoría por campo disciplinar
- Opera en donde no hay servicios de educación media superior
- Opera con recursos humanos mínimos

Plan de estudios. Consta de tres componentes:

- Básico
- Propedéutico
- Formación para el Trabajo

(Se cursan un total de 47 asignaturas distribuidas en 6 semestres)

La modalidad contempla los tres tipos de evaluación: diagnóstica, que se lleva a cabo al inicio de cualquier proceso y su propósito es obtener información sobre el conocimiento previo de los estudiantes; la formativa, que tiene como finalidad verificar el logro de los aprendizajes en los estudiantes a través de productos finales, esto es, certificar si se alcanzaron los objetivos planeados y así decidir si se acredita o no; y la sumativa, que se encamina a recolectar información a lo largo del curso, para conocer el proceso de aprendizaje de los estudiantes, con el propósito de proporcionarles retroalimentación.

La acreditación de las asignaturas es semestral. Al concluir estudios se obtiene: Certificado de terminación de estudios de preparatoria.

I.4. Telebachillerato comunitario

Tipo de Bachillerato: Bachillerato General

Dirigido a jóvenes egresados de secundaria, que habitan en localidades rurales de menos de 2.500 habitantes.

Duración: mínima 3 años y máxima 5 años.

Cobertura: en los 31 estado de la República.

Modalidad: Educación Escolarizada.

Se sustenta en el plan de estudios del Bachillerato General; 80% de las actividades de aprendizaje son bajo la mediación docente y 20% bajo el esquema de estudio independiente. La asistencia al centro educativo es obligatoria y está sujeta a un calendario y horarios fijos.

Ventajas que ofrece esta modalidad:

- Docentes por área disciplinar
- Curso Propedéutico para alumnos de nuevo ingreso
- Guía de recomendaciones para el estudio
- Cuadernos de actividades
- Programas audiovisuales
- Los programas de televisión son transmitidos por la Red de Edusat, o también puede ser reproducidos en formato DVD.

Plan de estudios:

La estructura del plan de estudios se organiza en tres componentes de formación: Componente de Formación Básica, Componente de Formación Propedéutica y Componente de Formación Profesional.

Se evalúa a través de: Evaluación Diagnóstica, Evaluación Formativa y Evaluación Sumativa.

Al concluir estudios se obtiene: Certificado de estudios de Bachillerato con reconocimiento de validez oficial.

II. Bachillerato Tecnológico

En este modelo encontramos los siguientes bachilleratos: (1) Intercultural; (2) Centros de Educación Tecnológica Agropecuaria y Forestal (CBTA/CBTF); (3) Centros de Estudios Tecnológico Industrial y de Servicios (CETIS) y Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS); (4) Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) y Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC) y (5) Centros de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), con sede en Jalisco.

II.1. Bachillerato Intercultural¹⁷⁴

Tipo de Bachillerato: Bachillerato Tecnológico

Es bivalente: se estudia el bachillerato general y una carrera profesional técnica vinculada al desarrollo comunitario. Además de las competencias del bachillerato se recibe una formación centrada en el conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística.

174 Para mayor información: <http://eib.sep.gob.mx/cgeib/desarrollo-de-modelos/bachillerato-intercultural-bi/>

Está dirigido a jóvenes egresados de secundaria que deseen seguir su formación académica en la educación superior o incorporarse al ámbito laboral en contextos indígenas, rurales o urbanos. Se localiza en regiones indígenas, pero es para todos.

Duración: tres años divididos en seis semestres, cada uno con duración de 16 semanas hábiles y jornadas escolares diarias de ocho horas.

Cobertura: Actualmente se encuentran en operación cinco planteles en Chihuahua, tres en Guerrero, uno en Sinaloa y uno en Yucatán. Se tiene programado ampliar esta cobertura en 2015.

Modalidad: La modalidad es presencial, escolarizada y de tiempo completo.

Imparte 47 carreras agrupadas en siete áreas de formación ocupacional: Producción y Transformación; Mantenimiento e Instalación; Tecnología y Transporte; Salud; Electricidad y Electrónica; Contaduría y Administración; y Turismo.

Características de la modalidad: Es un servicio educativo innovador, con pertinencia cultural para la educación media superior en contextos multiculturales, que busca establecer el diálogo entre las diversas culturas, a partir de sus propios procesos de construcción de conocimiento.

Asimismo, favorece el desarrollo de competencias multilingües (lengua originaria, español, inglés y manejo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación) y prepara a los jóvenes para tener acceso a la educación superior y a una opción profesional técnica.

Plan de estudios: La estructura curricular está organizada en tres componentes: (i) Formación básica; (ii) Formación propedéutica y (iii) Formación profesional y vinculación comunitaria.

El componente de formación básica está integrado por los campos disciplinares de Matemáticas, Ciencias Experimentales, Ciencias Sociales, Humanidades y Comunicación.

El componente de formación propedéutica prepara en cuatro áreas: Físico-Matemáticas, Económico-Administrativa, Químico-Biológica, Humanidades y Ciencias Sociales.

El componente de formación profesional está dividido en cinco módulos que se cursan a partir del segundo semestre y se fortalece esta oferta educativa con el enfoque de Vinculación comunitaria que se cursa durante seis semestres.

Se evalúa el cumplimiento de competencias genéricas, disciplinares y profesionales, fortalecidas con las competencias interculturales. En la formación profesional se impulsa la elaboración y desarrollo de proyectos comunitarios y para la certificación se requiere de la prestación del servicio social, de acuerdo con el reglamento vigente.

Al concluir los estudios se obtiene: Certificado de Bachillerato que permite estudiar una carrera de nivel superior, además del título y cédula que acredita la carrera a nivel profesional técnico, registrada ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

II.2. Centros de Educación Tecnológica Agropecuaria y Forestal (CBTA/CBTF)¹⁷⁵

Tipo de Bachillerato: Bachillerato Tecnológico, modalidad escolarizada

Está dirigido a jóvenes que cuenten con certificado de estudios de secundaria. Las carreras técnicas están orientadas a formar profesionales técnicos que atiendan a la población rural que se dedica a las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, agroindustriales y de servicios, a fin de elevar la eficiencia y calidad de los procesos productivos.

Cobertura: Se cuenta con 288 Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario y 6 Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal en 31 entidades federativas.

Duración: 3 años.

Modalidad: Educación Escolarizada.

Esta oferta educativa se ofrece en modalidad escolarizada para jóvenes en edad de cursar el bachillerato.

Ventajas que ofrece esta modalidad:

El Bachillerato tecnológico que los prepara en forma bivalente: por un lado para continuar estudios de educación superior y, por otro, para recibir formación profesional consistente en una carrera técnica que los capacita y dispone su incorporación al mercado laboral.

Plan de estudios: Su estructura curricular está organizada en seis semestres, integrados por módulos y asignaturas. Los alumnos cursan los Componentes básicos:

Formación Básica, Formación Profesional y Formación Propedéutica, y se imparte en la modalidad escolarizada.

Carreras que ofrece: Se imparten 31 carreras en 294 planteles en los siguientes campos de formación profesional: (a) Sistemas de Producción Agropecuaria y Alimentos; (b) Medio Ambiente; (c) Turismo; (d) Mantenimiento Industrial y (e) Administración y Tecnologías de la Información.

Al concluir cada módulo de formación profesional, los estudiantes reciben una constancia de competencia del módulo acreditado.

Estas constancias constituyen "salidas laterales", que permiten que los estudiantes tengan reconocimiento de las competencias profesionales que logran desarrollar y pueden facilitar su inserción al mercado laboral.

Al concluir estudios se obtiene: Certificado de bachillerato y una carta de pasante (siempre y cuando se haga Servicio Social); una vez cubiertos los requisitos correspondientes y participando en alguna de las opciones que marca el Manual de Control Escolar, se puede obtener el título y la cédula profesional de la carrera que se cursó.

¹⁷⁵ http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11803/5/images/Ficha_DGETA.PDF

II.3. Centros de Estudios Tecnológico Industrial y de Servicios (CETIS)¹⁷⁶

Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS)

Tipo de Bachillerato: Bachillerato Tecnológico, modalidad escolarizada.

Está dirigido a los jóvenes egresados de secundaria que deseen seguir estudiando, como a quienes requieren cursar una carrera técnica para incorporarse al mercado laboral.

Cobertura:

La DGETI coordina centros educativos a nivel nacional:

- 288 Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS)
- 168 Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS)
- 812 Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTES), que operan bajo un sistema descentralizado.

Duración: 3 años.

Modalidad: Educación Escolarizada.

Esta modalidad es una formación bivalente, por una parte se egresa con una carrera técnica con los conocimientos, habilidades y destrezas para integrarse al sector productivo como técnico profesional y por otra parte ofrece al egresado la posibilidad de continuar sus estudios del nivel superior.

Ventajas que ofrece esta modalidad:

- Las materias propedéuticas que se cursan son prácticamente las mismas que en el bachillerato general, por lo que se prepara para estudiar una carrera profesional del nivel superior.
- El plan de estudios incluye módulos para la formación tecnológica que te preparan como técnico del nivel medio superior en algunas de las carreras técnicas que se ofertan.
- Al concluir cada módulo, los estudiantes reciben un certificado.
- Estos certificados se plantean como “salidas laterales”, que permiten que los estudiantes tengan reconocimiento por sus estudios, aun cuando no completen todo el plan de estudios del nivel medio superior.

Plan de estudios:

- Está organizado en seis semestres integrados por asignaturas y módulos que están distribuidos en tres componentes de formación: básica, propedéutica y profesional, cubriendo un total de 2.800 horas por semestre en 16 semanas y un trabajo académico promedio de 30 horas por semana.
- El componente de formación básica con 1.200 horas: se articula con la educación básica y con la de tipo superior, aborda los conocimientos esenciales de la ciencia, la tecnología y las humanidades, aporta fundamentos a la formación propedéutica y a la profesional y está integrado por asignaturas.

¹⁷⁶ http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11805/4/images/DGETIBT_DGETI_CETIS_escolarizada.pdf

- Se distribuyen en cuatro campos de conocimiento, como son: 1. Matemáticas, 2. Ciencias naturales, 3. Comunicación, 4. Humanidades, 5. Historia, sociedad y tecnología.
- El componente de formación propedéutica con 480 horas: se articula con la educación superior, pone énfasis en una profundización de los conocimientos disciplinares que favorezca una mejor incorporación de los egresados a instituciones de ese tipo educativo y está integrado por asignaturas.
- Se organiza en tres áreas que permiten la convergencia e integración de los saberes previamente adquiridos: Físicomatemática; Químico–biológica y Económico–administrativa. (Sus seis asignaturas se ubican en el 5º y 6º semestre, tres de ellas son comunes para las tres áreas, dos más son específicas para cada área y la última es elegida por el estudiante de acuerdo con la oferta del plantel.
- El componente de formación profesional con 1.200 horas: la formación tecnológica se da a partir del segundo semestre, mediante la preparación como técnico del nivel medio superior. Se organiza en carreras estructuradas en módulos para desarrollar las competencias profesionales correspondientes al campo de formación profesional de la carrera técnica elegida.

Al concluir estudios se obtiene: el certificado de bachillerato y una carta de pasante; una vez cubiertos los requisitos correspondientes, el egresado obtiene el título y la cédula profesional de la carrera cursada, registrados ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

II.4. Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR) y Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC)¹⁷⁷

Tipo de Bachillerato: Bachillerato Tecnológico, modalidad escolarizada.

Dirigido a estudiantes con certificado de secundaria.

Cobertura: La DGE CyTM cuenta con 35 Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMAR), cuatro Centros de Estudios Tecnológicos en Aguas Continentales (CETAC) y 15 Extensiones.

Duración: 3 años.

Modalidad: Educación Escolarizada.

El Bachillerato Tecnológico está integrado por tres componentes que son: formación básica, formación propedéutica y formación profesional; y se imparte en las modalidades escolarizada, no-escolarizada y mixta, su estructura curricular presenta las horas-semana mínimas requeridas y está organizada en seis semestres, integrados por módulos y asignaturas.

Ventajas que ofrece esta modalidad: Cuenta con una estructura curricular que incluye una formación profesional y otra que permite a quienes lo cursan continuar los estudios de tipo superior.

¹⁷⁷ http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11804/4/images/Ficha_CETMAR_CETAC.pdf

Plan de estudios:

La estructura de las carreras está integrada por seis semestres, en los cuales se cursan asignaturas agrupadas en módulos de formación básica, propedéutica y profesional. Técnico en:

- Navegación y pesca
- Pesca Deportiva y Buceo
- Acuicultura de Aguas Marítimas
- Acuicultura de Aguas Continentales
- Producción Industrial de Alimentos
- Laboratorista Ambiental
- Preparación de Alimentos y Bebidas
- Recreaciones Acuáticas
- Operación Portuaria
- Administración de Recursos Humanos
- Construcción y Reparación Naval
- Mecánica Naval
- Refrigeración y Climatización
- Electrónica
- Sistemas de Información Geográfica
- Servicios de Hospedaje
- Logística

Cada semestre está organizado en 16 semanas, con 30 horas de módulos académicos en promedio. Al concluir estudios se obtiene el certificado de bachillerato, el título y la cédula profesional de la carrera que se cursó.

II.5. Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)¹⁷⁸

**Todos sus planteles se encuentran en Jalisco.*

Tipo de Bachillerato: Bachillerato tecnológico.

El CETI ofrece 12 carreras a nivel medio superior (además de cuatro licenciaturas de Ingeniería). La duración de los estudios de estas 12 carreras es de 8 semestres. Al concluir y cubrir los requisitos de servicio social y titulación se obtiene el "Título de Tecnólogo¹⁷⁹", por lo que los egresados están en posibilidades de incorporarse de manera inmediata al campo laboral o a la educación superior.

178 http://sems.gob.mx/es_mx/sems/opciones_de_estudio

179 Tecnólogo puede definirse como un experto en procesos técnicos y artes industriales. El objetivo del tecnólogo es aplicar los conocimientos para resolver problemas, crear máquinas, instrumentos, o sistemas, que sean de utilidad en las cuestiones cotidianas. En algunos países, *persona con un título superior al técnico, pero inferior al ingeniero*. Acorde con: <http://www.definiciones-de.com/Definicion/de/tecnologo.php>

Carreras de Tecnólogo con bachillerato incluido:

Impartidas en plantel Colomos:

1. Tecnólogo en Control automático e instrumentación
2. Tecnólogo en Electrónica y comunicaciones
3. Tecnólogo en Construcción
4. Tecnólogo en Mecánica automotriz
5. Tecnólogo en Electrotecnia
6. Tecnólogo en Máquinas –herramienta

Impartidas en plantel Tonalá:

- I. Tecnólogo en Calidad total y productividad
- II. Tecnólogo en Químico industrial
- III. Tecnólogo en Desarrollo electrónico
- IV. Tecnólogo en Químico en alimentos

Impartidas en ambos planteles:

1. Tecnólogo en Informática y computación
2. Ingeniería en Desarrollo de software
3. Tecnólogo en Químico en fármacos
4. Ingeniería Industrial
5. Carreras de Ingeniería
6. Ingeniería Mecatrónica
7. Ingeniería en Diseño electrónico y de sistemas inteligentes

III. Profesional Técnico

Tipo de Bachillerato: Profesional Técnico

Dirigido a egresados de la secundaria y a quienes cuenten con estudios parciales o totales de educación media superior que soliciten dictamen de equivalencia o portabilidad de sus estudios, conforme a lo establecido en el Reglamento Escolar del Sistema CONALEP.

Cobertura: Nacional, con 308 planteles ubicados en las principales ciudades y zonas industriales de 31 entidades del país y el Distrito Federal, ocho Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos (CAST).

Duración: 3 años.

Modalidad: Educación Escolarizada.

Ventajas que ofrece esta modalidad:

- El CONALEP prepara para el trabajo y además habilita para acceder a la educación superior. En su oferta educativa incorpora los adelantos tecnológicos y científicos de la sociedad del conocimiento y atiende los requerimientos del aparato productivo.
- Los Profesionales Técnicos y Profesionales Técnicos Bachiller que forma el CONALEP cursan programas reconocidos por su calidad y basados en el Modelo Mexicano de Formación Dual, por lo que son altamente valorados y competitivos en el mercado laboral.

Plan de estudios:

La estructura curricular de las carreras está integrada por los núcleos de Formación Básica y Formación Profesional y se complementan con la Formación Propedéutica de carácter opcional. Los estudios de Profesional Técnico Bachiller se cursan en seis semestres, con 35 horas de clase a la semana, en horarios matutino y vespertino, según corresponda.

Carreras Técnicas que ofrece:

Imparte 47 carreras agrupadas en 7 áreas de formación ocupacional: Producción y Transformación; Mantenimiento e Instalación; Tecnología y Transporte; Salud; Electricidad y Electrónica; Contaduría y Administración; y Turismo. Las carreras que imparte son:

Carreras que imparte el CONALEP			
Administración	Enfermería General	Mantenimiento de Sistemas Electrónicos	Productividad Industrial
Alimentos y bebidas	Escenotecnia	Máquinas-Herramienta	Química Industrial
Artes Gráficas	Expresión Gráfica Digital	Mecatrónica	Refrigeración y Climatización
Asistente Directivo	Fuentes Alternas de Energía	Metalmecánica	Salud Comunitaria
Asistente y Protesista Dental	Hospitalidad Turística	Metalurgia	Seguridad e Higiene y Protección Civil
Autotrónica	Industria del Vestido	Minero Metalurgista	Sistemas Electrónicos de Aviación
Conservación del Medio Ambiente	Informática	Motores a Diésel	Soporte y Mantenimiento de Equipo de Cómputo
Construcción	Laministería y recubrimiento de las Aeronaves	Autotransporte	Telecomunicaciones
Contabilidad	Mantenimiento automotriz	Optometría	Terapia Respiratoria
Control de Calidad	Mantenimiento de Motores y Planeadores	Plásticos	Textil
Curtiduría	Mantenimiento de Sistemas Automáticos	Procesamiento Industrial de Alimentos	
Electricidad Industrial	Mantenimiento de Sistemas Electrónicos	Producción y Transformación de Productos Acuícolas	
Electromecánica Industrial	Mantenimiento de Sistemas Automáticos	Producción de Calzado	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la página web de la SEP-EMS. http://sems.gob.mx/es_mx/sems/opciones_de_estudio

Al concluir los estudios se obtiene:

- Título Profesional.
- Cédula Profesional.
- Certificado de Bachillerato.

El proceso de admisión al Sistema CONALEP se puede realizar en línea a través de la dirección electrónica <http://www.conalep.edu.mx> en el banner Pre-registro para Admisión del Ciclo Escolar correspondiente o directamente en el plantel de preferencia, en la ventanilla de Servicios Escolares. En el Portal CONALEP están disponibles las Convocatorias de cada estado de la República, con los requisitos y el procedimiento a seguir para el ingreso.

IV. Centros de Capacitación para el Trabajo (CECATI) e Institutos Descentralizados de Capacitación para el Trabajo (ICAT)

Se trata de cursos en la modalidad de educación escolarizada, que ofrece como ventajas ser un modelo de Educación Basada en Competencias (EBC) orientado a la demanda del mercado laboral conforme a los estándares acordados con representantes del sector productivo.

La oferta es de 246 cursos de corta duración y en horarios flexibles, agrupados en 55 especialidades.

La evaluación es por cada curso; son de tipo formativo y sumatorias.

Al concluir estudios se obtiene: un diploma del curso o especialidad, el cual certifica los conocimientos adquiridos.

Las inscripciones (o periodos de registro) son durante todo el año.

También existe un Campus Virtual de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo Formación en línea¹⁸⁰ (DGCFT), que ofrece capacitación para y en el trabajo. Estos cursos en línea tienen una duración de 30 a 100 horas, dependiendo de la temática seleccionada. La cobertura, al ser a través de internet, es a nivel nacional y cuenta con usuarios de todos los estados de la República Mexicana.

La modalidad es no escolarizada, en línea. Mediante una infraestructura informática, se ofrece formación y capacitación en una determinada actividad productiva o función. Utiliza apoyos como manuales, diapositivas, videos, guías y el apoyo de un asesor en línea como facilitador del aprendizaje.

Está dirigido a todo el público interesado en los cursos que se ofertan y que buscan la superación personal, profesional o laboral o con fines de autoempleo, inserción o promoción en el mercado laboral. No requiere secundaria concluida o algún otro grado escolar.

Dentro de sus ventajas se encuentran:

Formación mediante el uso de las TIC; proporciona un proceso educativo centrado en el aprendizaje; forma alumnos como participantes activos en la construcción de su propio aprendizaje; impulsa la superación personal, profesional y laboral; es flexible en cuanto a espacio y tiempo; permite ser un enfoque de formación por competencias que incluso pueda llevar a la certificación, así como la

180 http://sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11789/3/images/cecati_linea_oe.pdf

autogestión del tiempo, lo que posibilita que las personas puedan lograr mayor independencia y autonomía. También posibilita disponer de recursos didácticos, en gran variedad de formatos y sin costo adicional, facilita la comunicación bidireccional de los alumnos, tanto con sus asesores como con sus compañeros en cualquier horario.

Es apropiada para todas las clases en línea, así como también para complementar el aprendizaje presencial. La mayoría de las áreas de introducción de texto (recursos, mensajes de los foros etc.) pueden ser editadas usando HTML, tan sencillo como cualquier editor de textos, disponible para su uso en cualquier dispositivo móvil, entre otros.

Se cuenta con las siguientes categorías de cursos en línea:

- Capacitación Técnica: El estudiante obtiene los conocimientos teóricos de la capacitación técnica y las habilidades prácticas que requiere.
- Capacitación Docente: Orientada al personal docente frente al grupo, les brinda nuevas herramientas para su actualización y superación profesional.
- Capacitación Directiva: Enfocada a desarrollar y fomentar las acciones inherentes a su cargo al personal directivo.
- Capacitación Personal Administrativo: Actualiza y refuerza los conocimientos y habilidades del personal administrativo.
- Capacitación con fines de Certificación: Cursos diseñados con base en Estándares de Competencia Laboral del CONOCER, los cuales sirven de alineación para someterse posteriormente al proceso de evaluación y certificación de ese organismo.

La evaluación es por curso. Durante el curso se realizan tareas, cuestionarios y se participa en foros, para finalmente realizar un proyecto que integra todos los conocimientos adquiridos. Cada actividad tiene un puntaje y al final se promedian.

Una vez acreditado el curso en línea, se obtiene una constancia que respalda los conocimientos.

Los periodos de registro y de inscripciones son durante todo el año y los periodos de inscripción se publican en la siguiente liga: <http://www.campusvirtual.cidfort.edu.mx/calendarioreg.php>

Se ofrece información de contacto, así como la liga de contacto para visitar la plataforma de cursos en línea de la DGCFT: <http://www.campusvirtual.cidfort.edu.mx/index.php>

Este libro se terminó de imprimir en
el Departamento de Publicaciones de
OIT/Cinterfor en Montevideo,
setiembre de 2015

Hecho el depósito legal
número 366.979