

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Formación profesional y capacitación en México

Ívico Ahumada Lobo

MACRO
ECONOMÍA
DEL
DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Formación profesional y capacitación en México

Ívico Ahumada Lobo



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Ívico Ahumada Lobo, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, en el marco de las actividades del proyecto para el fortalecimiento de las capacidades de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo (ROA-236-8), financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3874

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Marco normativo de la capacitación en el trabajo	11
A. Ley Federal del Trabajo	11
B. Cumplimiento de la normatividad.....	12
C. Observatorio de la capacitación	13
II. Programas de capacitación en el trabajo	15
A. Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST)	15
B. Programa de Apoyo a la Productividad (PAP).....	16
C. Programas de desarrollo económico y social que apoyan la capacitación	19
1. Secretaría de Economía (SE)	19
2. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	20
3. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	21
4. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	22
5. Otras dependencias	23
III. Capacitación para el trabajo	25
A. Capacitación para el trabajo de trabajadores desempleados	26
1. Modalidades de capacitación	26
2. Población atendida	27
3. Inserción laboral.....	29
4. Presupuesto	31
5. Estructura organizacional y vinculación con otros actores	31
B. Capacitación para el trabajo de manera escolarizada.....	32
1. Modalidades de capacitación	33
2. Población atendida	34
3. Inserción laboral.....	38

4.	Presupuesto	38
5.	Estructura organizacional y vinculación con otros actores	38
IV.	Educación tecnológica de nivel medio superior	41
A.	Sistemas escolares.....	41
B.	Población atendida.....	43
C.	Inserción laboral.....	44
D.	Presupuesto	45
E.	Estructura organizacional y coordinación interinstitucional	46
V.	Certificación de competencias laborales	49
A.	Estructura y operación del CONOCER.....	49
B.	Indicadores básicos	50
C.	Presupuesto	50
D.	Coordinación institucional	50
IV.	Conclusiones	53
	Bibliografía	57
	Anexo Glosario de siglas.....	61
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	65
Cuadros		
CUADRO 1	DEPENDENCIAS PÚBLICAS VINCULADAS A LA FPC	9
CUADRO 2	PROGRAMAS DE LA SE MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	20
CUADRO 3	PROGRAMAS DE LA SAGARPA MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	21
CUADRO 4	PROGRAMAS DE LA SEDATU MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	22
CUADRO 5	PROGRAMAS DE LA CDI MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	23
CUADRO 6	OTROS PROGRAMAS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL.....	24
CUADRO 7	PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO	25
CUADRO 8	EDUCACIÓN TECNOLÓGICA DE NIVEL MEDIO SUPERIOR.....	42
Gráficos		
GRÁFICO 1	POBLACIÓN ATENDIDA POR MODALIDAD	28
GRÁFICO 2	POBLACIÓN ATENDIDA POR GRUPOS DE EDAD.....	28
GRÁFICO 3	POBLACIÓN ATENDIDA POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD.....	29
GRÁFICO 4	TASA DE COLOCACIÓN POR MODALIDAD Y SEXO.....	29
GRÁFICO 5	ESTUDIANTES EN CURSOS DE CAPACITACIÓN POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE SUS ESCUELAS	34
GRÁFICO 6	MATRÍCULA DE LOS CECATI SEGÚN TIPO DE CURSO	35
GRÁFICO 7	MATRÍCULA DE CECATI POR ENTIDAD FEDERATIVA	35
GRÁFICO 8	MATRÍCULA DE CECATI POR ESPECIALIDAD	36
GRÁFICO 9	MATRÍCULA DE LOS ICAT SEGÚN TIPO DE CURSO	37
GRÁFICO 10	MATRÍCULA DE ICAT POR ENTIDAD FEDERATIVA	37
GRÁFICO 11	TASA DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ENTRE QUIENES CONCLUYERON LA EDUCACIÓN BÁSICA, SEGÚN EDAD	44
GRÁFICO 12	DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR SISTEMA DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA.....	44
GRÁFICO 13	PRESUPUESTO 2014 POR SISTEMA DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA.....	46

Resumen

Los patrones tienen la obligación legal de capacitar a sus trabajadores, pero el gobierno carece de mecanismos efectivos para exigir que la cumplan. Los programas implementados para apoyar que las empresas capaciten en el trabajo son insuficientes, debido a que no son prioritarios para el gobierno, que privilegia la capacitación para el trabajo, principalmente escolarizada, y sobre todo la educación tecnológica. Para los trabajadores desempleados, el gobierno ha implementado el Subprograma BÉCATE, que ofrece capacitación para el trabajo no escolarizada.

Aunque los sistemas de educación tecnológica y de capacitación para el trabajo son reducidos en comparación con la PEA, parte de sus egresados se ocupa en la economía informal, debido a la escasa demanda laboral de la economía formal. Por ello, el gobierno ha reorientado su FPC para apoyar el autoempleo tanto de estos egresados como de la PEA en general.

Las adecuaciones de la FPC han implicado que el aprendizaje de competencias laborales ya no sea su objetivo primordial, sino que prevalezcan otros objetivos, ya sea la eficiencia terminal de los alumnos, la tasa de colocación de los desempleados o la tasa de sobrevivencia de los proyectos de autoempleo. En cualquier caso, la adquisición de competencias laborales per se y su certificación han perdido relevancia. El CONOCER se estableció para contar con un sistema de normalización y certificación de competencias laborales para todas las instituciones; sin embargo, su presupuesto es insuficiente y el alcance de sus acuerdos con las instancias de FPC es reducido.

Mientras no se recupere el dinamismo de la economía formal, el desarrollo de un SNFPC tendría que considerar que los trabajadores informales, tres quintas partes de la población ocupada, requieren competencias laborales mínimas y sin certificación.

Introducción

El propósito de este diagnóstico es sistematizar y examinar las principales características y resultados de las instituciones y programas del gobierno mexicano encargadas de la formación profesional y la capacitación (FPC) de los trabajadores. Con base en el análisis de sus fortalezas y debilidades actuales, así como de sus perspectivas, se valoran las opciones de desarrollo de un Sistema Nacional de Formación Profesional y Capacitación (SNFPC) en México.

En particular, se presentan las características básicas de los diferentes sistemas de FPC, tales como su población atendida, su tipo de apoyo, sus modalidades de atención y su financiamiento. También se examina en qué medida responden a los intereses de formación de los trabajadores y a los requerimientos de personal calificado de las empresas, cómo se vinculan con el sector productivo y cuáles son los niveles de inserción laboral de los trabajadores que adquirieron o mejoraron sus competencias laborales. Se pone especial énfasis en los mecanismos de vinculación, coordinación y colaboración entre las propias instituciones de FPC.

El Estado mexicano ha fomentado el desarrollo de las competencias laborales de la población mediante dos tipos de intervenciones. Por un lado, ha estipulado un conjunto de disposiciones legales para obligar a los patrones a capacitar a sus trabajadores y, por el otro, ha implementado políticas y programas públicos que imparten educación tecnológica y cursos de capacitación o proporcionan apoyos para la formación profesional de los trabajadores.

Las normas fundamentales del marco normativo de la capacitación de los trabajadores en activo están contenidas en el Artículo 123 de la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo (LFT), las cuales serán examinadas en el siguiente apartado.

Las principales dependencias que ejecutan políticas y programas vinculados a la FPC pueden agruparse en tres categorías dependiendo de la duración de sus planes de estudio y la vinculación laboral de quienes participan en ella:

- Educación tecnológica de nivel medio superior¹, que a su vez se divide en educación profesional técnica y bachillerato tecnológico.

La educación tecnológica de nivel medio superior se ha convertido, por el tamaño de su matrícula y por la profundidad de sus estudios, en la principal intervención pública para proporcionar a las personas las competencias laborales requeridas para incorporarse a las actividades productivas. La duración de su plan de estudios es de tres años y para ingresar a ella se requiere el certificado de secundaria². Esta educación es normada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), que además coordina las escuelas públicas, tanto federales como estatales, y administra, directa o indirectamente, las que pertenecen al gobierno federal.

En este diagnóstico no se examinan las secundarias técnicas que capacitan a sus estudiantes en un área tecnológica debido a que, como son una opción bivalente, sus egresados aprovechan cada vez más su orientación propedéutica para continuar sus estudios, ya sea incorporándose al bachillerato general o profundizando su formación para el trabajo en escuelas tecnológicas de nivel medio superior³. A ello contribuye que, por la reforma constitucional de 2012, la educación media superior se ha vuelto obligatoria, disposición que deberá ser totalmente efectiva para el año 2022.

- Capacitación para el trabajo, que puede ser escolarizada o no escolarizada.

La capacitación para el trabajo escolarizada con financiamiento público es normada y coordinada por la SEP, la cual también norma la operación de las escuelas privadas de formación para el trabajo que deciden contar con el comprobante de validez de estudios proporcionado por la SEP. Sus cursos son de corta duración, de máximo seis meses, y para ingresar a ella no se requiere ningún antecedente escolar, con excepción de saber leer y escribir.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) financia parcialmente la mayoría de la capacitación para el trabajo no escolarizada impartida con apoyo de recursos públicos. Esta capacitación dura de uno a tres meses y no se requiere ningún requisito académico para acceder a ella.

- Capacitación en el trabajo, que puede ser el propósito primordial de la intervención pública o sólo un componente complementario de programas públicos que tienen otro objetivo principal.

Por más de dos décadas la STPS ha sido la dependencia pública responsable de los programas que tienen como objetivo principal la capacitación de trabajadores en activo.

Entre las múltiples dependencias que ejecutan programas públicos que incluyen un componente de capacitación en el trabajo, aunque sólo sea complementario, destacan las Secretarías de Economía (SE), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En el cuadro 1 se presentan las dependencias que serán examinadas en este estudio, agrupadas de acuerdo con la categoría a la que pertenecen.

¹ En todo el documento la “educación de nivel medio superior”, categoría utilizada de manera oficial por el gobierno mexicano, se refiere a la “educación secundaria alta”, segunda y última etapa de la educación secundaria, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (UNESCO 2013), utilizada generalmente por organismos internacionales y en la mayoría de los países. Este nivel educativo dura 3 años.

² En todo el documento las referencias a “educación secundaria” corresponden a la definición de “educación secundaria baja”, primera etapa de la educación secundaria, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (UNESCO 2013). La educación secundaria dura tres años y empieza alrededor de los 13 años de edad, cuando los estudiantes terminan los seis años que comprende la educación primaria.

³ Este cambio se enmarca en la tendencia a nivel mundial de transferir la educación tecnológica hacia los niveles medio superior o superior (World Bank 2005).

CUADRO 1
DEPENDENCIAS PÚBLICAS VINCULADAS A LA FPC

Sistema	Modalidad	Ejecutores
Educación Tecnológica de Nivel Medio Superior	Bachillerato tecnológico	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) ^a Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF) Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) ^a Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS). Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS) Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (CECyTES) Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM) Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMar) Centros de Estudios de Aguas Continentales (CETAC)
	Educación profesional técnica	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)
Capacitación para el Trabajo	Capacitación escolarizada	Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) ^a Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT)
	Capacitación no escolarizada	Coordinación General de Empleo (CGE) Servicios Estatales de Empleo (SEE)
Capacitación en el Trabajo	Capacitación como componente básico de la intervención pública	Dirección General de Capacitación (DGC) Dirección General de Productividad Laboral (DGPL)
	Capacitación como componente complementario de la intervención pública	Secretaría de Economía (SE) Secretaría de Turismo (SECTUR) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

Fuente: INEE (2011); SEP (2012^a); STPS (2013g); ALA (2012); CIESAS (2012); COLMEX (2012); UIEM (2012) y CIDE (2012).

^a También imparten algunos cursos de capacitación en el trabajo para trabajadores activos.

I. Marco normativo de la capacitación en el trabajo

A. Ley Federal del Trabajo

En atención al reconocimiento de la importancia de la FPC, el Estado mexicano estableció en la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 1970, en su artículo 132, fracción XV, la obligación de las empresas de capacitar a sus trabajadores (STPS, 2013b). Posteriormente, en 1977 se decidió elevar esta obligación a rango constitucional, especificándose en el apartado A, fracción XIII, del artículo 123 de la Constitución Política (Secretaría de Gobernación, 2014). A partir de este mandato constitucional, una año después se reformó la LFT, agregándose al Título Cuarto, “Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones”, el capítulo III Bis, “De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores”, que en sus artículos 153-A a 153-X estipulaba los derechos y obligaciones de patrones y trabajadores en materia de capacitación (STPS, 2013b).

La reforma a la LFT de 2012 confirmó la obligación de las empresas de impartir capacitación o el adiestramiento en su trabajo a todos los trabajadores. Por su relevancia para el diagnóstico de los sistemas de FPC, destacan las disposiciones siguientes (STPS, 2013a):

- “Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación o el adiestramiento en su trabajo... conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o la mayoría de sus trabajadores” (Artículo 153-A).
- “Los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan” (Artículo 153-A).

- “Las instituciones, escuelas u organismos especializados, así como los instructores independientes que deseen impartir formación, capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizados y registrados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social” (Artículo 153-A).
- “En las empresas que tengan más de 50 trabajadores se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación, Adiestramiento y Productividad, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de los patrones, y serán las encargadas de... vigilar, instrumentar, operar y mejorar los sistemas y los programas de capacitación y adiestramiento ...” (Artículo 153-E).
- “Los planes y programas de capacitación y adiestramiento... deberán basarse en normas técnicas de competencia laboral, si las hubiere para los puestos de trabajo de que se trate” (Artículo 153-H)
- “La constancia de competencias o de habilidades laborales es el documento con el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación. Las empresas están obligadas a enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control, listas de las constancias que se hayan expedido a sus trabajadores” (Artículo 153-V).

B. Cumplimiento de la normatividad

La Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT) de la STPS es la responsable de vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones laborales, entre las que se encuentran las relativas a la impartición de la capacitación (STPS, 2008). Debido a sus escasos recursos, la DGIT ha decidido concentrar sus acciones en los asuntos que considera prioritarios, tales como el cumplimiento de las normas sobre condiciones laborales, por lo que no ha podido atender todas sus responsabilidades referentes a las obligaciones patronales en materia de capacitación. Aun en los asuntos considerados prioritarios, esta dependencia no ha podido evitar que se violen de manera generalizada las disposiciones laborales, como se ilustra con la existencia de 47% de los trabajadores subordinados sin seguridad social (INEGI, 2013b). Si en general esta dependencia carece de mecanismos eficaces para detectar el incumplimiento o para exigir que se cumpla la obligatoriedad de las normas laborales, la situación es todavía más grave en el caso de la capacitación en el trabajo.

Hasta mayo de 2014, la Dirección General de Capacitación (DGC) ha sido la responsable de diseñar, implementar y operar los procedimientos y trámites para que las empresas cumplan la normatividad en materia de capacitación en el trabajo⁴. Para ello, registra todos los planes de capacitación y adiestramiento que hayan acordado las empresas con sus trabajadores (STPS, 2008). Además, integra un padrón de todos los trabajadores que hayan sido capacitados por las empresas.

A pesar de que la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores ha existido por más de cuatro décadas, su nivel de cumplimiento todavía es reducido. Para fines de 2012, únicamente el 68% de los patrones inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (sector formal de la economía) habían registrado el cumplimiento de sus obligaciones legales en materia de capacitación y adiestramiento ante la STPS⁵.

Por otra parte, en julio de 2013 únicamente 5 millones de trabajadores estaban integrados al Padrón de Trabajadores Capacitados, lo que representa 30% de los trabajadores permanentes inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (trabajadores formales) y sólo 10% de los 50 millones de trabajadores ocupados del país (STPS, 2013d). Además, se debe tener presente que la inscripción en el Padrón de Trabajadores Capacitados es un cumplimiento formal que no necesariamente implica que los inscritos cuentan con las competencias laborales documentadas, ya que no existe algún tipo de examen o

⁴ Está en proceso la transferencia de esta obligación a la Dirección General de Capacitación y Productividad Laboral (DGCPL) que previsiblemente será creada en junio de 2014, una vez que se modifique el Reglamento Interior de la Secretaría (STPS 2014).

⁵ Dato reportado en Avance en los Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal, ejercicio fiscal 2012, reportado en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512572> (consultada el 30 de abril de 2014).

mecanismo de verificación. El bajo cumplimiento de la obligación patronal de capacitar se confirma con información para 2009 de la última Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo (ENECE), la cual reporta que sólo 35% de la población económicamente activa ha sido capacitada en el trabajo en algún momento de su vida laboral (STPS, 2013c).

El bajo porcentaje de trabajadores que reciben capacitación en el trabajo se explica en parte porque para las empresas la inversión en capacitación no es tan redituable como otras inversiones. Cuando la capacitación proporciona competencias generales las empresas no pueden asegurar que ellas reciban los beneficios de los mayores y mejores conocimientos y habilidades que adquieren los trabajadores, ya que éstos pueden emplearse en otras empresas, las cuales aprovecharían las competencias adquiridas. Por otra parte, cuando la inversión en capacitación proporciona competencias específicas, que no pueden ser utilizadas en otras empresas, su rentabilidad es reducida porque el cambio tecnológico y las frecuentes reestructuraciones productivas las vuelvan obsoletas con relativa rapidez. Dado que los trabajadores requieren competencias específicas para el mejor desempeño de sus actividades, las empresas privilegian su aprendizaje mediante la experiencia, que proporciona conocimientos y habilidades como resultado del desempeño usual de las labores productivas.

Los datos sobre la proporción de trabajadores capacitados en el trabajo también confirman que las acciones de la STPS no han sido suficientes para asegurar que se cumplan las normas en materia de capacitación, debido en parte a la falta de coordinación entre la DGIT y la DGC. A pesar de que el Reglamento Interior de la STPS establece que dichas dependencias deben coordinarse (STPS, 2008), ello se ha dificultado porque tienen diferentes prioridades; mientras que la DGC se interesa por contar con una mayor cantidad de trabajadores capacitados, la DGIT busca reducir el nivel de incumplimiento de las regulaciones laborales y su impacto en los trabajadores, por lo que se enfoca a las que son más graves para el bienestar y a las más fáciles de prevenir, detectar y sancionar.

C. Observatorio de la capacitación

Como parte de sus acciones de apoyo a la FPC, la DGC organizó a fines de 2009, y mantiene hasta el presente, el Observatorio de la Capacitación, que es un portal de internet que enlista las instituciones públicas y privadas que ofrecen cursos y becas de capacitación, lo que facilita la búsqueda de opciones de FPC, a la vez que orienta a los empresarios en el cumplimiento del registro de sus obligaciones legales (STPS, 2012b).

Con el fin de integrar la información que se presenta en el Observatorio de la Capacitación se conformó un Grupo Técnico, en el que participan:

- i) Organismos empresariales, tales como Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Cámara Nacional la Industria y Transformación (CANACINTRA), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Asociación Mexicana de Capacitación de Personal Empresarial (AMECAP) y Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias (AMMJE).
- ii) Confederaciones sindicales, tales como el Congreso del Trabajo (CT), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).
- iii) Dependencias del sector público, tales como Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de la Función Pública (SFP), Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) e Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL).

Entre 2009 y 2013, se han incluido 10.248 cursos en el Portal (85% del sector privado y el 15% del sector público). La propia DGC clasificó a los cursos de acuerdo a su orientación, reportando que 40% tenían contenidos de desarrollo humano, 20% de calidad y productividad, 15% de administración y finanzas y 25% de educación básica, informática y formación de instructores (STPS, 2013e).

II. Programas de capacitación en el trabajo

El gobierno Federal reconoce que no es suficiente la normatividad para lograr que las empresas capaciten a sus trabajadores, sino que es necesaria una mayor intervención pública para fomentarla e incentivarla.

Además de sus funciones de diseño, implementación y ejecución de los procedimientos relativos al cumplimiento de las normas en materia de capacitación en el trabajo, la DGC también opera el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST).

Por otra parte, la Dirección General de Productividad Laboral (DGPL) ejecuta el Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), que tiene como principal intervención la capacitación de los trabajadores de las empresas beneficiarias.

Adicionalmente, múltiples programas de fomento a empresas y a actividades de autoempleo proporcionan apoyos para capacitación, de manera complementaria a otros apoyos, principalmente subsidios y créditos para inversiones en actividades productivas.

A. Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST)

El PROCADIST imparte cursos cortos de capacitación, de 10 horas máximo, a trabajadores en activo y a personas en situación de vulnerabilidad laboral, aprovechando las tecnologías de información y comunicación (STPS, 2012b). El PROCADIST ofrece 54 cursos en línea mediante dos modalidades: en la de autoaprendizaje, el participante lleva cabo de manera independiente sus procesos de aprendizaje y autoevaluación. En la modalidad tutorizada, el participante cuenta con un guía que lo apoya mediante comunicación a distancia.

Alrededor de la mitad de los cursos tratan sobre temas de salud y seguridad en el trabajo o inspección del trabajo (en apoyo a otras áreas de la STPS). Ajustándose al formato de máximo 10 horas de capacitación, también se imparten cursos sobre alfabetización digital (Manejo del Sistema Operativo Windows, Navegando por Internet, etc.), capacidades directivas (Calidad y Productividad, Liderazgo en la Gestión, Negociación, etc.), capacidades generales (Actitud de Calidad, Solución de Problemas, etc.)

capacidades técnicas (Atención a Comensales, Tiendas de Autoservicio, Telemarketing, etc.) y formación para la vida (Vamos a Buscar Empleo, Paternidades, Relaciones Interpersonales, etc.). La mayoría de los cursos fueron diseñados por el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), el cual los reconoce como parte del plan de estudios de la secundaria no presencial que se imparte a los adultos que no terminaron su educación básica.

Durante 2013, un total de 25.468 personas concluyeron uno de los cursos ofrecidos por el PROCADIST⁶. Al revisar las características de quienes tomaron estos cursos se observa que el Programa no se concentra en un grupo de población en particular: 43% eran mujeres, 54% tenían más de 30 años, 74% habían estudiado al menos la licenciatura y 3% tenían algún tipo de discapacidad. Además, tampoco se circunscribía al sector privado, pues 57% pertenecían al gobierno o al sector social (STPS, 2013d).

No existe un presupuesto asignado exclusivamente al PROCADIST, sino que éste está incluido en el presupuesto general de la DGC, que también comprende el Observatorio de la Capacitación y otras acciones para facilitar y vigilar el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar. El presupuesto ejercido (aprobado en el caso de 2014) por la DGC ha oscilado entre 51 y 58 millones de pesos (alrededor de 4 millones de dólares⁷) entre 2008 y 2014⁸.

Dado que son cursos en línea y de corta duración, los participantes en el PROCADIST no construyen una vinculación cercana con la DGC, por lo que se dificulta su seguimiento al terminar su participación. Ello ha provocado que se desconozca cuál ha sido la utilidad de estos cursos para fortalecer las competencias y mejorar la inserción laboral de quienes los tomaron.

B. Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)

Con el fin de facilitar que las empresas capacitaran a sus trabajadores, cumpliendo la Ley y mejorando su productividad y competitividad, el gobierno federal estableció en 1987, con financiamiento del Banco Mundial y después del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el programa Capacitación Integral de la Mano de Obra (CIMO), que posteriormente se transformó en el programa Capacitación Integral y Modernización (con las mismas siglas) y luego Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC). Este programa fue cancelado a fines de 2008 debido al proceso de debilitamiento que registró con el cambio de prioridades del gobierno federal, que redujo la amplitud de sus intervenciones, y a la proliferación, que no pudo ser controlada, de casos de simulación de cursos (UAM, 2009).

El Programa era ejecutado por Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC) ubicadas en las 32 entidades federativas del país. Con el fin responder de la mejor manera a los requerimientos de recursos humanos de los empleadores, sobre todo de la pequeña y mediana empresa, el CIMO construyó una estrecha vinculación con las asociaciones empresariales (Ahumada Lobo, 2007). Es más, una proporción considerable de las UPC estaban ubicadas físicamente dentro de las instalaciones de dichas asociaciones.

La disposición por atender las necesidades de las empresas pequeñas y medianas propició que el CIMO extendiera sus apoyos hacia procesos complementarios a la capacitación, como asistencia técnica, comercialización y articulación de cadenas productivas, labores que eran atribución de programas de fomento económico ejecutados por la SE. Ante ello, el gobierno federal decidió que el CIMO se concentrará en los apoyos a la capacitación, sin realizar una intervención integral de mejoramiento de la productividad y competitividad de las empresas, lo que disminuyó el interés de los empresarios por participar en él.

⁶ Cabe aclarar que algunas personas podrían ser contabilizadas más de una vez, ya que no existe restricción para tomar varios cursos.

⁷ A 13 pesos por dólar, que fue el tipo de cambio al final de 2012 y el promedio aproximado durante ese año. Considerando que el tipo de cambio ha oscilado alrededor de esta cifra en los últimos años, este tipo de cambio se utilizó en todo el documento en las conversiones de pesos a dólares.

⁸ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512572> (consultada el 30 de abril de 2014).

Este programa no capacitaba directamente sino que subsidiaba un porcentaje del costo de la capacitación que recibían los trabajadores de las empresas beneficiarias. Los cursos eran acordados entre el Programa y las empresas a partir de un diagnóstico de necesidades de capacitación elaborado conjuntamente, con el apoyo de consultores-capacitadores externos.

Entre 1995 y 2000 el Programa apoyó la capacitación de más de 500 mil trabajadores anuales pero a partir de ese año su dimensión se redujo a menos de 300 mil capacitados anuales; cabe aclarar que estos datos contabilizan al mismo trabajador como un trabajador adicional cada vez que recibe un nuevo apoyo (CESOP, 2005). Si se considera a los trabajadores que recibieron capacitación, sin importar las veces que la recibieron durante el año, evitando de esta manera que un mismo trabajador sea contabilizado varias veces, se estima que 50 mil trabajadores fueron capacitados el último año del Programa.

Entre 2003 y 2007 el presupuesto promedio del CIMO fue de 180 millones de pesos (14 millones de dólares), disminuyendo a 140 millones de pesos (11 millones de dólares) en su último año de operación. Este presupuesto era financiado parcialmente con un préstamo del BID y el resto con recursos fiscales.

Como un sustituto al programa CIMO, la DGPL estableció en 2009 el Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), con un objetivo similar al primero: fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores en activo. Este programa prácticamente no operó entre 2011 y 2013 pero se ha empezado a reactivar en 2014 y se prevé que opere normalmente a partir del segundo semestre de este año.

El programa se ejecuta a través de Oficinas de Fomento a la Productividad (OFP). Actualmente existen OFP en siete entidades federativas y se proyecta que para fin de 2014 ya funcionen en todas las 32 entidades del país.

Para el logro de sus objetivos, el PAP cuenta con cuatro componentes, de los cuales únicamente uno consiste en formación profesional (STPS, 2013f). El componente Capacitación Específica por Competencias subsidia entre 30 y 80% del costo de los cursos de capacitación acordados entre la empresa y el Programa, los cuales son impartidos por instructores seleccionados por la empresa a partir de una terna propuesta por el Programa.

Los otros tres componentes no comprenden procesos de enseñanza aprendizaje, sino que se refieren a tareas de apoyo a las acciones de capacitación y productividad. Mediante un curso de 5 horas, el componente Sensibilización a los Trabajadores busca convencerlos de la importancia de desarrollar su empleabilidad e incrementar la productividad. El componente Asistencia Técnico-legal en Materia de Productividad consiste en la detección de oportunidades de mejora de las actividades productivas y en la orientación sobre las disposiciones legales referentes a capacitación y productividad. El componente Estímulos a la Certificación de Competencias Laborales subsidia parte del costo del proceso de evaluación y obtención del certificado de competencias laborales.

En su primer año de operación, 2009, el PAP contó con un presupuesto, financiado completamente con recursos públicos, de 111 millones de pesos (8,5 millones de dólares), disminuyendo el siguiente año a 17 millones de pesos (1,3 millones de dólares) y a menos de 5 millones de pesos (0,4 millones de dólares) de 2011 a 2013, cuando el programa casi desapareció. El presupuesto original del PAP para 2014 es de 3 millones de pesos (0,2 millones de dólares)⁹ pero se prevé una modificación presupuestal que lo incremente para el segundo semestre del año.

El PAP atendió a 184 mil trabajadores en 2009 y a un promedio de 10 mil trabajadores anuales desde 2010 hasta 2013, años en que el programa prácticamente no operó (CISS, 2013). Cabe aclarar que la gran mayoría de los beneficiarios ha recibido apoyos de los componentes que no comprenden procesos de enseñanza aprendizaje. Por ejemplo, en 2013 únicamente 600 trabajadores, 5% de la población atendida, participaron en el componente de Capacitación Específica por Competencias. Para dimensionar el tamaño de esta intervención pública se debe tener presente que el CIMO, antecedente del PAP, apoyaba anualmente la capacitación de más de 500 mil trabajadores en activo.

⁹ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512409> (consultada el 30 de abril de 2014).

El PAP ha establecido acuerdos con el CONOCER para facilitar que las normas de competencia laboral emitidas por este Consejo sean la base, cuando existan, de la capacitación que subsidia el Programa y para propiciar la certificación de trabajadores con base en dichas normas.

El PAP podría tener sinergias con diversos programas de la SE, entre los que destaca el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME), y de otras dependencias del gobierno federal que promueven la capacitación de trabajadores en activo. Sin embargo, faltan acuerdos de coordinación con las dependencias que ejecutan dichos programas.

Dado que el PAP no capacita directamente, sino que proporciona subsidios y apoyos para diseñar, organizar y sufragar los cursos de capacitación, también podría generar sinergias con los múltiples programas federales dedicados a la FPC. Aunque a nivel local han desarrollado algunas acciones conjuntas con estos programas, no existen mecanismos formales de colaboración con ellas.

El PAP conservó parte de la estructura organizacional del Programa CIMO en los estados donde mantuvo operaciones, transformando las UPC en UFP. Ello le permitió aprovechar parte de la larga experiencia de vinculación con empresarios y con asociaciones empresariales acumulada por el CIMO.

Con el fin de articular de mejor manera las tareas de apoyo a la capacitación con las de fomento a la productividad, se prevé que en junio de 2014 la DGPL absorba las tareas referentes a los procedimientos y trámites de cumplimiento patronal de las normas en materia de capacitación en el trabajo, que todavía son responsabilidad de la Dirección General de Capacitación (DGC), transformándose en la Dirección General de Capacitación y Productividad Laboral (DGCPL). Además, esta nueva dependencia asumirá los convenios de coordinación y colaboración, así como los mecanismos de vinculación, que tenían las dos dependencias que se integran.

De acuerdo con el proyecto publicado de Reglamento Interior de la STPS, corresponderán a la DGCPL, entre otras, las siguientes atribuciones (STPS, 2014):

- i) “Coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencias laborales, con el fin de: a) Determinar 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 y b) Establecer un régimen de certificación, aplicable a toda la República, conforme al cual sea posible acreditar conocimientos, habilidades o destrezas, intermedios o terminales, de manera parcial y acumulativa, que requiere un individuo para la ejecución de una actividad productiva, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos”.
- ii) “Establecer los criterios y requisitos que deben cumplir las instituciones, escuelas u organismos especializados así como su personal docente y los instructores independientes que deseen impartir formación, capacitación o adiestramiento; supervisar su correcto desempeño, expedir las autorizaciones y realizar los registros correspondientes para su operación y, en su caso, cancelación”.
- iii) “Registrar y sistematizar las constancias de competencias o de habilidades laborales que acrediten la capacitación y el adiestramiento recibidos por los trabajadores en las empresas, así como los certificados, diplomas, títulos o grados que expidan el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal, cuando el puesto y categoría correspondientes figuren o sean similares a los incluidos en el Catálogo Nacional de Ocupaciones”.
- iv) “Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para sugerir, promover y organizar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento en el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor”.
- v) “Promover la articulación de políticas educativas y laborales, a fin de que los modelos educativos, planes y programas de estudio respondan a las necesidades del sector productivo”.

- vi) “Desarrollar y proponer a las organizaciones empresariales y a las universidades e instituciones de educación técnica y superior, modelos de vinculación que faciliten la inserción laboral de sus egresados”.

Con esta reglamentación, la STPS se propone establecer un marco normativo que regule y favorezca la integración y articulación de las diversas dependencias vinculadas a la FPC. Este marco regulatorio pone énfasis en dos elementos clave. Primero, la conveniencia de fortalecer los sistemas y mecanismos de certificación de competencias y de registro de constancias y trabajadores certificados. Segundo, la importancia de atender los requerimientos del sector productivo para aumentar la relevancia de la FPC que se proporciona y mejorar la inserción laboral de los egresados de ella.

C. Programas de desarrollo económico y social que apoyan la capacitación

El gobierno Federal, a través de diferentes dependencias, ejecuta múltiples programas de fomento a empresas y a actividades de autoempleo que apoyan la capacitación de trabajadores. En estos programas los apoyos para FPC son complementarios a otros apoyos, principalmente a los subsidios y créditos que proporciona el gobierno para financiar inversiones en actividades productivas.

Por el carácter complementario de los apoyos a la FPC, únicamente una parte del presupuesto de estos programas se dedica a capacitación y no todos los beneficiarios se capacitan. En general, no existen datos desagregados de qué montos se dedican a FPC y cuántos beneficiarios se capacitan.

1. Secretaría de Economía (SE)

Con el fin de lograr una mayor pertinencia, la SE ha procurado que sus programas intervengan en todos los aspectos necesarios para mejorar la productividad y competitividad de las empresas que atiende. Por ello, la mayoría de sus programas incorporan un componente de capacitación. En el cuadro 2 se presentan las características básicas de los siete programas de apoyo a las empresas y a actividades de autoempleo ejecutados por la Secretaría de Economía que se consideraron con mayor incidencia en la formación profesional de sus beneficiarios.

Destaca por su dimensión presupuestal, el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) que, si bien mantiene su énfasis en el financiamiento, ahora lo complementa con cursos de capacitación para que sus beneficiarios aprovechen de mejor manera los recursos financieros que reciben (ALA, 2012). El objetivo de esta capacitación no es mejorar en general las competencias laborales de los beneficiarios sino que adquieran, cuando no cuentan con ellos, los conocimientos y habilidades requeridos para desarrollar de la mejor manera el proyecto específico que está financiando el Fondo PyME.

En las evaluaciones del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), dirigido a población en pobreza, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), dirigido a emprendedores de bajos ingresos, y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), dirigido a mujeres pobres de las zonas rurales, se detectó que las probabilidades de éxito de los proyectos productivos que financian dependen de las competencias laborales de sus beneficiarios (UAAAN, 2012; Alternativas en Economía, 2012a y Alternativas en Economía, 2012b). Dado que las poblaciones objetivo a las que se dirigen estos programas tienden a contar con escasos conocimientos y habilidades en aspectos clave de la planeación y gestión de los proyectos, la capacitación que acompaña al financiamiento es crucial.

CUADRO 2
PROGRAMAS DE LA SE MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL^a

Programa	Objetivo	Tipo de apoyos	Personas atendidas en 2012	Presupuesto de 2012 en millones de pesos (<i>millones de dólares</i>)
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME)	Fomentar la creación, consolidación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento.	295 708	6 984 (537)
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Generar ocupaciones entre la población en pobreza, apoyando la creación y consolidación de proyectos productivos.	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento para proyectos productivos.	49 688	2 295 (177)
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Apoyar a personas de bajos ingresos para desarrollar actividades productivas.	Financiamiento complementado con capacitación y asesoría técnica.	563 058	269 (21)
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Apoyar a las mujeres de bajos ingresos del medio rural para desarrollar actividades productivas.	Financiamiento complementado con capacitación y asesoría técnica.	130 777	258 (20)
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	Fomentar el desarrollo del sector de softwares, tecnologías de la información y servicios afines.	Capacitación, certificaciones y financiamiento de empresas	934 empresas	764 (59)
Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND)	Promover los sectores económicos estratégicos y atenuar el impacto en las industrias afectadas por coyunturas económicas.	Asesoría técnica, capacitación y subsidios a empresas.	4 654 empresas	434 (33)
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	Impulsar la productividad, competitividad y valor agregado de las industrias de alta tecnología.	Capacitación y certificación del capital humano.	17 empresas	51 (3,9)

Fuente: ALA (2012); UAAAN (2012); Alternativas en Economía (2012a); Alternativas en Economía (2012b); GEA (2012a); GEA (2012b) e ITAM (2012).

^a Los datos sobre población atendida y presupuesto provienen de IDEA (2013a), CIESAS (2013a), IDEA (2013b), IDEA (2013c), IDEA (2013d), IDEA (2013e) e IDEA (2013f).

Si bien la población objetivo de los otros tres programas que se presentan en el cuadro 2, Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT), Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND) y Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT), tiende a contar con mayor nivel de escolaridad, e inclusive con un alto nivel de especialización en aspectos técnicos, ello no implica necesariamente que cuentan con todos conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar sus empresas. En consecuencia, también se considera conveniente complementar los apoyos financieros de estos programas con cursos sobre aspectos clave para mejorar la planeación y gestión de las empresas (GEA, 2012a; GEA, 2012b e ITAM, 2012). Al examinar las cifras sobre personas y empresas atendidas o presupuesto se debe tener presente que no se refieren únicamente a capacitación sino que incluye otros apoyos, principalmente financiamiento.

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

Para el caso del sector primario de la economía, los programas de la SAGARPA tienen como principio orientador la conveniencia de implementar intervenciones integrales, que proporcionan conjuntamente todos los apoyos requeridos para el desarrollo e incremento de la productividad de las unidades

económicas agropecuarias y pesqueras, tal como se confirma al observar el tipo de apoyos más relevantes para la capacitación que ofrecen los programas de esta secretaría, reportados en el cuadro 3 (CIESAS, 2012; Organización Fuerza Ciudadana A.C., 2012 y SAGARPA, 2013).

CUADRO 3
PROGRAMAS DE LA SAGARPA MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL^a

Programa	Objetivo	Tipo de apoyos	Personas atendidas en 2012	Presupuesto de 2012 en millones de pesos (<i>millones de dólares</i>)
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las unidades económicas agropecuarias, pesqueras y acuícolas.	Asistencia técnica, capacitación, extensionismo, investigación y transferencia de tecnología.	364 218	3 117 (240)
Programa de Vinculación Productiva	Apoyar la planeación y operación de los Comités sistemas producto.	Desarrollo tecnológico consultoría, capacitación, y evaluación de proyectos.	1 539	62 (4,8)
Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI)	Organizar, coordinar y coadyuvar a ejecutar las acciones de capacitación de la población rural que desarrollan los organismos integrantes del SENACATRI.	Diseño de proyectos rurales, puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica, consultoría especializada y capacitación.	147 139	646 721 (49 748)

Fuente: CIESAS (2012); Organización Fuerza Ciudadana A.C. (2012) y SAGARPA (2013).

^a Los datos sobre población atendida y presupuesto provienen de CIESAS (2013b), CIESAS (2013c) y SAGARPA (2013).

En ninguno de los tres programas examinados la capacitación se ofrece de manera independiente de otros apoyos; siempre está asociada a la asistencia técnica o al extensionismo rural. Inclusive el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI), ejecutado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) de la SAGARPA, que tiene como principal acción la capacitación, también ofrece otros apoyos como asistencia técnica. Los presupuestos reportados corresponden a todas las acciones de los programas y no únicamente a capacitación.

Es importante señalar que desde 2013 se inició una reorganización de las intervenciones de la SAGARPA por lo que algunos programas están en proceso de desaparición o incorporación dentro de otros. En particular, las acciones de los programas examinados, incluyendo sus apoyos para capacitación, han pasado a formar parte de los programas de Desarrollo Rural y Programa de Fomento Agrícola, cuyos resultados para un período anual completo podrán ser examinados al concluir 2014. En estos programas se mantiene el principio de no impartir la capacitación de manera aislada sino incorporarla como un componente de intervenciones públicas integrales.

3. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Si bien la SEDATU también cuenta con programas dirigidos a la población rural, su orientación es distinta a la de la SAGARPA. Mientras que esta última se propone incrementar la productividad de las unidades económicas agropecuarias y pesqueras, la primera busca que la población rural cuente con una fuente de ingresos a través de la creación y desarrollo de proyectos productivos en cualquier sector económico, no necesariamente agropecuario, con el propósito de reducir la migración incontrolada de las zonas rurales a las urbanas. Aunque los programas considerados en el cuadro 4 se enfocan a las zonas rurales, se debe tener presente que a la SEDATU también le corresponden las políticas de desarrollo territorial y urbano.

CUADRO 4
PROGRAMAS DE LA SEDATU MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL^a

Programa	Objetivo	Tipo de apoyos	Personas atendidas en 2012	Presupuesto de 2012 en millones de pesos (<i>millones de dólares</i>)
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Contribuir a generar empleo e ingreso para las mujeres que habitan en Núcleos Agrarios, mediante el establecimiento de proyectos productivos.	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de proyectos productivos.	29 787	1 047 (81)
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).	Contribuir a mejorar el ingreso de los habitantes de Núcleos Agrarios, mediante el establecimiento de proyectos productivos.	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de proyectos productivos.	23 742	834 (64)
Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	Lograr que el joven emprendedor rural cree su propia agroempresa, preferentemente en el núcleo agrario al que pertenece, o en otro cercano a este.	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de proyectos productivos.	4 057	261 (20)

Fuente: UAM (2012b); COLMEX (2012) y UAM (2012a).

^a Los datos sobre población atendida y presupuesto provienen de CIESAS (2013d), CIESAS (2013e) y CIESAS (2013f).

Aunque ninguno de los programas de la SEDATU tiene como objetivo principal impartir conocimientos y habilidades, los tres programas de fomento al autoempleo reportados en el cuadro 4 tienen un componente de capacitación, la cual se imparte cuando se considera necesario mejorar las competencias laborales de los beneficiarios para posibilitar el éxito de los proyectos apoyados. Cabe aclarar que los presupuestos reportados en el cuadro 4 corresponden a todas las acciones de los programas y no sólo a las de capacitación.

Tanto el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT) como el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) atienden a grupos vulnerables que tienen ingresos reducidos por la falta de opciones laborales (UAM, 2012b y COLMEX, 2012). Por ello, estos programas ofrecen apoyos para que sus beneficiarios generen proyectos productivos que les permitan autoemplearse.

La importancia de contar con los núcleos agrarios fortalecidos, tanto para controlar la migración de las zonas rurales a las urbanas como para mejorar el bienestar de la población rural, motivó la implementación del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), que entre uno de sus componentes incluye apoyos para capacitación (UAM, 2012a).

4. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

El Estado mexicano desarrolla múltiples intervenciones para mejorar diversos aspectos del bienestar de la población indígena. Entre los programas que ejecuta la CDI, como entidad responsable de la atención de los indígenas, destacan por su relevancia para la formación profesional los siguientes:

- Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI), que no sólo busca beneficiar a los grupos que reciben sus apoyos, sino también propiciar el desarrollo regional (N.I.K. BETA, 2012).
- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI), que busca que los productores indígenas se organicen en grupos de trabajo, de manera que aprovechen las economías de escala que genera el trabajo colectivo (Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan, 2012).

- Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), que se estableció debido a que las mujeres indígenas tienen mayores dificultades para acceder a apoyos para desarrollar actividades productivas (UAM, 2012c).
- Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI), que se dirige de manera exclusiva a proyectos turísticos en regiones indígenas (UIEM, 2012).

A pesar de sus diferentes objetivos o mecanismos de intervención, todos ellos ofrecen apoyos para establecer proyectos productivos o fortalecer los ya existentes, según se observa en el cuadro 5. Como parte de estos apoyos, los programas incluyen cursos de capacitación cuando los beneficiarios carecen de algunos conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desarrollo de las actividades productivas. Cabe aclarar que en el cuadro 5 se reporta el presupuesto total de cada programa, aunque sólo una parte se destina a capacitación.

CUADRO 5
PROGRAMAS DE LA CDI MÁS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL^a

Programa	Objetivo	Tipo de apoyos	Personas atendidas en 2012	Presupuesto de 2012 en millones de pesos (<i>millones de dólares</i>)
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	Fomentar el desarrollo económico de regiones indígenas, mediante el apoyo a proyectos productivos	Asesoría técnica, capacitación y financiamiento de proyectos productivos.	15 186	366 (28)
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	Mejorar el nivel de vida de las mujeres indígenas, a través del desarrollo de un proyecto productivo	Asesoría técnica, capacitación, maquinaria y equipo y financiamiento.	31 164	365 (28)
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	Mejorar el bienestar de la población indígena, mediante el apoyo a ecoturismo y turismo rural.	Financiamiento, capacitación y difusión de su oferta.	7 953	212 (16)
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Contribuir a la sostenibilidad de las actividades productivas, mediante el apoyo a productores indígenas organizados en grupos de trabajo.	Financiamiento de proyectos productivos y capacitación	9 647	211 (16)

Fuente: N.I.K. BETA (2012); Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan (2012); UAM (2012c) y UIEM (2012).

^a Los datos sobre población atendida y presupuesto provienen de CIESAS (2013g), CIESAS (2013h), CIESAS (2013i) y CIESAS (2013j).

Los programas reportados en el cuadro 5 operaron como tal hasta fines de 2013. A partir de 2014 todos ellos se integraron en el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, que unifica todas las intervenciones de la CDI en materia productiva, manteniendo a la capacitación como un componente de sus apoyos al fortalecimiento de proyectos productivos (CDI, 2013e).

5. Otras dependencias

Muchos otros programas adicionales a los examinados en los apartados anteriores incluyen un componente de capacitación de sus beneficiarios directos o de los trabajadores de las empresas beneficiarias. A manera de ilustración, en este apartado se consideran dos de ellos,

Además de los programas de fomento económico ejecutados por la SE, que es la principal responsable de las políticas de promoción económica, se encuentra el Programa de Impulso a la Competitividad del Sector Turismo de la Secretaría de Turismo (SECTUR). Este programa no se propone beneficiar de manera directa a las personas, sino a las unidades productivas, por lo que los

trabajadores son capacitados en la medida que ello repercute favorablemente en la productividad y competitividad de sus empresas, que es el objetivo del Programa (véase cuadro 6). De esta manera se busca asegurar que la capacitación impartida con los apoyos públicos sea pertinente, de acuerdo a la valoración de las empresas que deciden el tipo de capacitación, para responder a los requerimientos del aparato productivo.

CUADRO 6
OTROS PROGRAMAS RELEVANTES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL^a

Programa	Objetivo	Tipo de apoyos	Personas atendidas en 2012	Presupuesto de 2012 en millones de pesos (<i>millones de dólares</i>)
Programa de Impulso a la Competitividad del Sector Turismo de la SECTUR	Elevar la productividad y competitividad de los prestadores de servicios turísticos.	Financiamiento, asistencia técnica sensibilización, capacitación y certificación de competencias.	47 966 personas de enero a junio	36 (2,7)
Programa Opciones Productivas de la SEDESOL	Propiciar la generación de empleo para la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar, a través del financiamiento y acompañamiento técnico y organizacional a proyectos productivos.	Financiamiento de proyectos productivos y capacitación	16 340	1 100 (85)

Fuente: Información extraída de la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512774> (consultada el 30 de abril de 2014) y CIDE (2012).

^a Los datos sobre población atendida y presupuesto provienen de datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512774> (consultada el 30 de abril de 2014) y CIESAS (2013k).

La política social del Estado mexicano busca combatir la pobreza con intervenciones públicas focalizadas que respondan a las necesidades de cada uno de los grupos en esa situación. Para aquellas personas que tienen la capacidad de trabajar la primera opción es facilitarles su incorporación a empleos en el sector formal de la economía. Sin embargo, el reducido dinamismo de este sector impide que amplios segmentos de la población en situación de pobreza puedan acceder a un empleo.

Ante ello, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), principal responsable de la política social, ha implementado el Programa Opciones Productivas, que proporciona financiamiento para que su población atendida desarrolle una actividad productiva por cuenta propia (cuadro 6). Al igual que sucede en otros programas de fomento al autoempleo, la posibilidad de sobrevivencia de estos proyectos productivos depende, entre otros factores, de que los beneficiarios cuenten con las competencias laborales requeridas para desempeñar adecuadamente sus labores, sobre todo en las tareas claves de planeación y gestión (CIDE, 2012). Cuando se considera que los trabajadores tienen deficiencias en sus competencias laborales, el financiamiento se acompaña con apoyos para que adquieran los conocimientos o habilidades requeridas. La población atendida y el presupuesto reportados en el cuadro 6 corresponden a todo tipo de apoyos, de los cuales sólo una parte se refieren a capacitación (SEDESOL, 2013).

III. Capacitación para el trabajo

El gobierno mexicano desarrolla dos tipos de capacitación para el trabajo: escolarizada y no escolarizada. El primer tipo es coordinado por la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) de la SEP y es ejecutado a través de dos subsistemas: los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) del gobierno Federal y los Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT) de los gobiernos estatales (véase el cuadro 7). El segundo tipo consiste en la capacitación para el trabajo dirigida a trabajadores desempleados que desarrolla la Coordinación General de Empleo (CGE) de la STPS (cuadro 7).

CUADRO 7
PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

Programa	Dependencia coordinadora	Ejecutores	Modalidad de capacitación	Población objetivo	Apoyos	Duración	Población atendida	Presupuesto
Formación para el trabajo	DGCFT de la SEP	CECATI del gobierno Federal	Escolarizada: Cursos regulares basados en criterios de competencia ocupacional.	Mayores de 15 años que sepan leer y escribir. La mayoría no ha terminado la educación secundaria.	Cursos de capacitación. Becas de estudio y pasantía para alumnos seleccionados.	120 a 600 horas en los cursos regulares.	435 mil alumnos en 2012.	En 2012: 2 353 millones de pesos (180 millones de dólares)
		ICAT de los gobiernos estatales	Cursos regulares con educación basada en competencias. Capacitación acelerada. Acciones móviles.		Incubadoras de negocio.		En 2012: 250 mil inscritos en programas regulares. 121 mil alumnos en acciones extramuros.	No existe un presupuesto consolidado para los ICAT. Depende de la estructura presupuestal de cada estado.
Subprograma BÉCATE del PAE	CGE de la STPS	SEE	No escolarizada Capacitación mixta. Capacitación en la Práctica Laboral. Vales de capacitación. Capacitación para el Autoempleo.	Trabajadores desempleados	Curso y beca de capacitación.	Mínimo de 30 horas semanales. De 1 a 3 meses.	308 mil personas en 2013.	En 2013: 1 661 millones de pesos (128 millones de dólares)

Fuente: SEP (2012a); SEP (2013c); SHCP (2013); STPS (2013g); datos administrativos internos de la CGE (proporcionados específicamente para este estudio); y datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L512944> (consultada el 30 de abril de 2014).

A. Capacitación para el trabajo de trabajadores desempleados

Como una política activa del mercado laboral, el Gobierno implementó en 1984, bajo la responsabilidad de la CGE¹⁰ de la STPS, el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), que tenía como propósito original proporcionar un ingreso a quienes hubieran perdido un empleo formal, a la vez que les proporcionaba una capacitación rápida que les facilitara su reinserción a la economía formal.

Este programa se transformó en el BÉCATE¹¹, que se ha mantenido durante más de tres décadas como la principal intervención pública para la capacitación de desempleados, como parte las políticas activas del mercado de trabajo (Ahumada Lobo, 2007). De una respuesta temporal para enfrentar una situación coyuntural, focalizada hacia quienes perdieron su empleo como resultado de la crisis de 1982, el programa se amplió y convirtió a partir de 1988 en una política permanente de apoyo a los trabajadores desempleados mayores de 16 años, independientemente de su experiencia laboral o vinculación previa a la economía formal.

El BÉCATE proporciona a sus beneficiarios una beca de uno a tres salarios mínimos mensuales y un curso de capacitación por un período que varía entre 1 y 3 meses, con un mínimo de 6 horas de asistencia diarias de lunes a viernes, dependiendo de los contenidos del programa de capacitación (STPS, 2013g).

El BÉCATE es uno de los cuatro subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el cual, con el apoyo financiero del BID, otorga subsidios para propiciar que los desempleados se ocupen en una actividad productiva (STPS, 2013g). Actualmente, el PAE también incluye a los subprogramas:

- i) Fomento al Autoempleo, que proporciona maquinaria y equipo a trabajadores por cuenta propia para que inicien o fortalezcan su actividad productiva.
- ii) Movilidad Laboral, que subsidia el transporte y reubicación de los desempleados hacia las regiones donde existen vacantes laborales que puedan cubrir.
- iii) Repatriados Trabajando, que otorga apoyos monetarios para manutención y búsqueda de empleo en el país a los migrantes mexicanos que son expulsados de los Estados Unidos de América.

Además del PAE, la CGE ejecuta otros tres programas:

- i) Servicios de Vinculación, que incluye las acciones de la Bolsa de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo (SNE), Talleres para Buscadores de Empleo, Sistema Estatal de Empleo, SNE por Teléfono, Portal del Empleo, Ferias de Empleo, Centros de Intermediación Laboral y Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá.
- ii) Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, que apoya a quienes pierden su empleo como resultado de alguna catástrofe o emergencia nacional.
- iii) Programa de Empleo Temporal, que en coordinación con otras dependencias —Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Comunicaciones y Transportes (SCT), y Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)— crea empleos en zonas deprimidas económicamente.

1. Modalidades de capacitación

El BÉCATE ha registrado varios ajustes tanto en su forma de administración y operación como en sus modalidades de capacitación, aunque siempre ha sido una política activa del mercado de trabajo que mantiene su propósito inicial de proporcionar un ingreso a los trabajadores desempleados mientras adquieren competencias laborales.

¹⁰ Hasta 2001 se denominaba Dirección General de Empleo.

¹¹ El PROBECAT cambió su nombre a SICAT y posteriormente a BÉCATE.

Actualmente el BÉCATE ofrece cuatro modalidades: Capacitación Mixta, Capacitación en la Práctica Laboral, Capacitación para el Autoempleo y Vales de capacitación.

- i) En la Capacitación Mixta el gobierno propicia que empresas participen en el diseño de los cursos, siempre y cuando faciliten sus instalaciones y se comprometan a contratar a un cierto porcentaje de becarios. Los cursos son impartidos por instructores contratados por el BÉCATE. Mediante esta modalidad, las empresas buscan que se entrene a personas desempleadas que prevén contratar.
- ii) Con la Capacitación en la Práctica Laboral los becarios adquieren competencias laborales trabajando en pequeños negocios, los cuales tienen la opción de contratarlos al finalizar su período de beca.
- iii) En la modalidad Vales de Capacitación las personas desempleadas reciben tanto su beca como recursos para pagar cursos de FPC en cualquier institución privada o pública en que se inscriban.
- iv) En la Capacitación para el Autoempleo los becarios adquieren o mejoran las competencias laborales que requieren para trabajar por cuenta propia. Los cursos pueden impartirse tanto en centros privados como en instituciones públicas.

En las modalidades Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral tiende a desaparecer la distinción entre capacitación en el trabajo y para el trabajo, dado que el aprendizaje se realiza en las instalaciones de las empresas y existe un estrecho seguimiento de los participantes por parte de los empleadores que eventualmente contratarán a la mayoría de ellos.

2. Población atendida

El BÉCATE capacitó anualmente a más de medio millón de personas entre 1995 y 2000 (Ahumada Lobo, 2007); a partir de ese año la cifra se redujo hasta llegar a casi 200 mil en 2005. A partir de este año la cantidad de beneficiarios ha variado entre 200 y 300 mil personas por año. En 2013 la población atendida fue de 308 mil personas¹², lo que representa el 3,5% de los 8,8 millones de personas que estuvieron en algún momento desempleadas (buscando trabajo activamente) durante ese año¹³. Cabe aclarar que para acceder al Subprograma no es necesario mostrar que se carece de un empleo y que se ha estado buscando trabajo, por lo que pueden recibir sus beneficios personas que estaban subempleadas o en la población económicamente inactiva.

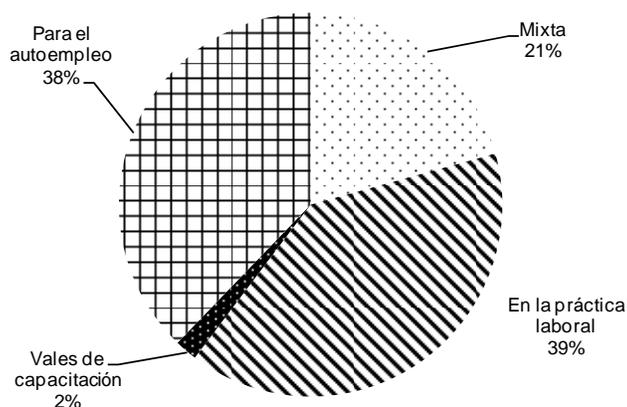
La quinta parte de la población atendida participa en la Capacitación Mixta, dos quintas de partes en la Capacitación en la Práctica Laboral y casi dos quintas partes en la Capacitación para el Autoempleo (véase el gráfico 1).

A pesar de su menor participación entre la población económicamente activa y la población desocupada, las mujeres representan el 68,1% de la población atendida por el BÉCATE. Si bien el Subprograma no está enfocado hacia los jóvenes, casi la mitad de los beneficiarios tienen entre 16 y 25 años y poco más de la cuarta parte entre 26 y 35 años (véase el gráfico 2).

¹² Datos administrativos internos de la CGE (proporcionados específicamente para este estudio).

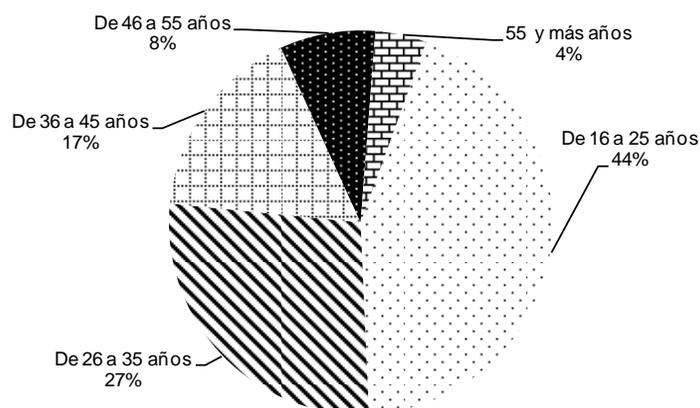
¹³ Considerando que en 2013 la PEA fue de 52 millones de personas, el desempleo promedio por trimestre fue de 5% y la tasa de permanencia en el desempleo de un trimestre a otro fue de 20%. No incluye a quienes estaban desempleados en algún momento del trimestre pero no fueron contabilizados porque dejaron de buscar trabajo antes de ser encuestados. Puede haber duplicaciones por quienes dejaron de estar desempleados en algún momento de 2013 y volvieron a entrar al desempleo en el mismo año.

GRÁFICO 1
POBLACIÓN ATENDIDA POR MODALIDAD



Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos internos de la CGE.

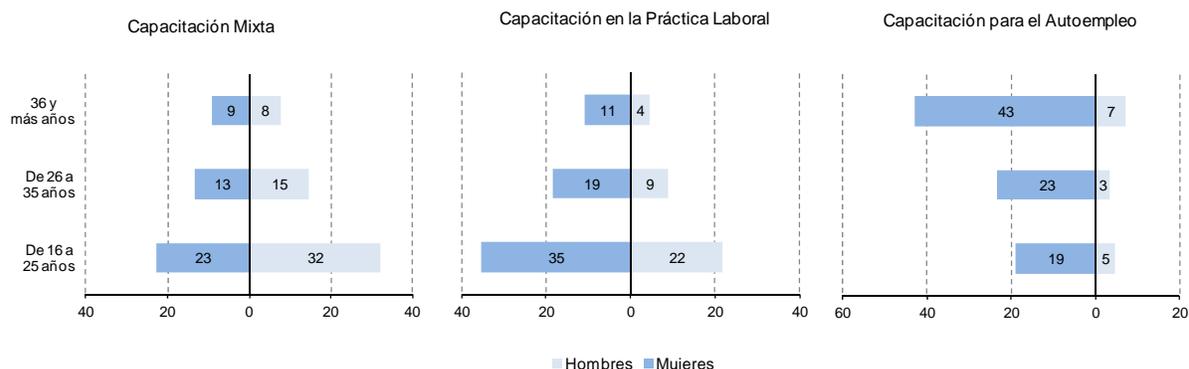
GRÁFICO 2
POBLACIÓN ATENDIDA POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos internos de la CGE.

Las características de los beneficiarios varían considerablemente por tipo de modalidad. La Capacitación Mixta y la Capacitación en la Práctica Laboral se orientan hacia los jóvenes, más de la mitad tienen menos de 26 años, con preponderancia de los hombres en el caso de la primera y de las mujeres en el de la segunda. En la Capacitación para el Autoempleo menos de la cuarta parte tienen menos de 26 años, de los cuales sólo la quinta parte son hombres (véase el gráfico 3). En la Capacitación en la Práctica Laboral y Capacitación para el Autoempleo, la preponderancia de las mujeres se presenta en todos los grupos de edad.

GRÁFICO 3
POBLACIÓN ATENDIDA POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD

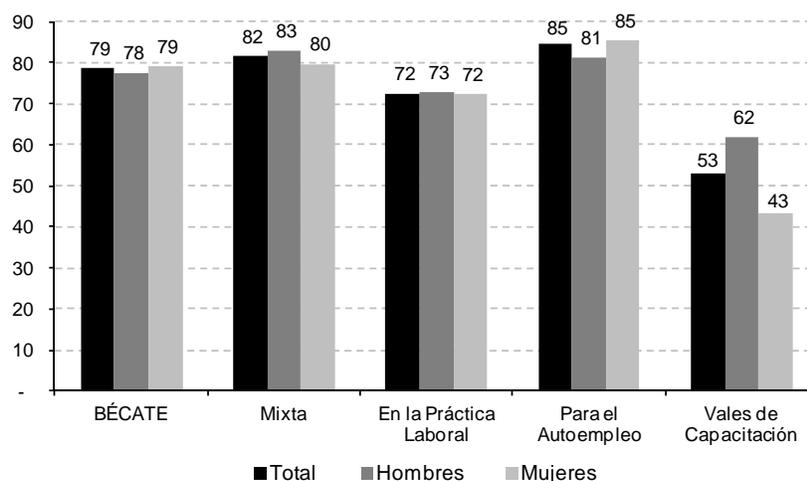


Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos internos de la CGE.

3. Inserción laboral

Alrededor de cuatro quintas partes de los beneficiarios del Subprograma BÉCATE empiezan a trabajar al terminar su capacitación (gráfico 4). Esta tasa de colocación es un poco más elevada en la Capacitación para el Autoempleo y más reducida en la Capacitación en la Práctica Laboral y en los Vales de Capacitación. Si bien las diferencias por sexo no son considerables, sí se observa que mientras en la Capacitación para el Autoempleo la tasa de colocación de la mujeres es un poco mayor, en la Capacitación Mixta es un poco menor.

GRÁFICO 4
TASA DE COLOCACIÓN POR MODALIDAD Y SEXO



Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos internos de la CGE.

Dado que el BÉCATE se concibe como una política activa del mercado de trabajo su principal propósito es facilitar la inserción de los trabajadores desempleados en una actividad productiva, por lo que la tasa de colocación ha sido privilegiada como el criterio clave para valorar su éxito, por encima del nivel salarial y condiciones laborales de sus beneficiarios o la mejora en sus competencias laborales. El Programa ha incrementado paulatinamente sus tasas de colocación en la medida que ha orientado sus recursos hacia las modalidades más eficaces en términos de inserción laboral y ha modificado sus

características para propiciar un mayor aprovechamiento de las opciones de empleo en el mercado laboral o de las oportunidades para iniciar una actividad productiva por cuenta propia. Esta orientación del Programa explica, en parte, que la participación de la modalidad Vales de Capacitación dentro de la población atendida sea tan reducida y que se decida que siga siendo muy pequeña.

Desde sus orígenes, en complemento a su objetivo de capacitación, el BÉCATE (originalmente PROBECAT) cumplía una función de seguro de desempleo, que en ocasiones era más importante que la de FPC, porque no se consideraba fundamental que los egresados obtuvieran un certificado de competencias laborales que fuera generalmente aceptado. Actualmente, al privilegiar el criterio de inserción laboral se ha enfatizado la vinculación con los empleadores, sin establecer como requisito la obtención de un certificado de competencias laborales.

En la modalidad Capacitación Mixta los empleadores intervienen en la decisión del tipo y contenido de los cursos con el fin de que los participantes adquieran las competencias laborales que se requieren en sus empresas. En la medida que las vacantes se iban cubrir aun sin el BÉCATE, no se genera un impacto neto en el empleo total, sino un desplazamiento de unos buscadores de empleo por los egresados de esta modalidad del Subprograma.

Dado que sigue sin requerirse que los egresados obtengan algún certificado de competencias laborales, que valide los conocimientos y habilidades adquiridos, el Subprograma no funciona tanto como una política de FPC, sino como un mecanismo subsidiado de reclutamiento, que apoya la captación y valoración de las solicitantes de empleo, así como la inducción a las empresas. En este sentido, se puede considerar una política de reducción del desempleo friccional más que del estructural.

Una situación similar se presenta en la Capacitación para la Práctica Laboral, donde el Programa subsidia los procesos de reclutamiento y de inducción a la empresa de trabajadores que los micronegocios participantes buscan contratar, sin que se otorgue a los beneficiarios un certificado de las competencias laborales adquiridas que sea válido en otras empresas.

Por el contrario, en la modalidad Vales de Capacitación los beneficiarios sí asisten a cursos en instituciones, privadas o públicas, que tienen como propósito la FPC, sin ningún interés en reclutar trabajadores; en estas instituciones especializadas se otorga algún tipo de certificado de las competencias adquiridas. Esta modalidad responde a las preferencias de los trabajadores y no necesariamente a los requerimientos del mercado laboral. Cabe reconocer que esta modalidad tiene una tasa de colocación considerablemente menor a la de las otras modalidades, aunque sí se propone reducir el desempleo estructural al cerrar la brecha entre las competencias laborales de los trabajadores desempleados y las que demandan los empleadores. Por la importancia que se otorga a la inserción laboral, se prevé que esta modalidad mantenga su muy reducida participación dentro de la población atendida.

En la Capacitación para el Autoempleo participan personas decididas a trabajar por cuenta propia que consideran que antes de iniciar una actividad productiva o para mejorar la que ya realizan les conviene, en adición a la obtención de la beca del BÉCATE, adquirir ciertas competencias laborales. Por la propia orientación de esta capacitación, no existen evidencias que muestren qué tanto mejoraron las competencias laborales de sus beneficiarios. Más bien, el Subprograma permite que se autoempleen con las competencias laborales que tengan. En este sentido, esta modalidad sí busca reducir el desempleo estructural al facilitar que desarrollen una actividad productiva quienes no tienen los atributos que demanda el mercado laboral, aunque no es tan claro el impacto neto del Subprograma en el empleo porque es posible que algunos de los asistentes a la capacitación de todos modos fueran a autoemplearse.

Más que vincularse con la política de FPC, la modalidad Capacitación para el Autoempleo, como política activa del mercado de trabajo, comparte el propósito de la política social de reducir la pobreza de los hogares al apoyar proyectos productivos de sobrevivencia y facilitar a beneficiarios de otros programas sociales, como el Programa Oportunidades de la SEDESOL, el trabajar por cuenta propia.

Las evaluaciones del subprograma BÉCATE muestran que los beneficiarios de la modalidad Capacitación para el Autoempleo tienden a ocuparse en empleos de baja calidad (Van Gameren, 2010). Esta situación afecta de manera preponderante a las mujeres, que constituyen el 85% de los participantes en esta modalidad. Ello explica en parte que dichas evaluaciones encuentren que los beneficios del

Programa para las mujeres sean menores que para los hombres. En atención a esta situación, se prevé reducir en los próximos años la participación de esta modalidad dentro del total de la población atendida.

4. Presupuesto

El presupuesto federal ejercido del PAE disminuyó paulatinamente de 1.646 a 1.286 millones de pesos (de 127 a 99 millones de dólares) entre 2008 y 2011. En 2012 ascendió a 1.572 millones de pesos (121 millones de dólares) y en 2013 a 1.661 millones de pesos (128 millones de dólares); para 2014 tiene presupuestada la misma cantidad que se ejerció en el año previo¹⁴. Este presupuesto es financiado parcialmente por un préstamo del BID y el resto con recursos fiscales. Cabe aclarar que en estos montos no se incluye el presupuesto aportado por los gobiernos estatales. El gasto promedio por beneficiario del PAE en 2013 fue de 4.257 pesos (327 dólares)¹⁵; se debe considerar que el gasto per cápita varía significativamente por subprograma y modalidad.

5. Estructura organizacional y vinculación con otros actores

Todos los programas de la CGE (Apoyo al Empleo, Servicios de Vinculación, Atención a Situaciones de Contingencia Laboral y Empleo Temporal) son ejecutados por los gobiernos estatales, a través de las oficinas de los servicios estatales de empleo (SEE), ubicados en cada una de las 32 entidades federativas del país. Como en cada entidad todos los programas son responsabilidad del mismo SEE, existe una estrecha coordinación entre dichos programas. Independientemente de cuál sea el apoyo específico por el cual el solicitante contacta al servicio estatal de empleo, los encargados de las oficinas lo transfieren al programa que consideran más conveniente para él. Es más, existe la tendencia a contar en cada oficina con una ventanilla única para atender a cualquiera de los solicitantes, independientemente del apoyo solicitado.

La CGE, como coordinadora del PAE, cuenta con diversos mecanismos de comunicación, supervisión y colaboración conjunta con los SEE y, a través de ellos o directamente, con las dependencias responsables de los asuntos laborales en los gobiernos estatales. Ello permite que las metas de cada una de las modalidades del subprograma BÉCATE respondan de mejor manera a las necesidades y objetivo de cada región.

En la medida que el BÉCATE no imparte capacitación de manera directa sino que sólo sufraga una parte de su costo, se puede vincular con instituciones que tienen recursos humanos y materiales para proporcionar capacitación, tales como los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT), Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS), Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS), Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (CECyTES) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Como no existen acuerdos de coordinación institucional o colaboración con las dependencias que coordinan estos planteles no se aprovechan de manera sistemática posibles complementariedades, aunque a nivel local, de manera circunstancial, se realizan acciones conjuntas.

Si el BÉCATE decidiera dar mayor importancia a la certificación de los conocimientos y habilidades adquiridos por sus beneficiarios, le convendría construir una estrecha vinculación con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), que es la instancia responsable de definir normas técnicas de competencia laboral y de normar y supervisar la certificación de las competencias laborales de los trabajadores.

A pesar de que el BÉCATE, sobre todo en sus modalidades Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral, se vincula directamente con empresas, las cuales constituyen la población objetivo natural de los programas de la Secretaría de Economía (SE), no existe una articulación del BÉCATE con estos programas y menos acuerdos de coordinación con alguno de ellos para apoyar conjuntamente a las empresas.

Tampoco existen mecanismos específicos de comunicación con las dependencias encargadas del fomento económico, como las Secretarías de Economía y de Turismo, que son las responsables de

¹⁴ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?i d=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512944> (consultada el 30 de abril de 2014).

¹⁵ Sólo se consideró a los beneficiarios del PAE apoyados con presupuesto federal.

políticas y programas que inciden sobre los requerimientos de personal calificado y sus oportunidades de empleabilidad, elementos clave para planear las acciones del BÉCATE y para programar sus metas por modalidad, región y sector económico.

En general, como la dependencia del gobierno Federal encargada de facilitar la articulación de la oferta y la demanda laboral, la CGE mantiene una estrecha relación con los sectores productivos, destacando las organizaciones empresariales locales, que participan activamente en varias de las acciones que desarrollan los SEE, bajo los lineamientos y coordinación de la CGE. En particular, los SEE, mediante el programa Vinculación Laboral y los Subprogramas BÉCATE y Movilidad Laboral del PAE, atienden a los empleadores que solicitan apoyos para cubrir sus vacantes.

En el caso de la modalidad de Capacitación Mixta del BÉCATE, la CGE y los SEE acuerdan con las empresas el número, tamaño, contenido y demás características de los cursos de capacitación, en el marco de las Reglas de Operación del PAE emitidas por la STPS (STPS, 2012a). El establecimiento de la modalidad Capacitación Mixta, caracterizada por el involucramiento de las empresas, marca una diferencia con respecto a modalidades previas, ya que, salvo algunos casos de excepción, en ninguna de ellas las empresas participaban directamente en el diseño e impartición de los cursos o en la selección de los beneficiarios, aunque los SEE, en coordinación con la CGE, sí trataban de responder a los requerimientos de los empleadores.

Por su parte, en la modalidad Capacitación en la Práctica Laboral los SEE identifican, a través de convocatorias públicas en los medios de comunicación y entre organizaciones empresariales, a las empresas interesadas en participar. Posteriormente, promotores de los SEE visitan a cada empresa que pudiera participar con el fin de acordar número y características de los capacitados que aceptarían y el tipo de actividad que desarrollarían dentro de la empresa (STPS, 2012a). La capacitación debe responder al interés de los micronegocios para que acepten que los beneficiarios trabajen dentro de sus empresas. Ello ha propiciado un mayor acercamiento de los SEE con este tipo de empresas.

B. Capacitación para el trabajo de manera escolarizada

La DGCFT de la SEP coordina dos subsistemas que imparten capacitación¹⁶ de manera escolarizada en cursos de corta duración, de 120 a 600 horas en un máximo de seis meses. Por una lado, los CECATI, pertenecientes al gobierno federal, y, por el otro, los ICAT, organismos descentralizados adscritos a los gobiernos estatales. A la vez, otorga el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) a las escuelas privadas de formación para el trabajo que se incorporen a la DGCFT. Esta dependencia también realiza tareas de certificación de conocimientos adquiridos a través de la experiencia, otorgando un diploma oficial a quienes aprueban una evaluación teórico-práctica.

La DGCFT se propone formar recursos humanos que satisfagan los requerimientos de la economía, mejorando las opciones de incorporación de los egresados a una actividad productiva. Se ha planteado como prioridad la impartición de aprendizajes pertinentes. Para proporcionar a los estudiantes los conocimientos y habilidades más pertinentes para atender las demandas del mercado laboral, el modelo educativo de los CECATI y los ICAT se basa en Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) o Normas de Institución Educativa (NIE), definidas conjuntamente con representantes de los empleadores. A partir de estas normas se define el conjunto de especialidades y cursos que se ofrecen.

Si bien el contenido de los planes de estudio de las especialidades ofrecidas busca responder a los requerimientos del aparato productivo, son los estudiantes quienes deciden qué especialidades cursar, en función de sus preferencias y de su valoración de las condiciones mercado laboral. Ninguno de los subsistemas de capacitación que coordina la DGCFT ha establecido mecanismos de orientación e inducción de la demanda de capacitación. Ello implica que la matrícula de cada especialidad depende de las percepciones por parte de los propios demandantes de la capacitación, que no necesariamente corresponden a la estructura de la demanda laboral de los posibles empleadores,

¹⁶ Si bien la capacitación para el trabajo es el componente principal de estos subsistemas, también realizan acciones de capacitación en el trabajo a solicitud de empresas.

La DGCFT es apoyada por el Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM) Fase II, iniciado desde 2010, con financiamiento del BID. Entre los objetivos vinculados con la capacitación laboral, este programa se plantea mejorar las competencias de los egresados y la calidad y pertinencia de la capacitación laboral, así como aumentar la relevancia de los estándares de competencias laborales, tanto en el sistema educativo como en los sectores productivos (SEP, 2012a).

Los cursos de los CECATI y los ICAT se dirigen a quienes no han estudiado el bachillerato, aunque no existe ninguna restricción para que quienes tienen estudios concluidos o incompletos de bachillerato asistan a estos cursos. Para solicitar la admisión a alguno de los cursos ofrecidos sólo se requiere saber leer y escribir y tener más de 15 años; la mayoría de la población asistente no ha terminado la secundaria. En el ámbito geográfico de acción de los CECATI y los ICAT, se atiende la demanda de todos los empleadores que desean capacitar a sus trabajadores y están dispuestos a pagar por ello. También se imparten cursos a quienes trabajan por cuenta propia o buscan capacitarse para autoemplearse o establecer un micronegocio.

1. Modalidades de capacitación

El subsistema de los CECATI, iniciado hace 50 años, en 1963, cuenta con 199 planteles en todo el país. Los CECATI ofrecen 246 cursos regulares de 58 especialidades, impartidos en las instalaciones de los planteles, en horarios fijos. En complemento a los CECATI, 26 gobiernos estatales (de un total de 32 entidades federativas en el país) han establecido su correspondiente ICAT¹⁷, los cuales cuentan con 279 Unidades de Capacitación (SEP, 2012a).

Los CECATI y los ICAT ofrecen diversos tipos de cursos. Los cursos regulares pueden impartirse con programas de estudio basados en criterios de competencia ocupacional o en educación basada en competencias (EBC). Los cursos de extensión son de corta duración y su finalidad es ampliar y/o perfeccionar los conocimientos y habilidades técnicas, así como la transmisión de nuevas tecnologías. La capacitación acelerada específica se dirige a empresas privadas o entidades públicas, impartiendo cursos adaptados a sus requerimientos, en el marco de un convenio de colaboración. Con el fin de facilitar que los estudiantes lleven a cabo prácticas laborales en empresas, tanto los CECATI como los ICAT les otorgan becas de pasantía (Fernández Gutiérrez, 2012).

Los CECATI y los ICAT también desarrollan acciones móviles de capacitación, con el fin de impartir cursos en las regiones de difícil acceso y carentes de escuelas que proporcionen formación para el trabajo. Existen tres opciones de acciones móviles de capacitación: traslado del docente para impartir los cursos en las instalaciones, equipo y maquinaria del solicitante; desplazamiento del instructor y la maquinaria y equipo para impartir los cursos en instalaciones proporcionadas por el interesado; e impartición de los cursos en el sitio del solicitante dentro de una unidad móvil acondicionada como aula taller.

Ante el escaso dinamismo de la demanda laboral por parte del sector formal de la economía, los egresados de los cursos de capacitación para el trabajo han recurrido al autoempleo como una opción de incorporarse a la actividad productiva. Con el fin de apoyar a grupos de sus egresados a establecer un negocio propio, tanto los CECATI como los ICAT ejecutan el Programa Emprendedores, que brinda los conocimientos y herramientas necesarias para crear, operar y consolidar una microempresa y realiza acciones para propiciar el desarrollo y la permanencia de los negocios de sus egresados, tales como congresos nacionales de empresarios y establecimiento de incubadoras de negocios. A la fecha se cuenta con 14 incubadoras de negocios, 12 de CECATI y 2 de ICAT, que han incubado más de 100 proyectos de negocios (SEP, 2013a).

Hasta 2013 existió la modalidad de formación en línea para quienes no podían acudir a las instalaciones de los planteles, la cual consistía principalmente en cursos de inglés.

Los egresados que acreditan los cursos de capacitación de los CECATI y los ICAT reciben un diploma de Reconocimiento Oficial de la Competencia ocupacional (ROCO) que certifica que han

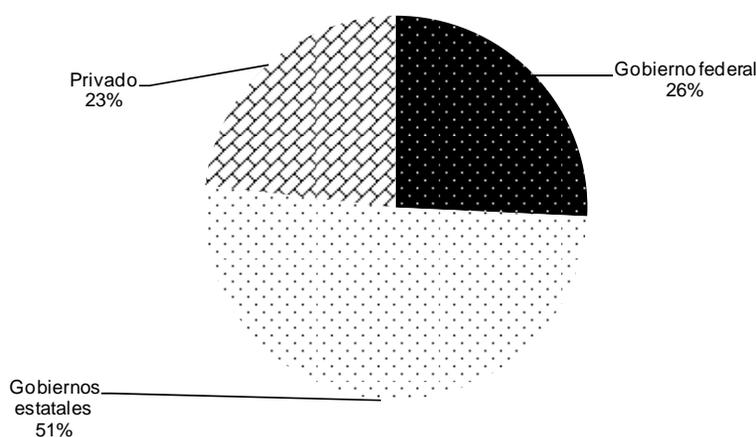
¹⁷ En Chihuahua existen dos ICAT.

adquirido los conocimientos y habilidades estudiadas. La DGCFT también otorga este diploma a quienes aprueban una evaluación teórico-práctica que confirma que han adquirido los conocimientos y habilidades directamente en el trabajo o por autoaprendizaje.

2. Población atendida

En el año escolar (agosto) 2012 - (julio) 2013 un millón 615 mil personas se inscribieron en algún curso de los CECATI, los ICAT y las demás escuelas de capacitación para el trabajo, de los cuales el 59% eran mujeres (SEP, 2013c)¹⁸. De acuerdo a la fuente de financiamiento de las escuelas, la cuarta parte de los estudiantes asistió a escuelas del gobierno Federal, poco más de la mitad a escuelas de gobiernos estatales y poco menos de la cuarta parte a escuelas privadas (gráfico 5).

GRÁFICO 5
ESTUDIANTES EN CURSOS DE CAPACITACIÓN POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE SUS ESCUELAS



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEP (SEP 2013c).

A los cursos de los CECATI asistieron 435 mil alumnos¹⁹ en 2012²⁰, los cuales representan el 1.7% de los 25 millones de integrantes de la población económicamente activa (PEA) que sabían leer y escribir y que sólo contaban con estudios, parciales o completos de primaria o secundaria (INEGI, 2013a). Cabe aclarar que la PEA no representa toda la población potencial que podría participar en los CECATI ya que existen personas fuera de la PEA que están interesadas en capacitarse para incorporarse a ella. Considerando que según el Censo de Población y Vivienda 2010 residían en el país 44 millones de personas mayores de 15 años que sabían leer y escribir y que sólo contaban con estudios, parciales o completos de primaria o secundaria (INEGI, 2011), la matrícula anual de los CECATI equivale al 1,0% de la población que podría asistir a estas escuelas, dado que quienes tienen estudios de bachillerato no estarían interesados en estos cursos. Se debe tomar en cuenta que los jóvenes que ya terminaron la secundaria podrían incorporarse a otras opciones educativas tanto generales como técnicas.

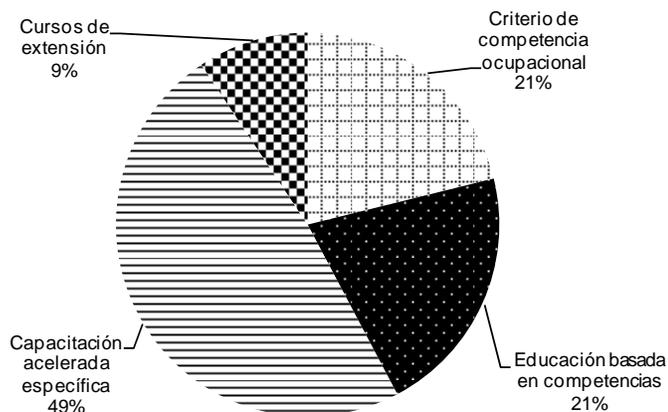
¹⁸ Una misma persona puede contabilizarse varias veces si se inscribe en varios cursos durante el año.

¹⁹ Se reitera que una misma persona puede contabilizarse varias veces si asiste a varios cursos.

²⁰ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?i d=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512893> (consultada el 30 de abril de 2014).

De la matrícula de los CECATI, alrededor de dos quintas partes se inscribieron en cursos regulares, incluyendo cursos de educación basada en competencias (EBC) y en criterios de competencia ocupacional; la mitad en cursos no regulares de capacitación acelerada específica; y una décima parte en cursos de extensión (gráfico 6).

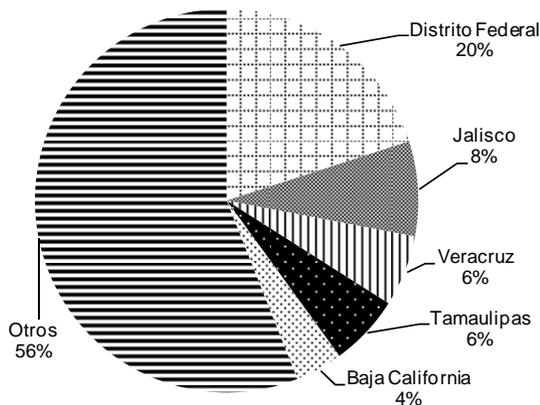
GRÁFICO 6
MATRÍCULA DE LOS CECATI SEGÚN TIPO DE CURSO



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L512893> (consultada el 30 de abril de 2014).

Poco más de dos quintas partes de la población atendida pertenecían a 5 de las 32 entidades federativas: Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas y Baja California (gráfico 7).

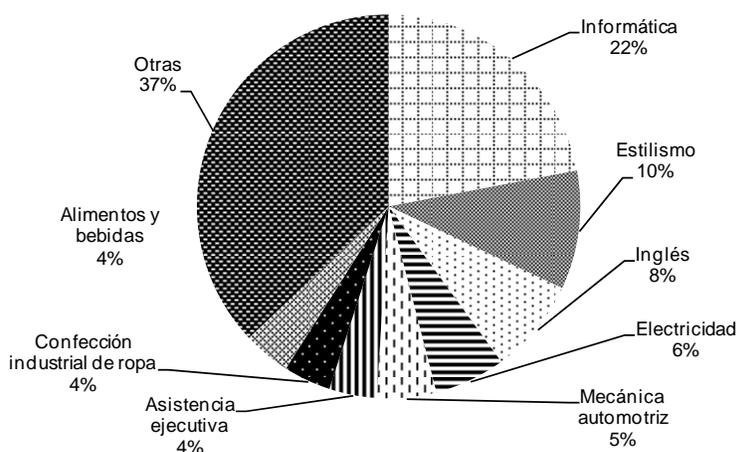
GRÁFICO 7
MATRÍCULA DE CECATI POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L512893> (consultada el 30 de abril de 2014).

Casi dos terceras partes de la población atendida se inscribieron en 8 de las 58 especialidades disponibles: informática, estilismo y bienestar personal, inglés, electricidad, mecánica automotriz, asistencia ejecutiva, confección industrial de ropa, y alimentos y bebidas (véase el gráfico 8).

GRÁFICO 8
MATRÍCULA DE CECATI POR ESPECIALIDAD
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L512893> (consultada el 30 de abril de 2014).

Adicionalmente, 72 mil personas aprovecharon las acciones móviles de capacitación de los CECATI, de los cuales el 90% fue atendido mediante el traslado del docente, 6% en unidades móviles y 4% a través del desplazamiento del docente y del equipo y herramienta²¹.

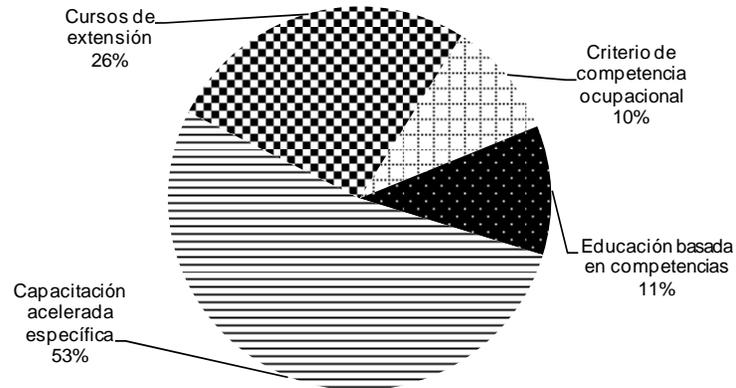
Por otra parte, en el cuarto trimestre de 2012 estaban inscritos en los ICAT alrededor de 250 mil personas, equivalente a 0,6 % de los 44 millones de personas mayores de 15 años que sabían leer y escribir y que sólo contaban con estudios, parciales o completos de primaria o secundaria²². Casi dos terceras partes de quienes asistían a los ICAT eran mujeres.

De la matrícula de los ICAT, la décima parte estudiaba cursos regulares basados en criterios de competencia ocupacional, otra décima parte estudiaba cursos regulares con programas de EBC, la mitad estudiaba cursos no regulares de capacitación acelerada específica y poco más de la cuarta parte estudiaba cursos no regulares de extensión (véase el gráfico 9).

²¹ Ibid.

²² Datos administrativos internos de la DGCFE (proporcionados específicamente para este estudio).

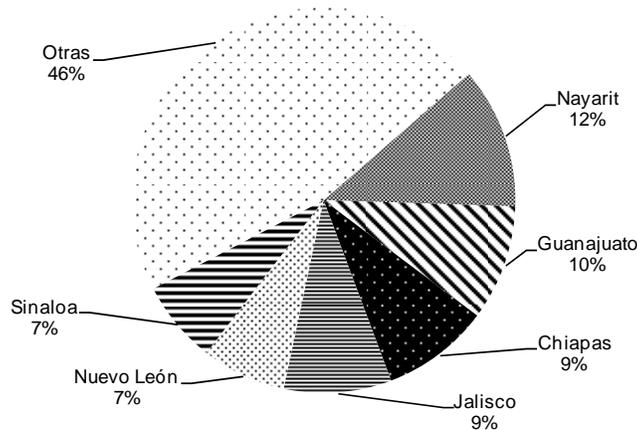
GRÁFICO 9
MATRÍCULA DE LOS ICAT SEGÚN TIPO DE CURSO
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos internos de la DGCFT.

Poco más de la mitad de la población atendida pertenecía a 6 de las 32 entidades federativas (véase el gráfico 10).

GRÁFICO 10
MATRÍCULA DE ICAT POR ENTIDAD FEDERATIVA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos internos de la DGCFT.

Además, los ICAT atendieron a 121 mil personas mediante acciones extramuros, dos terceras partes de las cuales se desarrollaron mediante el traslado del docente al sitio donde se encontraban los alumnos. El resto de las acciones extramuros requirió el desplazamiento de equipo y herramienta, incluyendo un 5% que implicó la utilización de una unidad móvil como aula.

En 2011 el 80% de los alumnos inscritos en los CECATI terminaron exitosamente sus cursos. La eficiencia terminal es un poco mayor en los ICAT, donde a fines de 2012 concluía sus estudios satisfactoriamente alrededor del 90%, siendo aún mayor en los cursos de capacitación acelerada específica, de 96%, y considerablemente menor, de 71%, en los cursos regulares tradicionales, que tienen programas de estudio basados en Criterios de Competencia Ocupacional (CCO) y no en educación basada en competencias (EBC)²³. Con el fin de evitar que los estudiantes deserten por causas económicas, tanto los CECATI como los ICAT otorgan a alumnos seleccionados becas mientras estudian, lo que incrementa la eficiencia terminal (Fernández Gutiérrez, 2012).

3. Inserción laboral

Únicamente el 23% de los egresados de los CECATI en 2011 obtuvieron un empleo²⁴, lo que indica una reducida tasa de incorporación a una actividad productiva, a pesar de que la DGCFT tiene como principal objetivo preparar a sus estudiantes para que puedan obtener un empleo²⁵.

Ante las dificultades para acceder a un empleo en el sector formal, se han ampliado los programas que preparan a los estudiantes para el autoempleo, como es el caso del Programa Emprendedores. Las experiencias documentadas muestran que el aprovechamiento de la capacitación en el establecimiento exitoso de emprendimientos está condicionado a la existencia de capacidades de liderazgo y gestión por parte de los capacitados y a apoyos públicos en materia de acompañamiento, financiamiento y otros componentes complementarios (Pieck Gochicoa, 2012).

4. Presupuesto

El presupuesto de los CECATI en 2012 fue de 2.353 millones de pesos (180 millones de dólares), lo que implica que el gasto promedio por estudiante (incluidos los gastos de administración del sistema) ascienden a 5.400 pesos (415 dólares) por persona/curso (SHCP, 2013). Una parte de este presupuesto, relativamente pequeña, es financiada con recursos propios obtenidos con la venta de servicios a las empresas. Durante los últimos seis años el presupuesto de los CECATI se ha mantenido prácticamente igual en términos reales, con crecimientos en términos nominales de entre 4 y 5 % anual, similares a la inflación²⁶. El presupuesto para 2014 de la DGCFT es de 2.648 millones de pesos (204 millones de dólares)²⁷.

El 6% de los recursos de la DGCFT en 2012 provinieron del PROFORHCOM, ya que, como una de las dependencias ejecutoras de dicho programa, la DGCFT ejerció 146 millones de pesos (11 millones de dólares) de los 477 millones de pesos (37 millones de dólares) ejercidos por el PROFORHCOM en ese año, equivalente al 30% de su presupuesto total (BID, 2013). El BID financió 85% de este presupuesto.

5. Estructura organizacional y vinculación con otros actores

La DGCFT cuenta a nivel central con un área encargada de apoyar la operación de los CECATI y otra área encargada de coordinarse con los ICAT, que dependen de los gobiernos estatales. También cuenta con diversas áreas complementarias a sus tareas sustantivas, destacando el Centro de Investigación y Desarrollo de la Formación para el Trabajo (CIDFORT), que busca el mejoramiento de los programas y servicios ofrecidos.

El subsistema de los ICAT, conformado por organismos descentralizados dependientes de gobiernos estatales, cuenta con mecanismos de coordinación consolidados, que facilitan la aplicación de normas y criterios comunes, la asistencia técnica y pedagógica y el oportuno flujo de información.

²³ Datos administrativos internos de la DGCFT (proporcionados específicamente para este estudio).

²⁴ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512893> (consultada el 30 de abril de 2014).

²⁵ No se cuenta con esta información estadística en el caso de los ICAT.

²⁶ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L512893> (consultada el 30 de abril de 2014).

²⁷ No existe un presupuesto consolidado para los ICAT, sino que se encuentra disperso en diversos programas, dependiendo de la estructura presupuestal de cada entidad federativa.

Los CECATI y los ICAT están adscritos a la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), que también incluye a otras dependencias encargadas de la educación técnica, tales como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) y la Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGECyTM). A pesar de estar adscritas a la misma subsecretaría y de su objetivo compartido de contribuir a la formación profesional, la vinculación de los CECATI y los ICAT con dichas dependencias es reducida, dado que tienen poblaciones objetivo distintas. No han establecido programas conjuntos que aprovechen complementariedades ni desarrollan conjuntamente tareas comunes, tales como elaboración de estudios de mercado sobre las necesidades de recursos humanos por especialidades o regiones, seguimiento de egresados, mantenimiento de maquinaria y equipo, etc.

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), instancia responsable de la certificación de competencias laborales, también pertenece a la SEMS. El CONOCER desarrolla estándares de competencia laboral para diversos sectores económicos; sin embargo, los CECATI y los ICAT no consideran estos estándares sino que desarrollan sus propias normas de competencia ocupacional, las NTCL y las NIE, mencionadas previamente.

Tampoco existe vinculación sistemática con otras dependencias del sector público. En la medida que la demanda de recursos humanos se deriva de la evolución y condiciones de la economía, los requerimientos de personal calificado y sus oportunidades de empleabilidad dependen en parte de las políticas y programas de las dependencias encargadas de la promoción del desarrollo económico, como la Secretaría de Economía y la de Turismo; no obstante, no existen mecanismos de vinculación con estas dependencias.

La STPS desarrolla diversos programas de capacitación en y para el trabajo de manera independiente a los cursos que ofrecen los CECATI y los ICAT. No existen acuerdos de coordinación institucional o colaboración entre dependencias aunque a nivel local, de manera circunstancial, se vinculan en el desarrollo de algunas acciones.

Los CECATI y los ICAT no tienen una articulación formal con organizaciones empresariales o de trabajadores a nivel nacional. A nivel local, algunas escuelas se vinculan a asociaciones locales para desarrollar proyectos específicos.

IV. Educación tecnológica de nivel medio superior

A. Sistemas escolares

La SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), es la responsable de normar la educación tecnológica de nivel medio superior²⁸, la cual se ofrece a través de cuatro sistemas de escuelas: Los bachilleratos tecnológicos en materia agropecuaria, industrial y marítimo pesquera, así como las escuelas de educación profesional técnica (INEE, 2011) (cuadro 8).

- Los bachilleratos tecnológicos en materia agropecuaria son normados por la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), que coordina 284 Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) y 6 Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF). Los CBTA imparten 15 carreras técnicas en cinco campos: sistemas de producción agropecuaria y alimentos, medio ambiente, turismo, mantenimiento industrial y administración y tecnologías de la información. Los CBTF imparten 8 carreras técnicas vinculadas al aprovechamiento sustentable de los recursos boscosos²⁹.
- La Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) opera 168 Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS) y 284 Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTIS). En complemento, coordina los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados (CECyTES), ubicados en 29 de las 32 entidades federativas, que operan 288 planteles de manera descentralizada. La DGETI ofrece 41 programas educativos, entre carreras y especialidades, de acuerdo a los requerimientos de los sectores industriales y de servicios de cada región³⁰.

²⁸ Se reitera que la “educación de nivel medio superior” se refiere a la “educación secundaria alta”, segunda y última etapa de la educación secundaria, de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (UNESCO 2013).

²⁹ Información obtenida en la en la página web de la DGETA: <http://dgeta.sems.gob.mx> (consultada el 30 de abril de 2014).

³⁰ Información obtenida en la en la página web de la DGETI: <http://www.dgeti.sep.gob.mx> (consultada el 30 de abril de 2014).

- La Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGEcYTM) coordina 35 Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETMar) y 2 Centros de Estudios de Aguas Continentales (CETAC). La DGEcYTM ofrece 15 carreras en temas marítimo-pesqueros y de acuicultura³¹.
- El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) coordina la operación de 307 planteles en las 32 entidades federativas del país, que forman profesionales técnicos con estudios de bachillerato, lo que permite a los egresados incorporarse al mercado laboral o estudiar una carrera de nivel superior. El CONALEP ofrece 47 carreras agrupadas en 7 áreas: producción y transformación, mantenimiento e instalación, tecnología y transporte, salud, electricidad y electrónica, contaduría y administración, y turismo (CONALEP, 2012).

CUADRO 8
EDUCACIÓN TECNOLÓGICA DE NIVEL MEDIO SUPERIOR

Institución	Dependencia coordinadora	Ejecutores	Modalidad	Población objetivo	Perfil egresados	Duración	Alumnos (2011)	Presupuesto Federal (2014) ^a
Bachillerato tecnológico	DGETA	CBTA	Bivalente: propedéutico con carrera técnica	Egresados de educación secundaria	Bachilleres con carrera técnica	3 años	138 mil.	6 481 millones de pesos (498 millones de dólares)
		CBTF						
	DGETI	CETIS	Además de la modalidad presencial (estándar), existe educación abierta o a distancia				879 mil.	14 675 millones de pesos (1 128 millones de dólares)
		CBTIS						
		CECyTES						
	DGEcYTM	CETMar					25 mil.	1 131 millones de pesos (87 millones de dólares)
CETAC								
Educación profesional técnica	CONALEP	CONALEP	Bivalente: carrera profesional técnica con propedéutico. Además de la modalidad presencial (estándar), existe educación abierta o a distancia	Egresados de educación secundaria	Profesionales técnicos con bachillerato	3 años	284 mil.	1 334 millones de pesos (102 millones de dólares)

Fuente: INEE (2011) y SHCP (2014).

^a Los diferentes sistemas escolares también reciben financiamiento de los gobiernos estatales.

Las personas que cuentan con estudios terminados de secundaria pueden cursar el bachillerato tecnológico o la educación profesional técnica. La modalidad presencial que se imparte en los cuatro sistemas escolares de educación tecnológica de nivel medio superior sólo se dirige a jóvenes, quienes la cursan en seis semestres. Estos sistemas escolares también ofrecen modalidades de educación abierta, semipresencial o a distancia, para jóvenes y adultos que no tienen la posibilidad inscribirse en el sistema escolarizado y asistir diariamente a los planteles, ya sea por su edad, la ubicación de su localidad de residencia o sus obligaciones familiares y laborales. Se debe tener presente que la educación tecnológica no

³¹ Información obtenida en la página web de la DGEcYTM: <http://www.dgecytm.sep.gob.mx> (consultada el 30 de abril de 2014).

escolarizada implica un desarrollo más limitado de las actitudes y aptitudes asociadas a la escolaridad, tales como sociabilidad, trabajo en equipo, creatividad, disciplina, motivación, puntualidad, etc.

En su origen no todos los programas de educación tecnológica de nivel medio superior tenían un componente propedéutico para avanzar hacia la educación superior. En atención a que los estudiantes de bachillerato y sus familias prefieren dejar abierta la posibilidad de continuar sus estudios al terminar la educación media superior (Ibarrola, 2007), actualmente todos los programas de educación tecnológica de este nivel establecen una educación bivalente: por un lado, preparan a los alumnos para continuar estudios de educación superior y, por el otro, les proporcionan una carrera técnica que los capacita para incorporarse a la actividad productiva. Al concluir sus estudios obtienen el certificado de bachillerato y el título de la carrera técnica cursada.

Las similitudes entre los diferentes sistemas de educación tecnológica de nivel medio superior se han acentuado debido a la tendencia a enfatizar las competencias genéricas y a otorgar menor importancia a las específicas, asociadas a ocupaciones en particular. Además, se ha buscado fortalecer el componente propedéutico de todos los sistemas, reduciendo las diferencias con el bachillerato general. Estos cambios se enmarcan en las tendencias registradas en otros países de incorporar el componente propedéutico en los sistemas de bachillerato tecnológico y de uniformar sus contenidos curriculares con los del bachillerato general (World Bank, 2005 y Benavot, 2006).

La Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), iniciada en 2007 por la SEMS, ha avanzado en la articulación de los diferentes sistemas escolares, incluido el bachillerato general, mediante la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). La RIEMS tiene como estrategias: i) la construcción de un Marco Curricular Común (MCC), que establece once competencias genéricas comunes a todos los sistemas, así como competencias disciplinares y profesionales³²; ii) la redefinición de las características de los distintos sistemas para regularlos e integrarlos en el SNB; iii) el establecimiento de mecanismos de gestión para formación docente, apoyo a los estudiantes y evaluación integral; y iv) el desarrollo de una certificación adicional que sea común a todos los sistemas (SEP, 2012a y SEP, 2013b).

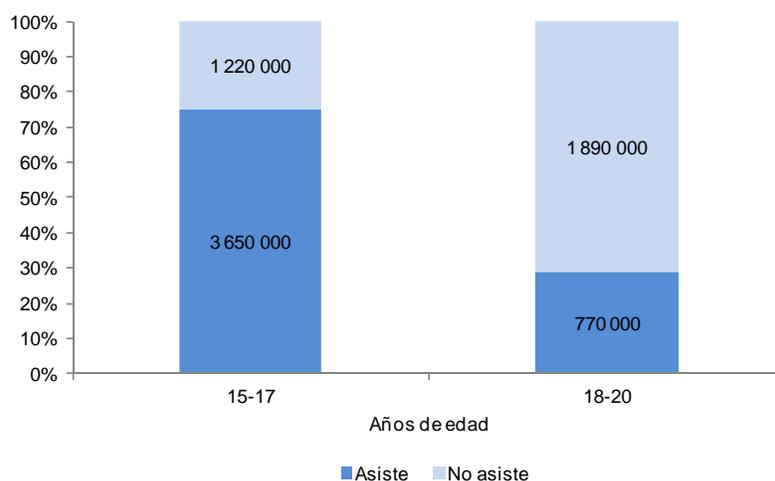
B. Población atendida

En 2010 residían en el país 6,9 millones de jóvenes de 15 a 17 años y 6,5 millones de 18 a 20 años, de los cuales 4,9 millones y 2,7 millones, respectivamente, ya habían completado su educación básica hasta secundaria y no habían concluido su educación media superior (INEGI, 2011). En ese año asistían a escuelas de educación media superior tres cuartas partes de los jóvenes de 15 a 17 años y casi la tercera parte de los de 18 a 20 años que habían completado su educación básica hasta secundaria y no habían concluido su educación media superior (véase el gráfico 11). También cursaban la educación media superior 0,2 millones de personas mayores de 20 años (INEGI, 2011).

La educación tecnológica de nivel medio superior con financiamiento público atendió a aproximadamente un 1 millón 350 mil estudiantes en 2011, que representaban alrededor de la tercera parte de la matrícula del nivel medio superior SEP (INEE, 2011). Dos terceras partes de estos estudiantes asistía a los CETIS, CBTIS y CECyTES, coordinados por la DGTI; una décima parte asistía a los CBTA y CBTF, coordinados por la DGTA; 2% a los CETMAR y CETAC, coordinados por la DGECyTM; y una quinta parte a los CONALEP (véase el gráfico 12). En 2013, la matrícula de educación tecnológica de nivel medio superior se dividía en dos partes casi iguales entre hombres y mujeres (SEP, 2013c).

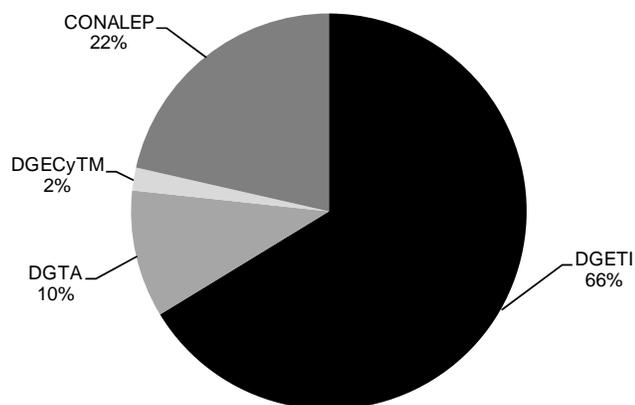
³² En el caso de las competencias profesionales sólo se indica cómo deben ser definidas pero no se busca homogeneizarlas, o al menos articularlas, cuando son comunes a varios sistemas escolares (OECD, 2009).

GRÁFICO 11
TASA DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ENTRE QUIENES
CONCLUYERON LA EDUCACIÓN BÁSICA, SEGÚN EDAD
(Número de personas y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2011).

GRÁFICO 12
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR SISTEMA DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en INEE (2011).

C. Inserción laboral

A pesar de que uno de los objetivos de la educación tecnológica de nivel medio superior es preparar a los estudiantes para su inserción en el mundo del trabajo, el seguimiento a egresados no es una práctica generalizada en las diferentes escuelas de los sistemas de bachillerato tecnológico, por lo que no se

conoce de manera desagregada por sistema escolar, con excepción del CONALEP, la situación laboral de quienes concluyeron sus estudios³³.

La información disponible de manera agregada para 2012 indica que el 36% de los egresados de la educación tecnológica de nivel medio superior de 18 a 20 años de edad no buscó trabajo, el 18% lo buscó pero no lo encontró y el 45% se empleó después de concluir sus estudios, aunque al momento de la encuesta casi la quinta parte de estos últimos había dejado de trabajar para continuar con sus estudios (INEGI, 2013c). La inserción laboral de estos egresados no es tan diferente de la de los egresados de 18 a 20 años del bachillerato general ya que el 39% de estos también se empleó al terminar sus estudios.

El CONALEP sí desarrolla anualmente encuestas de seguimiento a sus egresados, las cuales proporcionan información sobre su situación laboral. Entre los principales hallazgos para 2012 destaca que (FLACSO, 2012):

- El 12% de los estudiantes trabajó durante todos sus estudios y otro 25% trabajó por períodos menores.
- Al concluir sus estudios, poco más de la mitad de los egresados deseaba dedicarse a estudiar y trabajar, la cuarta parte sólo a trabajar y poco menos de la cuarta parte sólo a estudiar. El interés por seguir estudiando estaba altamente correlacionado con la calificación obtenida; quienes tenían un perfil más académico (alta calificación) preferían seguir estudiando.
- Al terminar su programa de estudios el 35% de los egresados no estaba interesado en trabajar. De ellos, el 75% prefería sólo seguir estudiando, 9% se había casado y no quería trabajar, y 16% tenía otros motivos.
- Al año de egresar, 43% de los egresados estaba fuera de la PEA, 47% estaba ocupado y 10% estaba desempleado.
- Entre quienes estaban ocupados, menos de la mitad manifestaba que trabajaba en un empleo relacionado con sus estudios.

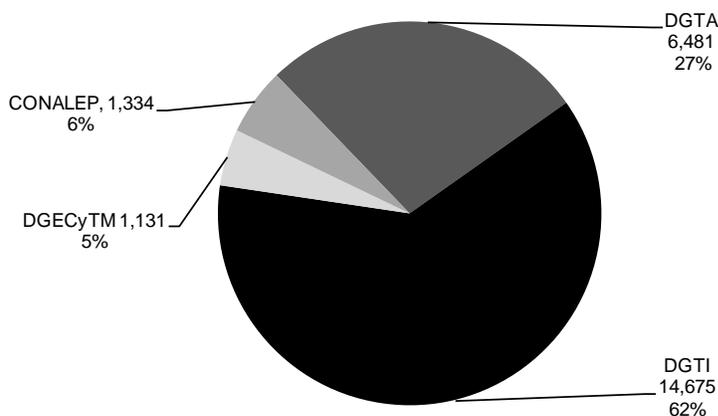
D. Presupuesto

Para 2014 el presupuesto asignado a la educación tecnológica de nivel medio superior asciende a 23.621 millones de pesos (1.817 millones de dólares), de los cuales tres quintas partes corresponden a la DGETI (véase el gráfico 13) (SHCP, 2014). Prácticamente todo el presupuesto de estos sistemas consiste en recursos públicos, ya que los ingresos propios que se generan con el cobro de algunos servicios es muy reducido.

En 2012 los sistemas de educación tecnológica de nivel medio superior recibieron 318 millones de pesos (24 millones de dólares) del PROFORHCOM, de los cuales casi 90% fueron financiados por el BID (BID, 2013). Estos recursos equivalieron a la mitad de los ejercidos por este programa en ese año.

³³ El INEGI llevó a cabo en 2012 la “Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de Educación Media Superior”, la cual capta información para el bachillerato tecnológico en su conjunto pero no desagrega por tipo de sistema escolar, aunque sí identifica de manera específica a los profesionales técnicos que egresan del CONALEP (INEGI, 2013c).

GRÁFICO 13
PRESUPUESTO 2014 POR SISTEMA DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA
(Millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2014).

E. Estructura organizacional y coordinación interinstitucional

La DGETA, DGETI, DGECyTM y CONALEP, dependencias que coordinan los diversos subsistemas y escuelas de la educación media tecnológica, han establecido normas y mecanismos para operar los planteles que dependen directamente de ellas, así como para coordinarse con los organismos descentralizados dependientes de los gobiernos estatales. Si bien cada organismo estatal tiene un marco normativo distinto y se inserta de manera diferente en la estructura orgánica del gobierno estatal, las dependencias del gobierno Federal encargadas de la coordinación han establecido políticas y criterios comunes a cada sistema para realizar, entre en otras tareas, el diseño curricular, la definición de la oferta de cursos, la profesionalización del personal docente y la mejora de la calidad. Ello aporta una base que, entre otros beneficios, facilita la colaboración entre escuelas, el intercambio académico, la movilidad entre planteles y la vinculación con el aparato productivo, por lo que la DGETA, DGETI, DGECyTM y CONALEP cuentan con una adecuada coordinación interinstitucional al interior de sus respectivos sistemas.

Debido a su diversidad de origen y evolución, así como a sus diferentes objetivos, cada sistema escolar tiende a funcionar de manera independiente, sin considerar los objetivos y características de los otros sistemas y sin coordinación entre ellos. Ello ha provocado escasa compatibilidad y complementariedad entre programas de estudio, posibles duplicidades y falta de aprovechamiento de sinergias en las tareas de planeación y evaluación, utilización de infraestructura y otros recursos, seguimiento a egresados, etc.

En respuesta a estas deficiencias de coordinación interinstitucional, la SEMS ha propiciado la coordinación y cooperación entre las escuelas de los diferentes sistemas, principalmente de una misma región. En particular, como una estrategia de la REIMS, la SEMS ha promovido la creación del Espacio Común de la Educación Media Superior como mecanismo de comunicación, intercambio y colaboración para que los planteles desarrollen proyectos conjuntos, que potencien la utilización de sus recursos y el logro de sus objetivos en el marco de procesos de convergencia e integración académica.

En apoyo a la RIEMS, la SEMS ejecuta desde 2010, con financiamiento del BID, el PROFORHCOM Fase II. Este programa se ha enfocado en la articulación curricular de los diferentes sistemas; el desarrollo de competencias genéricas, disciplinarias y profesionales; la formación docente basada en competencias; y la participación de los sectores productivos en el proceso de definición de los estándares de competencia laboral.

La redefinición de los programas de estudio sustentada en una educación con base en competencias ha enfatizado la correspondencia del contenido de cada materia con los requerimientos del aparato productivo. Sin embargo, los aspirantes a cursar el bachillerato tecnológico tienden a seleccionar su especialidad a partir de sus preferencias, sin darle mayor relevancia a la distribución de la demanda laboral por especialidades. En su mayoría, inician este bachillerato considerando que al terminarlo van a continuar sus estudios ingresando a la educación superior, por lo que están más interesados en la orientación propedéutica que en la terminal; inclusive, una proporción significativa de ellos estudian el bachillerato tecnológico porque no fueron admitidos al bachillerato general. Además, al considerar la posibilidad de requerir trabajar al terminar su bachillerato, en general tienen una apreciación optimista sobre sus perspectivas de inserción laboral, considerando que será mejor que la del promedio de sus compañeros.

Las acciones del gobierno para mejorar la integración de los diferentes sistemas adscritos a la SEMS se han concentrado en el nivel medio superior, sin abarcar la capacitación para el trabajo. A pesar de que la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) también pertenece a la SEMS, no se ha atendido la escasa vinculación que tiene con el resto de las dependencias de esta subsecretaría.

Si bien el PROFORHCOM promueve y financia acciones tanto para la educación tecnológica de nivel medio superior como para la capacitación para el trabajo, plantea acciones separadas para cada nivel educativo. Ello se justifica porque no se podrían sustentar proyectos conjuntos en los temas que promueve el PROFORHCOM, tales como desarrollo de competencias comunes, articulación curricular y portabilidad de competencias entre sistemas, dado que, por su tipo y nivel, las competencias de la capacitación para el trabajo son diferentes a las de la educación tecnológica de nivel medio superior.

Los sistemas escolares de educación tecnológica tampoco se vinculan con otras dependencias encargadas de programas de FPC, en particular con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), que desarrolla diversos programas de capacitación en y para el trabajo. Algunas escuelas de educación tecnológica establecen circunstancialmente acuerdos de colaboración con la STPS para llevar a cabo cursos de capacitación para el trabajo. Sin embargo, la cantidad de personas participantes en este tipo de cursos ha disminuido en la medida que la STPS ha orientado sus acciones hacia la capacitación para el trabajo en empresas que apoyan la capacitación de desempleados con el interés de incidir en el tipo de competencias que se imparten y de valorar su posible contratación.

A nivel regional y local existen experiencias puntuales de vinculación de los sistemas escolares de educación técnica con algunas empresas y organizaciones empresariales, principalmente a través de pasantías y prácticas de trabajo de los estudiantes en las empresas. Los representantes empresariales también participan en comités revisores de la oferta de cursos y de sus planes de estudio, los cuales tienen carácter consultivo, ya que las decisiones sobre estos asuntos se toman en otras instancias, donde ya no participan dichos representantes.

A nivel nacional no existe un involucramiento generalizado del sector productivo en las funciones de planeación y evaluación de estos sistemas escolares. La participación del sector productivo dentro de la educación tecnológica ha sido marginal y protocolaria, restringiéndose principalmente a manifestar sus requerimientos de recursos humanos y opinar sobre la suficiencia, pertinencia y calidad de los egresados, pero sin compartir responsabilidades o comprometer recursos para este tipo de educación.

Los principales interlocutores de los empresarios en el gobierno son las dependencias encargadas de la promoción económica, con las cuales proponen y analizan políticas públicas sobre los temas relevantes para el desarrollo económico, entre los que están las necesidades cuantitativas y cualitativas de trabajadores calificados y los sistemas de FPC. Sin embargo, los análisis y propuestas que se realizan no se discuten con las dependencias responsables de la educación tecnológica, debido a la falta de mecanismos de comunicación y vinculación entre éstas y las responsables de la promoción económica.

Esta carencia también impide no sólo que el sector educativo incida en la formulación de políticas y programas de desarrollo económico, sino que conozca con oportuna anticipación su orientación, a fin de prever sus implicaciones sobre la demanda de trabajadores calificados.

V. Certificación de competencias laborales

La gran mayoría de las personas con algún tipo de certificación de competencias laborales son egresadas del sistema escolar, ya que reciben por parte de la SEP constancias de su formación profesional (Ibarrola, 2007). Algunos egresados de cursos de capacitación también reciben constancias de haber sido capacitados, aunque constituyen un grupo muy reducido. Estas constancias sólo confirman que los egresados del sistema escolar o de los cursos de capacitación han terminado sus estudios, pero no valoran competencias laborales (World Bank, 2013).

Con el fin de certificar las competencias laborales adquiridas tanto dentro del sistema escolar como fuera de éste, ya sea en cursos de capacitación (en o para el trabajo) o a través de la experiencia en el desempeño de su ocupación, el gobierno mexicano estableció el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), entidad paraestatal sectorizada en la SEMS, como la instancia responsable de la certificación de competencias laborales, independientemente de la manera en que fueron adquiridas. El CONOCER inició operaciones en 1996, dejó de operar en 2003 y reinició sus operaciones en 2005 (CONOCER, 2013).

A. Estructura y operación del CONOCER

Con la intención de involucrar a empresarios y trabajadores en la definición de sus objetivos y estrategias, el CONOCER cuenta con una junta directiva conformada por 9 representantes del gobierno, 3 de organizaciones empresariales y 3 de confederaciones sindicales. En 2008 se reestructuró el CONOCER y se establecieron los lineamientos de operación con los que funciona actualmente (CONOCER, 2009).

El CONOCER coordina el Sistema Nacional de Competencias que desarrolla estándares de competencia y determina mecanismos de capacitación, evaluación y certificación a través de comités sectoriales de gestión por competencias. El otorgamiento de los certificados es realizado por entidades de certificación y evaluación, así como organismos certificadores, que son coordinados por el CONOCER.

El CONOCER estableció y mantiene actualizados tres registros que facilitan la consulta de la información clave del Sistema Nacional de Competencias:

- i) Registro Nacional de Estándares de Competencia.
- ii) Registro Nacional de Cursos de Capacitación Basados en Estándares de Competencia.
- iii) Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas.

En el contexto de la RIEMS, el CONOCER se ha constituido en una instancia clave del PROFORHCOM, ya que éste se propone incrementar la pertinencia y la relevancia de los sistemas de certificación de competencias laborales y promover la vinculación del CONOCER con los sectores productivos para elaborar estándares de competencia laboral.

B. Indicadores básicos

De acuerdo con la información reciente de su página WEB³⁴, el CONOCER cuenta con

- 135 Comités Sectoriales de Gestión por Competencias.
- 132 entidades de certificación y evaluación y 16 organismos certificadores.
- 398 estándares de competencia, de los cuales únicamente 11 (2,8%) pertenecen al sector manufacturero. La gran mayoría se encuentra en el sector servicios.
- 69 cursos basados en estándares de competencias, de los cuales 48 se imparten en el distrito Federal y el resto en ocho entidades federativas.

Desde 2008 se ha otorgado un promedio anual de alrededor de 50 mil certificados de competencia laboral, por lo que hay casi 400 mil personas inscritas en el Registro Nacional de Personas con Competencias Certificadas³⁵, lo que equivale a menos del 1% de los 52 millones de integrantes de la PEA a fines de 2013 (INEGI, 2014a).

C. Presupuesto

De 2009 a 2013, el gobierno federal asignó al CONOCER un presupuesto anual que osciló entre 60 y 70 millones de pesos (5 millones de dólares aproximadamente). Los recursos propios generados por la cuota que se cobra por la emisión de los certificados de competencia equivalen a alrededor del 10% del presupuesto total ejercido³⁶.

En 2012 el CONOCER recibió recursos del PROFORHCOM por 22 millones de pesos (1,7 millones de dólares), de los cuales casi el 80% fueron financiados por el BID (BID, 2013). Al CONOCER le correspondió el 5% de los recursos ejercidos por el PROFORHCOM en 2012.

El presupuesto del CONOCER para 2014 se incrementó significativamente, ascendiendo a 121 millones de pesos (9 millones de dólares)³⁷.

D. Coordinación institucional

Con notoria la excepción de las escuelas coordinadas por Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI), ya se cuenta con un número significativo de escuelas de educación tecnológica de nivel medio superior acreditadas como entidades de certificación y evaluación. Sin embargo, destaca que ninguno de los cursos basados en los estándares de competencias del CONOCER es impartido por alguna de dichas escuelas. Esta situación se presenta a pesar de que son coordinadas por la SEMS, a la cual está sectorizado el CONOCER, y que el PROFORHCOM tiene entre sus objetivos alinear los

³⁴ Consultada el 30 de abril de 2014.

³⁵ Datos reportados en la página web <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L513200> (consultada el 30 de abril de 2014).

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

planes y programas de estudio de cada uno de los sistemas de la SEMS, teniendo como referentes las normas de competencia laboral registradas en el CONOCER, cuando existan.

El CONOCER apenas está iniciando su vinculación con los principales programas de capacitación del gobierno federal. A pesar de estar ubicados en la misma subsecretaría, prácticamente no se vincula con la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DCCFT) que también emite certificados de competencia laboral, aunque con base en sus propios estándares. A fines de 2013 alcanzó un acuerdo de colaboración con el PAP de la STPS pero todavía no se ha vinculado con el subprograma BÉCATE, que es el más importante programa de capacitación de la STPS.

VI. Conclusiones

La educación de nivel medio superior, que por mandato constitucional será obligatoria a partir de 2022, constituye la intervención pública clave del Estado mexicano para formar los recursos humanos que requiere el desarrollo económico del país. Este nivel está conformado por dos componentes. Por una parte, el bachillerato general, que prepara a los estudiantes para continuar estudios de nivel superior. Por otra parte, la educación tecnológica, que es bivalente en el sentido de tener una orientación propedéutica, que otorga a sus egresados el certificado académico exigido para continuar sus estudios de nivel superior, a la vez que les proporciona competencias laborales para incorporarse de manera inmediata a una actividad productiva. Cabe reiterar que en la medida que se ha fortalecido el componente propedéutico de todos los sistemas de educación tecnológica, se han ido reduciendo sus diferencias con el bachillerato general.

Aunque todavía persisten las secundarias técnicas, que como opción bivalente proporcionan competencias laborales en un área tecnológica, su contenido propedéutico es cada vez más relevante en la medida que sus egresados tienden a continuar sus estudios, ya sea en el bachillerato general o en los sistemas tecnológicos de nivel medio superior.

Si bien la trayectoria escolar promovida por el gobierno implica que todas las personas terminen su bachillerato, sólo una minoría de los jóvenes accede a este nivel educativo pues no todos terminan su educación básica. Para quienes no pueden incorporarse a la educación media superior por no haber concluido sus estudios de educación básica, el gobierno ofrece la capacitación para el trabajo escolarizada, coordinada por la DGCFT, que se constituye en la principal opción para adquirir en cursos cortos las competencias laborales que se requieren para el adecuado desempeño de una actividad productiva.

A diferencia de la educación tecnológica de nivel medio superior, donde el porcentaje de mujeres es similar al de los hombres, en la capacitación escolarizada, como se señaló previamente, las mujeres constituyen tres quintas partes del total de participantes; inclusive, en los ICAT dos terceras partes de los asistentes son mujeres.

Los resultados de los sistemas de educación tecnológica y de capacitación para el trabajo escolarizada son insuficientes para atender a toda la población que desea contar con las competencias laborales requeridas para competir por un empleo en la economía formal. El porcentaje de egresados de estos sistemas sigue siendo relativamente reducido en comparación con la población económicamente

activa, a pesar de que su matrícula ha crecido de manera sostenida. Además, las competencias que adquieren estos egresados no siempre responden a los requerimientos del aparato productivo. Adicionalmente, aunque sus competencias hubieran sido las adecuadas, van perdiendo paulatinamente su pertinencia debido a que surgen nuevos requerimientos como resultado del cambio tecnológico y la reconversión productiva. Cabe aclarar que, a diferencia de lo que sucede en otros países de América Latina, donde los jóvenes no consiguen empleo porque no cuentan con las competencias laborales requeridas por el mercado laboral (CEPAL/OIT, 2013), en México la oferta de trabajadores calificados excede a la demanda laboral de la economía formal, por lo que una proporción significativa de jóvenes egresados de los sistemas de educación tecnológica y de capacitación para el trabajo escolarizada tienen que ocuparse en la economía informal.

Para los trabajadores desempleados que requieren una mejor formación profesional para competir por un empleo o para autoemplearse, pero que no tienen, por su edad, localidad u obligaciones familiares, la posibilidad o interés de cursar la educación tecnológica o la capacitación escolarizada, el gobierno ha implementado el programa BÉCATE de la STPS, que ofrece cursos cortos de capacitación para el trabajo. El BÉCATE está concebido como una política activa del mercado de trabajo, que tiene como propósito fundamental que sus beneficiarios se incorporen a una actividad productiva.

Como se señaló previamente, las mujeres representan dos terceras partes de la población atendida por el BÉCATE, a pesar de su menor porcentaje entre los desocupados. Ello se debe a la elevada participación de mujeres en las modalidades de capacitación en la práctica laboral y principalmente en la capacitación para el autoempleo, donde constituyen el 85%. Como consecuencia, las mujeres tienen una mayor probabilidad de ocuparse en empleos de baja calidad, que son el tipo de empleos en que tienden a ubicarse los egresados de esta última la modalidad.

En complemento a la FPC impartida a quienes buscan incorporarse, de manera inmediata o en el mediano plazo, a una actividad productiva, por mandato constitucional los patrones tienen la obligación de capacitar a sus trabajadores. Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación es reducido y el gobierno carece de mecanismos efectivos para exigir que se cumpla. Para facilitar y apoyar las acciones que realizan las empresas para cumplir con esta obligación, se han implementado algunos programas, como el PROCADIST y el PAP de la STPS, los cuales tienen una dimensión insuficiente para atender al conjunto de la población ocupada. Mediante el apoyo a la capacitación en el trabajo se reconoce la existencia de deficiencias iniciales de los trabajadores al momento de incorporarse a un empleo, la necesidad de actualización de las competencias adquiridas previamente y la relevancia del aprendizaje a lo largo de la vida.

En resumen, para la FPC de recursos humanos, la principal prioridad es la educación tecnológica de nivel medio superior. Para quienes no acceden a la primera, se imparte la capacitación para el trabajo escolarizada. Para los trabajadores desempleados que requieren mejorar sus competencias laborales para competir por un empleo o autoemplearse se ofrece como opción la capacitación para el trabajo no escolarizada. Como complemento a los anteriores sistemas de FPC, el gobierno ofrece apoyos a la capacitación en el trabajo, que puede tener como objetivo el incremento de la productividad o el mejoramiento de actividades productivas de autoempleo y sobrevivencia.

Las prioridades del Estado mexicano se reflejan en el presupuesto del gobierno Federal para 2014 vinculado a FPC (SHCP, 2014):

- 23.621 millones de pesos para educación tecnológica de nivel medio superior, que es la opción bivalente con formación propedéutica y terminal.
- 2.648 millones de pesos para la capacitación para el trabajo escolarizada coordinada por la DGCFE, dirigida a quienes no concluyeron la educación básica.
- 1.661 para la capacitación para el trabajo no escolarizada del BÉCATE, disponible para todos los desempleados con mayor urgencia de trabajar.
- 3 millones de pesos (aunque se prevé un aumento para los próximos años) para capacitación en el trabajo del PAP ejecutado por la STPS, dirigida a subsidiar a las empresas el

cumplimiento de su obligación de capacitar a sus trabajadores. La capacitación en el trabajo que realizan otras dependencias, a través de programas de fomento a empresas y a actividades de autoempleo, no es el componente principal de estos programas ni cuenta con un presupuesto propio.

- 58 millones de pesos para las acciones que realiza la DGC para facilitar y vigilar el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar, incluidos el PROCADIST y el Observatorio de la Capacitación, sin que exista un presupuesto exclusivo para vigilar el cumplimiento dicha obligación.
- 121 millones de pesos para el CONOCER, monto que sigue siendo reducido a pesar de ser muy superior a años previos, para ampliar y operar el sistema de normalización y certificación de competencias laborales.

Esta distribución del presupuesto muestra que, más allá de estipular la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores, el Estado mexicano tiene un reducido compromiso con la capacitación en el trabajo. Se privilegia la capacitación para el trabajo, principalmente escolarizada, y sobre todo la educación tecnológica de nivel medio superior. Tampoco ha habido énfasis en el fortalecimiento del sistema de certificación de competencias laborales, aunque se reconoce que para ser más pertinentes la educación tecnológica y la formación profesional deben estar basadas en estándares de competencia, definidos conjuntamente con los empleadores.

Las prioridades del Estado mexicano en materia de FPC han respondido a la estructura y comportamiento de la economía. Por el reducido dinamismo económico experimentado en las últimas dos décadas, el empleo formal no ha crecido y su participación en el conjunto de la economía ha disminuido hasta llegar a ser sólo 40% (INEGI, 2014b). Ello ha implicado que no sea capaz de emplear a la totalidad de los egresados de los sistemas de educación tecnológica y formación profesional. Ante ello, los egresados que no pueden incorporarse al sector formal se han visto en la necesidad aceptar empleos informales o emplearse por cuenta propia. Con el fin mejorar las condiciones en que realizan sus actividades productivas el gobierno ha implementado políticas de fomento al autoempleo para los egresados de todos los niveles. En consecuencia, el interés por atender los requerimientos de las empresas de la economía formal, aunque todavía presente en los principales programas de FPC, ha perdido relevancia, a la vez que ha tendido a aumentar el interés por impartir las competencias laborales que requieren los trabajadores para aprovechar adecuadamente los apoyos que reciben para trabajar por cuenta propia.

A pesar de la situación de subempleo de egresados de los sistemas de FPC, los empleadores manifiestan que se requiere una mayor cantidad de trabajadores calificados y con mejores competencias laborales; esto les permitiría en alguna medida reducir costos, por el aumento de la productividad que se generaría y por el control de los aumentos salariales propiciado por la mayor oferta de trabajadores calificados. Sin embargo, a diferencia de la situación de otros países de América Latina (CEPAL/OIT, 2013), en México la disponibilidad de trabajadores calificados es una limitante menos relevante para el desempeño de las empresas y para el desarrollo económico que otros factores, tales como el reducido nivel de inversión, la deficiente infraestructura, el elevado costo de los servicios y la inseguridad pública.

Si bien los sistemas de educación tecnológica de nivel medio superior se han mantenido como las instancias de formación de los recursos humanos que requiere el sector formal de la economía, las características de los otros programas de FPC han tenido que readecuarse a las necesidades planteadas por la falta de dinamismo de sector formal. Sistemas de FPC que tenían una larga experiencia de atención a este sector han tenido que reconvertirse para dar mayor importancia a los apoyos para el autoempleo. Cada tipo de sistema ha respondido de distinta manera a este reto.

En el sistema de capacitación para el trabajo escolarizada se atiende a las empresas que presentan demandas específicas de capacitación, sin que tengan que integrarse en un programa más amplio de FPC y sin que se otorgue algún certificado de competencia laboral. También se ofrecen apoyos complementarios, como incubadoras de negocio, a los egresados que deciden organizarse para establecer micronegocios, para quienes un certificado de competencia laboral no es tan relevante.

En el BÉCATE, principal alternativa de capacitación para el trabajo no escolarizada, se ha avanzado en dos vertientes. Por un lado, con el fin de aprovechar en la medida de lo posible las opciones laborales en el sector formal, se ha involucrado de manera más directa a empresas en particular en el diseño de los cursos y en la operación, mejorando las oportunidades de empleo de los capacitados, aunque ello implique que los apoyos del BÉCATE se conviertan parcialmente en un subsidio para las tareas de reclutamiento de las empresas, en menoscabo de su función de formación de recursos humanos. Por otro lado, ante el reducido crecimiento del empleo formal, se han ampliado considerablemente las acciones de apoyo a la capacitación de quienes van a trabajar por cuenta propia. En ninguna de las dos vertientes se valora si los capacitados adquirieron las competencias laborales impartidas.

Por su parte, las acciones de capacitación en el trabajo que apoya el gobierno Federal prácticamente no se realizan de manera independiente, como parte de un programa de capacitación integrado, con su propia lógica de intervención. Por el contrario, la capacitación se ha subsumido dentro de otros programas que no tienen como objetivo principal el desarrollo de las competencias laborales de sus beneficiarios, sino facilitarles el aprovechamiento adecuado de otros apoyos, principalmente financieros. Algunos de estos programas se dirigen exclusivamente a mujeres, tales como el FOMMUR de la SE, el PROMUSAG de la SEDATU y el POPMI de la CDI.

En su origen, los diferentes sistemas de FPC atendían poblaciones distintas y operaban con diferentes mecanismos de intervención, pero coincidían en el objetivo común de ampliar y mejorar los conocimientos y habilidades de sus beneficiarios. Sin embargo, las adecuaciones que han realizado en los últimos años han implicado que la adquisición de competencias laborales ya no sea su objetivo primordial, sino que ahora tienen otros criterios de valoración de su desempeño, ya sea la eficiencia terminal de los alumnos que atienden, la tasa de colocación de sus beneficiarios o la tasa de sobrevivencia de los proyectos de autoempleo que se apoyan. En cualquier caso, la adquisición de competencias laborales per se y su certificación han perdido relevancia. Ello dificulta la articulación de estos sistemas.

Ante el reconocimiento de la dispersión y falta de sinergias de los diferentes sistemas de educación tecnológica y formación profesional, el gobierno ha planteado la conveniencia de contar con un sistema de normalización y certificación de competencias laborales que establezca estándares comunes para todas las instituciones. En este sentido, el CONOCER sería el eje articulador de los diferentes sistemas. Sin embargo, por falta de voluntad política en las instancias rectoras de las políticas económicas, educativas y laborales, su presupuesto es insuficiente y el alcance de sus acuerdos con las otras instancias responsables de la FPC es reducido. Varias instituciones, como el CONALEP y la DGCFT, siguen emitiendo sus propios certificados de competencia laboral.

Además, en la medida que la certificación de competencias laborales no sea un objetivo fundamental de los diferentes sistemas de FPC, no será tan relevante la existencia de un sistema unificado de certificación laboral.

Como las características actuales de los sistemas de FPC han sido resultado de las difíciles condiciones del mercado laboral y de la mayor importancia del autoempleo como opción laboral, mientras no se recupere el dinamismo de la economía formal, que no está limitada por la disponibilidad de personal calificado, el desarrollo de un SNFPC tendría que considerar la preponderancia de los trabajadores informales (tres quintas partes de la población ocupada), quienes no tienen necesidad de contar con competencias laborales de alto nivel y tampoco requieren que estén certificadas.

Bibliografía

- Ahumada Lobo, Ívico (2007), “Requerimientos para una efectiva política de capacitación de los trabajadores” en José Luis Calva (Coordinador), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad. Agenda para el Desarrollo, Vol. 10*. Coeditado por Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- ALA (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)*. SE/CONEVAL.
- Alternativas en Economía (2012a), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2012b), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*. SE/CONEVAL.
- Benavot, Aaron (2006), “The Diversification of Secondary Education: School Curricula en Comparative Perspective”. *Profesorado. Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*. 10 (1).
- BID (2013), ME-L1039: *Skills-Based Human Resources Development Program (PROFORHCOM) II. Plan de Adquisiciones actualizado a noviembre 2013*. BID. Obtenido en <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=me-l1039>.
- Calva, José Luis, (Coordinador) (2007), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad. Agenda para el Desarrollo, Vol. 10*. Coeditado por Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- CDI (2013), *Acuerdo para la Emisión de las Reglas de Operación del Programa para mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena para el Ejercicio Fiscal 2104*. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2103.
- CEPAL/OIT (2013), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovaciones de la formación profesional*. Naciones Unidas / OIT.
- CESOP (2005), *Elementos para el Análisis del Quinto Informe de Gobierno. Apartado correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- CIDE (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Opciones Productivas (POP)*. SEDESOL / CONEVAL.
- CIESAS (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural*. SAGARPA/CONEVAL.
- _____ (2013a), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2013b), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural*. SAGARPA/CONEVAL.

- _____ (2013c), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa Vinculación Productiva*. SAGARPA / CONEVAL.
- _____ (2013d), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)*. SEDATU/CONEVAL.
- _____ (2013e), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)*. SEDATU/CONEVAL.
- _____ (2013f), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*. SEDATU/CONEVAL.
- _____ (2013g), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa Fondos regionales Indígenas (PFRI)*. CDI/CONEVAL.
- _____ (2013h), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)*. CDI/CONEVAL.
- _____ (2013i), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)*. CDI/CONEVAL.
- _____ (2013j), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*. CDI/CONEVAL.
- _____ (2013k), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Opciones Productivas (POP)*. SEDESOL/CONEVAL.
- CISS (2013), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)*. STPS/CONEVAL.
- COLMEX (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*. SEDATU/CONEVAL.
- CONALEP (2012), *Modelo Académico de Calidad para la Competitividad 2007-2012*. SEP/CONALEP.
- CONOCER (2009), *Reglas Generales y Criterios para la integración y operación del Sistema Nacional de Competencias*. Diario Oficial de la Federación: 27 de noviembre de 2009.
- _____ (2013), *Manual de Organización del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales*. SEP/CONOCER.
- Fernández Gutiérrez, Alejandra (2012), “Hablemos de los ICAT” en Enrique Pieck Gochicoa, (Coordinador), *En el camino ... formación para el trabajo e inclusión ¿Hacia dónde vamos?* Editado por Universidad Iberoamericana, A.C e Institutos de Capacitación para el Trabajo/Secretaría de Educación Pública.
- FLACSO (2012), *Informe Ejecutivo del Censo de Egresados de la Generación 2009-2012 del CONALEP*. FLACSO / CONALEP.
- GEA (2012b), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa para impulsar la competitividad de sectores industriales (PROIND)*. SE/CONEVAL.
- Ibarrola, María de (2007), “La formación para el trabajo en México” en José Luis Calva (Coordinador), *Educación, ciencia, tecnología y competitividad. Agenda para el Desarrollo, Vol. 10*. Coeditado por Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- IDEA (2013a), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2013b), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2013c), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2013d), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2013e), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa para impulsar la competitividad de sectores industriales (PROIND)*. SE/CONEVAL.
- _____ (2013f), *Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)*. SE/CONEVAL.
- INEE (2011), *La Educación Media Superior en México*. INEE.
- INEGI (2011), *Censo de Población y Vivienda 2010*. INEGI.
- _____ (2013a), *Encuesta de Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 4° trimestre de 2012*. INEGI.
- _____ (2013b), *México: Nuevas Estadísticas de Informalidad Laboral*. INEGI.
- _____ (2013c), *Encuesta de Nacional Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior 2012 (ENILEMS). Principales resultados*. INEGI.
- _____ (2014a), *Encuesta de Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 4° trimestre de 2013*. INEGI.

- _____ (2014b), *Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo. Cifras preliminares para enero de 2014*. Boletín de prensa 97/14. INEGI.
- Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)*. CDI/CONEVAL.
- ITAM (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)*. SE/CONEVAL.
- Kis, Viktoria, Kathrin Hoeckel y Paulo Santiago (2009). *Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Training*, Mexico. Organization for Economic Cooperation and Development.
- N.I.K. BETA (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Fondos regionales Indígenas (PFRI)*. CDI/CONEVAL.
- Organización Fuerza Ciudadana A.C. (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Vinculación Productiva*. SAGARPA/CONEVAL.
- OECD (2009) Learning For Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Mexico. OECD.
- Pieck Gochicoa, Enrique (Coordinador) (2001), *Los jóvenes en el trabajo*. Coeditado por UIA, IMJ, UNICEF, Cintefor-OIT, RET y CONALEP.
- _____ (Coordinador) (2012), *En el camino ... formación para el trabajo e inclusión ¿Hacia dónde vamos?* Coeditado por UIA e ICAT-SEP.
- _____ (2012), "Entre caminos de la formación para el trabajo, un relato" en Enrique Pieck Gochicoa, (Coordinador), *En el camino ... formación para el trabajo e inclusión ¿Hacia dónde vamos?* Coeditado por UIA e ICAT/SEP.
- SAGARPA (2013), *Informe Anual de autoevaluación de la Gestión Institucional 2012 del INCA Rural*. SAGARPA / INCA Rural.
- Secretaría de Gobernación (2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Vigésima edición impresa. Secretaría de Gobernación.
- SEDESOL (2013), *Reglas de Operación del Programa Opciones Productivas para el para el Ejercicio Fiscal 2104*. Diario Oficial de la federación: 29 de diciembre de 2013.
- SEP (2012a), *Informe de Rendición de Cuentas, 2006-2012*. SEP.
- _____ (2013a), *Primer Informe de Labores, 2012-2013*. SEP.
- _____ (2013b), *Programa Sectorial de Educación, 2013-2018*. SEP.
- _____ (2013c), *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2012-2013*. SEP.
- SHCP (2013), *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 2012, Apartado Educación Pública*. SHCP.
- _____ (2014), *Presupuesto de Egresos de La Federación, Apartado Educación Pública*. SHCP.
- STPS (2008), *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. Diario Oficial de la Federación: 14 de noviembre de 2008.
- _____ (2012a), *Manual de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo. Subprograma Bécate*. STPS.
- _____ (2012b), *Sexto Informe de Labores, 2012*. STPS.
- _____ (2013a), *Ley Federal del Trabajo*. Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 30 de noviembre de 2012.
- _____ (2013b), *Cuadro Comparativo de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo anteriores y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (Diario Oficial de la Federación: 30 de Noviembre de 2012)*. STPS.
- _____ (2013c), *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*. STPS.
- _____ (2013d), *Primer Informe de Labores, 2012-2013*. STPS.
- _____ (2013e), *Observatorio de la Capacitación*. STPS. Consultado el 30 de abril de 2014 en <http://observatoriodelacapacitacion.stps.gob.mx/oc/index.html>.
- _____ (2013f), *Lineamientos para la operación del Programa de Apoyo para la Productividad*. Diario Oficial de la Federación: 3 de julio de 2013.
- _____ (2013g), *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo para el Ejercicio Fiscal 2014*. Diario Oficial de la federación: 20 de diciembre de 2013.
- _____ (2014), *Proyecto de Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. STPS / COFEMER.
- UAAAN (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*. SE / CONEVAL.
- UAM (2009), *Evaluación Específica de Desempeño 2008 del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)*. STPS / CONEVAL.
- _____ (2012a), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Fondo para el Apoyo a proyectos productivos en núcleos Agrarios (FAPPA)*. SEDATU / CONEVAL.

- _____ (2012b), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)*. SEDATU / CONEVAL.
- _____ (2012c), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)*. CDI / CONEVAL.
- UIEM (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*. CDI / CONEVAL.
- UNESCO (2013), *CINE 2011. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Van Gameren, Edwin (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*. Documento de trabajo. El Colegio de México.
- World Bank (2005), *Expanding Opportunities and Building Competences for Young People. A new Agenda for Secondary Education*. The World Bank.
- _____ (2013), *Analysis of the Skill Development Sector in Mexico. Final draft*. The World Bank.

Anexo

Glosario de siglas

ALA: Ahumada Lobo y Asociados.

AMECAP: Asociación Mexicana de Capacitación de Personal Empresarial.

AMMJE: Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CANACINTRA: Cámara Nacional la Industria y Transformación.

CBTA: Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario.

CBTF: Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal.

CBTIS: Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios.

CCO: Criterios de Competencia Ocupacional.

CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

CECATI: Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial.

CECyTES: Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos de los Estados.

CESOP: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

CETAC: Centros de Estudios de Aguas Continentales.

CETIS: Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios.

CETMar: Centros de Estudios Tecnológicos del Mar.

CGE: Coordinación General de Empleo de la STPS.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CIDFORT: Centro de Investigación y Desarrollo de la Formación para el Trabajo.

CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

CIMO: Capacitación Integral de la Mano de Obra.

CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.

CISS: Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

COLMEX: El Colegio de México.

CONALEP: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales.

CONOCER: Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.

CROC: Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

CT: Congreso del Trabajo.

CTM: Confederación de Trabajadores de México.

DGC: Dirección General de Capacitación.

DGCFT: Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo.

DGECyTM: Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar.
DGETA: Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.
DGETI: Dirección General de Educación Tecnológica Industrial.
DGIT: Dirección General de Inspección del Trabajo.
DGPL: Dirección General de Productividad Laboral.
EBC: Educación basada en competencias.
ENECE: Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo.
ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
FAPPA: Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México
FOMMUR: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.
FONAES: Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
Fondo PyME: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
FPC: Formación profesional y capacitación.
GEA: Grupo de Economistas y Asociados.
ICAT: Institutos de Capacitación para el Trabajo.
IDEA: Consultora en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada.
INCA-RURAL: Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.
INDESOL: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
INEE: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
IMJUVE: Instituto Mexicano de la Juventud.
ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
LFT: Ley Federal Trabajo.
MCC: Marco Curricular Común.
NIE: Normas de Institución Educativa.
NTCL: Normas Técnicas de Competencia Laboral.
OECD: Organization for Economic Co-Operation and Development
OFFP: Oficinas de Fomento a la Productividad.
PAE: Programa de Apoyo al Empleo.
PAP: Programa de Apoyo a la Productividad.
PFRI: Programa Fondos Regionales Indígenas.
POP: Programa Opciones Productivas.
POPMI: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.
PROBECAT: Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados.
PROCADIST: Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores.

PROCAPI: Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena.
PRODIAT Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología.
PROFORHCOM: Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias.
PROIND: Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales.
PROMUSAG: Programa de la Mujer en el Sector Agrario.
PROSOFT: Programa para el Desarrollo de la Industria del Software.
PTAZI: Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas.
RIEMS: Reforma Integral de la Educación Media Superior.
RVOE: Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.
SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SE: Secretaría de Economía.
SECTUR: Secretaría de Turismo.
SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
SEE: Servicios Estatales de Empleo.
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SEMS: Subsecretaría de Educación Media Superior.
SENACATRI: Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral.
SEP: Secretaría de Educación Pública.
SFP: Secretaría de la Función Pública.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNB: Sistema Nacional de Bachillerato.
SNE: Sistema Nacional de Empleo.
SNFPC: Sistema Nacional de Formación Profesional y Capacitación.
STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
UAAAN: Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
UAM: Universidad Autónoma Metropolitana.
UIEM: Universidad Intercultural del Estado de México.
UPC: Unidades Promotoras de la Capacitación.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

153. Formación profesional y capacitación en México, Ívico Ahumada Lobo (LC/L.3874), 2014.
152. Crecimiento económico y productividad en América Latina: una perspectiva por industria según la base de datos LA-KLEMS, Claudio Aravena y André Hofman (LC/L.3870), 2014.
151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L.3857), 2014.
150. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman and Matilde Mas (LC/L.3852), 2014.
149. Income inequality in Latin America, Giovanni Andrea Cornia (LC/L.3847), 2014.
148. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso. El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Tatiana Genuzio (LC/L.3844), 2014.
147. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman y Matilde Mas (LC/L.3840), 2014.
146. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
145. Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei (LC/L.3743), 2013.
144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.
138. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ivonne González (LC/L.3716), 2013.
137. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú, Miryam Saade (LC/L.3706), 2013.
136. Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (LC/L.3704), 2013.
135. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de los ingresos. El caso de Perú, Andrés Escalante (LC/L.3699), 2013.
134. Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas, José Félix Sanz-Sanz e Ismael Sanz Labrador (LC/L.3638), 2013.
133. Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Juan Carlos Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3632), 2013.
132. Descentralización, inversión pública y consolidación fiscal: hacia una nueva geometría del triángulo, Roberto Fernández Llera (LC/L.3622), 2013.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org