

# LA GESTIÓN LOCAL DE LA ALFABETIZACIÓN Y LA EDUCACIÓN BÁSICA DE JÓVENES Y ADULTOS

## Tensiones y dilemas con la capacitación para el trabajo

### Guanajuato, México, 1990-2005

*Guillermo Tapia García*<sup>1</sup>

En este trabajo se pretende observar y analizar la manera en la que el gobierno local de la ciudad de León, Guanajuato, México, gestionó oportunidades de formación para los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo formal en el periodo 1990-2005. Dicha gestión estuvo condicionada por un grave rezago educativo acumulado, por los procesos de descentralización de las agencias federales en la materia, por una mayor competencia regional para la localización de inversiones productivas generadoras de empleo y la emergencia de nuevos actores demandantes de oportunidades de educación superior. Por su desarrollo, actores y procesos implicados, se pretende identificar las tensiones y los dilemas a los que se enfrenta la gestión de estrategias de desarrollo local desde el punto de vista de la articulación de la formación de jóvenes y adultos y el empleo.

El estado de Guanajuato, en el centro del país, es un territorio dinámico y cuenta con los elementos necesarios para ser un territorio “potencialmente ganador”.<sup>2</sup> La economía de Guanajuato ocupa el octavo lugar nacional por su aporta-

1 Académico de tiempo completo, Dirección de Programas e Investigaciones en Educación de la Universidad Iberoamericana León.

2 Se define como “Territorios que han crecido por sobre la media nacional y que tienen productos *per cápita* inferiores a la media nacional. Se trata de regiones que podrían ser algo más pobres o atrasadas que las demás (lo que se refleja en su PIB *per cápita* inferior), que están registrando una buena dinámica de crecimiento y, en este sentido, se están aproximando a una situación más cercana a la convergencia con territorios más dinámicos”. Iván Silva Lira. “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”. Cuaderno 33. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, abril de 2003.

ción al Producto Interno Bruto (PIB) nacional (3.5%), aunque en el caso del PIB *per cápita* se ubicó en el sitio 21. El PIB de Guanajuato creció más rápido que el promedio nacional, pues lo hizo a una tasa de 3.86% anual, frente a 2.70% nacional anual entre 1993 y 2003.<sup>3</sup>

En términos más específicos, en Guanajuato el PIB del sector primario ha disminuido de manera sostenida en los recientes veinte años en su contribución a la economía local. Entre 1993 y 2003 solo creció en promedio 0.77% anual. El PIB del sector secundario se incrementó muy rápido, incluso por encima del promedio nacional y de entidades con mayor grado de industrialización (Nuevo León, Estado de México, Jalisco, estados de la frontera norte), al crecer un promedio anual de 6.91% entre 1993 y 2003. El PIB del sector terciario ha aumentado de manera moderada: 2.80% anual en el decenio citado, apenas arriba del promedio nacional (2.72%). Destaca, sin embargo, que el porcentaje de crecimiento general del PIB de Guanajuato es menor al de estados fronterizos como Baja California y Coahuila, y mucho menor que el de estados vecinos con un alto dinamismo en sus tres sectores como Aguascalientes y Querétaro.<sup>4</sup>

Guanajuato, si bien cuenta con indicadores que permiten afirmar que se trata de una región “potencialmente ganadora”, se encuentra en medio de un entorno marcado por una alta competencia para generar las condiciones de crecimiento económico que favorezca la creación de empleos. Competencia frente a los estados de Querétaro y Aguascalientes, sus vecinos contiguos, capaces de crear condiciones para un crecimiento sostenido en los tres sectores y, más aun, ante las entidades de la frontera norte, mismas que concentran el mayor crecimiento de las manufacturas, frente a la región centro desde los años ochenta.<sup>5</sup> Es una competencia en la que Guanajuato, de manera muy probable, no resulte efectivamente un ganador perdurable.

La opción de crecimiento elegida por Guanajuato no es, exclusivamente, basada en el “desarrollo endógeno” con todas sus implicaciones. Es posible afirmar que la apuesta de generar un *crecimiento económico interno* (“generación de empleos”) en el contexto de las transformaciones producidas por la liberalización económica –que conlleva la búsqueda de competitividad regional y el reposicionamiento territorial de Guanajuato en el marco de la globalización– atien-

3 INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. www.inegi.gob.mx. Consultado el 25 de octubre de 2005.

4 INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

5 Edgar Moncayo Jiménez. “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”. Cuaderno 27. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, diciembre de 2002.

de más a estrategias combinadas, pero cuyo eje dominante es el mercado externo. Lo anterior se puede afirmar al observar que el gobierno local inició, en los años noventa: a) una agresiva campaña de atracción de inversiones extranjeras y nacionales, b) una campaña intensiva de fomento a las exportaciones; c) la generación de megaproyectos de inversión pública o mixta, facilitadores tanto de la inversión externa como de la reconversión productiva en algunas localidades manufactureras tradicionales; d) la pretensión de integrar “clúster” en determinados sectores o ramas de alta competitividad internacional (automotriz, cuero-calzado, *software*, entre otros).

En ese sentido, Guanajuato reúne algunas de las cualidades identificadas para ser considerado un territorio dinámico y “potencialmente ganador”, pues se trata de una entidad que ha

iniciado interesantes procesos de crecimiento asociados a nuevas tecnologías y a un cierto tipo de reconversiones productivas más recientes, aprovechando ventajas comparativas que estaban latentes y que se pueden expresar tanto en términos de una base económica principalmente primario exportadora o que a partir de recursos locales pueden agregar valor a sus procesos productivos, y que podrían ser tipificadas como territorios potencialmente ganadores que gracias a la globalización han potenciado recursos locales latentes.<sup>6</sup>

Sin embargo, la “ventaja comparativa” más referida por los actores locales ha sido “la posición estratégica” del estado de Guanajuato en el conjunto de rutas de distribución y abasto, así como la economía de costos que representa la infraestructura de comunicaciones terrestres en relación con otros polos industriales del centro (Querétaro, Aguascalientes), occidente (Guadalajara) y norte del país (ciudades como Monterrey o fronterizas). Guanajuato se encuentra en el centro del polígono que describen los ejes Ciudad de México-Guadalajara-Ciudad Juárez-Tijuana y Ciudad de México-Monterrey-Nuevo Laredo. Además, cuenta con acceso directo al menos a tres vértices de manera simultánea, posición que no tienen Aguascalientes, Guadalajara o Querétaro.

Gracias a dicha ventaja comparativa, Guanajuato logró reconvertir su producción predominantemente agrícola aún en los años setenta, hasta lograr una posición “competitiva” en el desarrollo de un sector secundario regional fuerte (alimentos, metalmecánica, química y manufacturas) en los años ochenta y principios de los noventa. Hasta que la liberalización comercial iniciada en 1985 y la

| 6 Silva Lara, *op. cit.*

crisis combinada de 1982-1987 limitaron la acumulación regional y la capacidad interna para la generación de empleos suficientes a la demanda.

La crisis de económica experimentada en Guanajuato se hizo evidente a través del inusitado crecimiento de la migración laboral internacional, en parte estacional, en parte de largo plazo. Guanajuato, a pesar de su reconversión productiva, industrialización y crecimiento urbano, fue incapaz de generar las oportunidades laborales necesarias para responder a la dinámica demográfica y a la profunda crisis de la producción agropecuaria, presentes en las tres recientes décadas. Desde finales de los ochenta y durante los noventa, Guanajuato se encontró entre las tres primeras entidades de la república con mayor emigración laboral a Estados Unidos. Además, entre 2000 y 2004, Guanajuato ha ocupado el primer lugar en número de intentos de cruce ilegal de la frontera norte, así como el primer lugar en la proporción de población emigrante que envía remesas a sus familias (70%).<sup>7</sup>

En los años noventa había que “reposicionar” a Guanajuato como destino de la inversión productiva. Entonces la “ventaja comparativa” tradicionalmente esgrimida empezó a resultar insuficiente. Las políticas de atracción de inversiones y de fomento a la exportación tuvieron sus primeros resultados a partir de la instalación de una planta armadora de automotores en Silao, Guanajuato, en 1994.

La decisión de establecer la armadora automotriz no fue local, sino parte de la reestructuración global de la empresa, particularmente de su estrategia para enfrentar los crecientes costos laborales en los Estados Unidos. La decisión, sin embargo, tomó nota de las facilidades de infraestructura, los incentivos fiscales, la cultura laboral-sindical de la región y los costos comparativos de la mano de obra. Pero se enfrentó a la escasez local de mano de obra calificada y entrenada para el régimen de producción de la industria automotriz.<sup>8</sup> El gobierno local, en consecuencia, definió soluciones de emergencia para la capacitación de los trabajadores, vinculando instituciones educativas a esa rama de la industria, antes ausente en la región.

7 Reportes de prensa sobre resultados de las encuestas sobre migración en la frontera norte (EMIF) coordinadas por el Colegio de la Frontera Norte (Colef) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como reportes de prensa de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica del Gobierno de Guanajuato, aparecidos en *Correo de Hoy y A.M.*, periódicos locales. Reportados entre el 26 octubre y 3 noviembre de 2005.

8 Jeffrey S Rothstein. “Creating Lean Industrial Relations: General Motors in Silao, Mexico”, en *Competition & Change*. Vol. 8, Núm. 3, pp. 203–221, September 2004. En los diez años más recientes, la empresa armadora ha contado con una planta laboral que fluctúa entre los 3.500 y los 5.000 trabajadores, procedentes de un radio de 50 o más kilómetros. Los trabajadores son transportados diariamente desde Salamanca, Huanímaro, Pueblo Nuevo, Irapuato, Romita, León, Guanajuato, aunque una proporción importante de ellos radica en Silao.

Dada la experiencia vivida con la instalación de la armadora automotriz y el reclutamiento de trabajadores para ella, los responsables del gobierno local observaron que el desarrollo de “clúster” industriales de alta tecnología, basados en inversiones nacionales y extranjeras, estaba en grave riesgo, dada la debilidad que representaba el bajo perfil educativo de los trabajadores, jóvenes y adultos. Ese caso puso en evidencia una de las “desventajas competitivas” más relevantes de la entidad, constituida *por el perfil educativo de la población*. Es conocido que las tendencias del flujo de capitales conceden una relativa importancia a las características de la fuerza de trabajo, a la disponibilidad de competencias básicas y a la facilidad para la especialización que conllevan ciertos procesos productivos. La disponibilidad o no de cierto “capital humano” hace la diferencia entre las regiones y países, en cuanto a sus capacidades de desarrollo local, sea endógeno o vinculado a procesos externos. Esto es, la disponibilidad de ese capital se constituye en un factor crítico en la toma de decisiones de diversos actores económicos.

La problemática relativa a la “desventaja competitiva” que representa el perfil educativo de la población en Guanajuato puede ser considerada y analizada según distintos aspectos que la componen:

- Primero, el rezago educativo de la población en edad productiva.
- Segundo, la ausencia de un plan para el desarrollo local integral de largo plazo, en el contexto de la transición política local.
- Tercero, la falta de consenso acerca del papel del sistema educativo formal y de las agencias de fomento económico en materia de formación para el trabajo, la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos, capaz de procesar y construir opciones de desarrollo local a partir del nuevo entorno generado por la descentralización de los servicios educativos federales a la entidad.
- Cuarto, la emergencia de nuevos actores locales que pugnan por el posicionamiento municipal a partir de la gestión de ofertas de educación superior convencionales.

## **La gravedad del rezago, la ineficiencia e ineficacia del sistema educativo formal de la entidad**

Guanajuato es una entidad con un rezago educativo “extremo”, pues 64% de la población mayor de 15 años, en el año 2000, no había concluido su educación básica.<sup>9</sup>

- El crecimiento acelerado de la población, su concentración urbana y dispersión rural; la precariedad laboral y la extrema desigualdad en la distribución de ingresos y satisfactores básicos, han posibilitado que el sistema educativo se mantenga a la saga de las necesidades sociales; manteniéndose el rezago histórico en la provisión de servicios educativos.
- Analfabetismo de 11.9% de la población mayor de 15 años en el año 2000. Entre los jóvenes de 15 a 29 años persistió 6.8% de analfabetos (7.3% entre los varones y 6.4% entre mujeres), así como 7.8% entre la población de 30 a 39 años.
- La población mayor de 15 años sin instrucción o con primaria incompleta representó 35% en el año 2000. La que cuenta solo con primaria completa alcanzó 20.7%. La población sin instrucción con algún grado de primaria o primaria completa representó 58%. La población con algún grado de educación posprimaria llegó a 40.4% en el año 2000, considerando a aquellos que contaron con un solo grado de educación secundaria.
- En cambio, la población mayor de 15 años con algún grado de educación secundaria llegó a 22% en el año 2000. La que tuvo acceso a estudios técnicos o de bachillerato se incrementó hasta 11.6%. Quienes accedieron a estudios posteriores al bachillerato se incrementaron hasta 6.6 por ciento.
- La asistencia a la escuela de los niños de seis a 14 años fue de 89% en el año 2000. Los adolescentes de 16 a 19 años asistieron a la escuela solo en 30.0% (el dato más bajo de todo el país, frente a un promedio nacional de 41.4% y un máximo de 60.3% en el Distrito Federal). En cambio, solo 12.3% del grupo de 20 a 24 años asistió a la escuela (frente a una media nacional de 17% y un máximo de 31% en el Distrito Federal).
- La desigual distribución de oportunidades educativas se expresa en el grado promedio de escolaridad de la población mayor de quince años. En 1970

9 INEGI. *Rezago educativo de la población mexicana*. México, 2004. Los datos siguientes proceden del INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Aguascalientes, México, 2001.

fue de 2.1 grados y era 1.3 grados menor que el promedio nacional. En el año 2000 alcanzó a ser de 6.4 grados y continuó 1.2 grados abajo del promedio nacional. Esto es, el sistema educativo local no tuvo la capacidad para incrementar el ritmo de escolarización de la población por encima del esfuerzo nacional.

La escolaridad de la población, particularmente la del grupo de 15 a 29 años, que se encuentra entre la población económicamente activa, es de las más bajas del país. El que 51.4% de ese grupo de edad en el estado no cuente con la escolaridad básica obligatoria, y que se incremente a 59.3% en las localidades de 15.000 a 99.000 habitantes y a 53.5% en la localidad de León (mayor de un millón de habitantes)<sup>10</sup> habla de la baja competitividad de la mano de obra, en la medida en que las empresas nacionales y extranjeras buscan no la escolaridad en sí, sino los efectos de la socialización, disciplina y orden necesarios para procesos productivos complejos.

### **La ausencia de un plan de largo plazo, orgánico e integral para gestionar el desarrollo local**

Durante los años noventa sucedió en Guanajuato el proceso de transición política que facilitó la alternancia partidaria en el gobierno. De 1991 y hasta mediados de 1995, el ejecutivo estatal estuvo a cargo de un gobierno interino, con un 'gobierno dividido'. No hubo una planeación sistemática de carácter gubernamental, más allá de los primeros esfuerzos que representó la elaboración del estudio "Guanajuato Siglo XXI", que aportó ideas para determinar prioridades de la gestión administrativa, para cada año de gobierno, dada la incertidumbre sobre la convocatoria a nuevas elecciones.

A partir de las elecciones de 1995, se abrió un periodo de gobierno constitucional de cinco años, a efecto de igualar el proceso electoral local con el federal en el año 2000. Sin embargo, de junio de 1995 y hasta septiembre de 1999 estuvo a cargo del ejecutivo un gobernador que solicitó licencia en el cuarto año de ejercicio, para luego buscar la candidatura a la presidencia de la república. Esa administración gubernamental vivió también las circunstancias y limitaciones que implican un gobierno dividido. Aun cuando hubo un "Plan de gobierno", el estilo de gestión del gobernador delegó en los titulares de cada ramo de la admi-

| 10 INEGI. *Rezago educativo de la población mexicana, op. cit.*

nistración el establecimiento de prioridades y estrategias, por lo que las pugnas entre sectores y áreas fueron frecuentes.

La ausencia de un plan rector y las diferencias en el gabinete produjeron, en la segunda parte de la década de los noventa, una tensa relación entre las agencias gubernamentales y de éstas con los sectores empresariales y políticos. Además, las grandes iniciativas del ejecutivo se tradujeron en varios casos en la creación de nuevas instancias administrativas, desconcentradas o descentralizadas, que con frecuencia superponían sus funciones con las de la burocracia centralizada. La propensión a crear nuevas agencias hizo entrar en conflicto al ejecutivo con el legislativo, con empresarios y con políticos de diversos partidos.

La multiplicación de agencias conllevó la desvinculación, la competencia o la tensión franca entre las políticas locales para el crecimiento económico (fomento a las exportaciones, atracción de inversiones, integración de clúster y polos tecnológicos, megaproyectos de inversión) y las políticas educativas, mismas que enfatizaron la pretensión de modificar los grandes “indicadores” educativos de la población, como forma de “reposicionar” al estado en la geografía de la inversión externa.

Cabe referir que entre las agencias a las que se alude se encontraban la Coordinación de Planeación Económica, la Coordinación para el Desarrollo Regional, la Comisión Estatal de Atracción de Inversiones, la Coordinación de Fomento al Comercio Exterior, por una parte. Por otra, el Consejo de Ciencia y Tecnología, la Coordinadora de Turismo, así como organismos de iniciativa estatal dedicados a cuestiones educativas y de capacitación.

El primer plan de largo plazo se produjo en 2001, el “Plan Estatal de Desarrollo, Guanajuato 2001-2025”, estando ya en funciones el cuarto gobernador del partido que logró la alternancia, cuyo periodo abarcó de septiembre de 2000 a septiembre de 2006.<sup>11</sup> Este gobierno inició el “arreglo” de la administración pública local, procurando una reorganización institucional, revisando las normas administrativas,<sup>12</sup> las políticas y estrategias seguidas por los gobernadores precedentes y, especialmente, con la reactivación del Consejo Estatal de Planeación del Desarrollo (Copladeg), al amparo de una renovada ley en la materia.

11 En 1991 se dispuso un interinato que duró hasta junio de 1995. De junio de 1995 hasta agosto de 1999, estuvo en funciones un gobernador constitucional. De agosto de 1999 a septiembre de 2000 hubo un gobernador interino. A partir de septiembre de 2000 se inició otro periodo constitucional de gobierno. Esto representa a cuatro gobernadores en un lapso de 10 años.

12 En el año 2001 se revisaron la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento Interior de todas las dependencias de la administración pública estatal centralizada, los decretos de creación y reglamentos internos de los organismos públicos descentralizados creados por la administración precedente. Ver al respecto: *Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato*, junio-julio de 2001.

En síntesis, en la década de los noventa se vivió en Guanajuato una ruptura entre las elites tradicionales y las emergentes, de procedencia empresarial. La administración pública se expandió con nuevas agencias especializadas pero yuxtapuestas al aparato central, que compitieron por recursos y por el protagonismo en la formulación de políticas y programas públicos en materias tanto de desarrollo económico local como de desarrollo educativo. Un crecimiento de agencias gubernamentales con personal no especializado ni experto en sus asuntos, sujeto a altos niveles de rotación.

La transición política y la alternancia partidaria generaron costos indirectos en el desarrollo de Guanajuato. La eficacia de la gestión gubernamental, continuamente enfrentada por el poder legislativo y segmentos empresariales inconformes, se vio limitada. La falta de certidumbre acerca de “el proyecto” de desarrollo local inhibió la participación y la decisión de actores económicos que no pusieron en riesgo su capital.<sup>13</sup>

### **La falta de consenso sobre las políticas educativas y de capacitación de jóvenes y adultos, en medio de la descentralización de servicios federales**

En la década de los noventa coincidieron en Guanajuato varios procesos: la transformación estructural de la economía regional, a partir de la crisis productiva y laboral del sector primario; el crecimiento acelerado del empleo y la infra-

13 Lo anterior se puede observar en el comportamiento de la inversión extranjera directa. En el último año del gobierno interino, 1994, se invirtieron 27 millones de dólares. En cambio, durante el gobierno constitucional iniciado en 1995, caracterizado por su gran activismo y promoción de la inversión extranjera, se recibieron no más de 10 millones (USD) anuales entre 1995 y 1998. Para contrastar, durante el interinato de 1999-2000, llegaron a Guanajuato 136 millones (USD). Más aun, con el gobierno constitucional iniciado en 2000 y hasta 2004 la inversión extranjera directa fluctuó entre 133 y 221 millones (USD), un monto varias veces superior a lo logrado por el gobierno fundador de las instancias de promoción de las inversiones foráneas. Además, este fenómeno se puede observar de manera comparativa con el comportamiento de la inversión extranjera directa en los estados vecinos de San Luis Potosí, Querétaro y Aguascalientes en el periodo 1994-2004. Durante ese periodo, Aguascalientes captó 513 millones (USD); Querétaro, 1.167 millones (USD); San Luis Potosí, 1.019 millones. Guanajuato, por su parte, solo captó 904 millones. Es importante destacar que, en el periodo 1994-2000, Aguascalientes recibió 54.8% de la inversión externa; Querétaro, 63%, y, San Luis Potosí, 72.4%. Guanajuato, por su parte, solo recibió 33.2%. Es decir, fue el menos competitivo en cuanto a la generación de oportunidades de inversión extranjera directa en el periodo de transición política, pues 66.8% del monto total del periodo lo recibió una vez que se hubo “estabilizado” el conjunto de instituciones y actores políticos, a partir del año 2001. Fuente: “Inversión extranjera directa en Guanajuato”. Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera. Datos provisionales a partir de 1998. Información obtenida de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). “Indicadores económicos por entidad federativa”.

estructura industrial, a partir de inversiones externas iniciales; la consolidación del sector terciario en las tendencias de empleo y su moderado crecimiento en aportación al PIB. Estas transformaciones económicas no generaron las oportunidades laborales suficientes, cuyo déficit se expresó en la rápida expansión de la emigración internacional de trabajadores. Además, se vivieron otros fenómenos: la transición política y la alternancia partidaria, la presencia continua de un gobierno local dividido durante 10 años, el conflicto y la tensión permanente entre los grupos políticos y empresariales; la constante rotación de “equipos” de los distintos gobernadores y el difícil equilibrio entre los grupos de poder regionales para mantener una correlación de fuerzas más o menos estable y duradera.

En ese entorno, Guanajuato vivió serias modificaciones en su relación política e institucional con el centro político nacional. En 1991 el ejecutivo federal intervino para resolver el conflicto postelectoral. En un acto inusual, entregó el control ejecutivo local a un partido de oposición. Después de ello, se inició el proceso de descentralización de atribuciones federales hacia las entidades, mismo que afectó de manera diferencial a distintas ramas de la administración pública federal. Salud, educación, agricultura, comunicaciones, fueron las más visiblemente alteradas.

La descentralización redistribuyó competencias entre los tres órdenes de gobierno. Guanajuato, sin embargo, vivió la descentralización en una coyuntura local que lo diferenció radicalmente de otras entidades. La transición política pactada, la alternancia partidaria, el gobierno local dividido, el precario equilibrio entre los grupos de poder regional, constituyeron el escenario en el que el estado recibió la transferencia de servicios, programas y proyectos federales.

Atendiendo a la descentralización del sector educativo, los noventa resultaron una década muy intensa. En 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. En 1993, el convenio en materia de capacitación para el trabajo, que implicó el establecimiento del Instituto de Capacitación para el Trabajo (Icateg); en 1994, el convenio en materia de bachillerato bivalente, por el que se estableció el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecyteg); en el mismo año, el convenio para el establecimiento de las Universidades Tecnológicas. En 1995, el convenio para hacer un ejercicio efectivo de las facultades concurrentes en materia de educación superior. En 1996, el convenio para establecer mecanismos de planeación y evaluación de la formación para el trabajo, la educación media superior y la superior. En 1997, el convenio para establecer los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (ITES). En 1999, los convenios de transferencia del Colegio Nacional de Formación Profesional (Conalep), del Instituto Nacional de Educación de los Adultos (INEA), así

como el de adhesión al régimen de normalización y certificación de competencias laborales. (Para mayor detalle ver la tabla 1. Cronograma del proceso de federalización)

Esto es, el proceso descentralizador en educación abarcó todos los campos de acción, niveles y modalidades educativas: educación básica, formación de maestros, bachillerato, capacitación para el trabajo, educación superior, educación de adultos y certificación de competencias laborales. Resulta claro que, durante los noventa, el gobierno federal buscó transferir la operación de los servicios educativos, involucrar a los gobiernos locales en el financiamiento de tales servicios y construir nuevos esquemas de gobernabilidad y gestión del sistema educativo. Pero varios de los problemas de fondo, en cuanto a la gestión institucional de los servicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP), no fueron resueltos, en la medida en que en el nivel local generaron paralelismos en la operación y competencia por los recursos.

Es el caso de la descentralización de los servicios adscritos a la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT, de la SEP). En Guanajuato se creó el Icateg como organismo descentralizado, para establecer los planteles dedicados a la capacitación para el trabajo. Pero operaron de manera simultánea con los Centros de Educación para el Trabajo Industrial y de Servicios (CETIS) y los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y de Servicios (Cecatis), que siguieron dependiendo de la oficina federal. Lo mismo sucedió con el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecyte, organismo creado por transferencia federal), los Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CBTIS) y los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (Cebta); así como con los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (ITES, creados por transferencia federal) y los Institutos Tecnológicos (IT). Los únicos servicios transferidos que no tuvieron paralelismo en la operación fueron el Colegio Nacional de Formación Profesional Técnica (Conalep, organismo descentralizado de la administración pública federal) y las Universidades Tecnológicas (UT), por ser éstas de nueva creación. La SEP utilizó la descentralización como un modo de resolver un problema interno en la gestión de los servicios provistos por la SEIT. Pero solo lo hizo más complejo, al involucrar a las entidades en la relación y negociación continua con la SEIT. (Ver la tabla 2. La educación pública para jóvenes y adultos en Guanajuato. Paisaje institucional 1980-2005).

La gestión local de los servicios educativos se hizo también más compleja. La transferencia de los servicios federales de educación básica y formación de maestros se resolvió a través de una rápida incorporación a la administración pública local entre 1993 y 1994. Pero las demás instituciones creadas con la figura de orga-

nismos públicos descentralizados del gobierno local generaron instancias periféricas con relativa autonomía de las tramas burocráticas locales. Se empezó a poblar el paisaje institucional local de instancias dedicadas cada una a servicios en algún grado referidos a la formación y la capacitación para el trabajo (técnico, bachillerato técnico, bachillerato bivalente, profesional técnico, técnico superior, licenciatura del área tecnológica): Icateg, Cecyteg, Universidad Tecnológica de León (UTL), Universidad Tecnológica del Suroeste (UTSOE), Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato (UTNG), Instituto Tecnológico Superior de Irapuato (Itesi), Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato (Itsur), Conalep Guanajuato; sumados a CETIS, Cecatis, CBTIS, IT, ITA, de administración federal centralizada. Cada uno con objetivos, modelos educativos y curriculares convergentes en lo general, pero buscando atender a segmentos de la demanda educativa y de la demanda de recursos humanos calificados específicos.

Al programa descentralizador federal hay que sumar los efectos de la transición y la alternancia política estatal. Esto es, el nuevo programa político local impulsado por un partido neoconservador, de origen empresarial. El interinato de 1991-1995 no tuvo la legitimidad suficiente para aplicar ese programa, pero sí para establecer sus condiciones mínimas de implantación (de diagnóstico, de planeación y presupuestarias). Fue el gobierno constitucional de 1995-2000 el que con un activismo inusitado desplegó tal programa.

En 1996 se establecieron el Centro Interuniversitario del Conocimiento (CIC) y el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES). En 1998, se creó el Instituto de Educación Permanente (IEP), todos ellos “sectorizados” en la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG). La Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), por su parte, desplegó varios programas de capacitación para el trabajo y la formación empresarial. Se trata de instancias dedicadas a la capacitación para el trabajo, a la acreditación y certificación laboral (CIC), a la provisión de servicios no escolarizados o escolarizados no convencionales (como el videobachillerato, por parte del SABES); a la educación básica y media superior de jóvenes y adultos (IEP). Todos ellos condicionados por una meta de gobierno: incrementar los grados de escolaridad de la población; certificar todos los saberes posibles, para hacer más “competitivo” al estado, procurando un incremento en sus indicadores educativos.

Tales instancias, establecidas también como organismos descentralizados del gobierno local, tuvieron ámbitos de acción convergentes con las instituciones federales o transferidas por la federación. Compitieron, en consecuencia, por los mismos universos de destinatarios y, más aun, por los escasos recursos presupuestarios de origen tanto federal como local. Del mismo modo que los organis-

mos creados por efecto de la descentralización federal, las nuevas instancias del gobierno local fueron ocupadas por funcionarios –en su mayor parte– sin antecedentes laborales ni perfil profesional relacionado con la materia de trabajo de las instituciones. En este sentido, las nuevas instituciones fueron parte del territorio institucional a conquistar en el proceso de la alternancia partidaria.

El paisaje institucional se hizo más complejo aun, al desplegarse las estrategias operativas de las instituciones citadas. Cada una diseñó “redes”, centros coordinadores, “círculos”, planteles. A través de tales redes, se vincularon entre ellas. Algunas intentaron subordinar a otras, asumir funciones “normativas”. Otras, de manera defensiva, se aislaron del resto e iniciaron estrategias agresivas para atender su “mercado” pero basadas en su propia normatividad. La cuestión legal, referida a la certificación de los aprendizajes, a la autorización de planes y programas de estudio, fue la que finalmente se impuso. De fondo, hubo una continua tensión entre las unidades federales y las estatales, y entre estas últimas. También se presentó una pugna respecto de cuál instancia era la que debía establecer los lineamientos y controles sobre los procesos educativos. (Ver gráficos 1 a 3).

La pugna se dio entre las instancias locales coordinadas por la SEG y las instancias de la SEP que asumieron un papel “normativo”. Esto es, el constante enfrentamiento entre el gobierno local y la SEIT, por una parte, y con el INEA, por otra. A la vez, se expresó una pugna por el control normativo, administrativo y presupuestario de las instancias locales entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Económico.

Durante los noventa, la mayor parte de las instancias creadas por iniciativa federal y local fueron “sectorizadas” en la Secretaría de Educación (Icateg, Cecyteg, Conalep, UT, ITES y CIC, IEP, SABES). La Secretaría de Desarrollo Económico buscó el control de aquellas referidas especialmente a la capacitación para el trabajo, la formación laboral y la certificación de competencias. Manióbró para incluirlas en los Consejos de Planeación Sectoriales, en la Coordinación de la Planeación Económica, en la Comisión de Atracción de Inversiones.

El cambio de gobierno del año 2000 fue una oportunidad para “arreglar” en alguna medida el paisaje institucional local, en un contexto coyuntural favorable. Por una parte, el proceso de descentralización federal en educación estaba casi cerrado y, por la otra, la alternancia en el ejecutivo federal dio lugar a una distinta relación del ejecutivo local con el centro. El gobierno local “fusionó” el Icateg, el IEP y el CIC para conformar el “Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo” (SEEVYT, ver gráfico 4), organismo público descentralizado, con atribuciones en materia de capacitación para el trabajo, certificación de competencias laborales, educación básica de jóvenes y adultos, así como alfabetiza-

ción. Para la Secretaría de Desarrollo Económico fue un espacio coyuntural para repositionarse. Logró que tal sistema le fuera “sectorizado”, es decir, subordinado, dándole facultades en materia de definición de sus programas de trabajo, de sus relaciones intersectoriales, de sus presupuestos, de sus estrategias operativas, de la administración de los recursos.

La cuestión legal, sin embargo, se impuso en materia de definición de planes y programas de estudio, su acreditación y certificación. Tanto la Secretaría de Educación estatal como la SEP y la SEIT en particular reclamaron su carácter normativo en asuntos curriculares y de certificación. Reclamo que, en 2003, se manifestó como una reforma al decreto de creación del SEEVYT, para sectorizar a la SEG los asuntos referentes a la educación básica y alfabetización de jóvenes y adultos, y a la SDE lo relativo a capacitación para el trabajo y certificación de competencias laborales, aunque en lo académico se le subordine, otra vez, a la SEG.

La tensión se agravó con la intervención del poder legislativo en 2004, en relación con el uso y manejo del gasto público en los organismos descentralizados del gobierno local. El ejecutivo se vio condicionado por disposiciones legislativas para modificar la estructura de varias instancias descentralizadas, para incorporarlas al sector central y con ello generar ahorros presupuestarios preestablecidos por el legislativo. En el caso que nos ocupa, el ejecutivo local determinó en 2005 finiquitar el SEEVYT, transferir las funciones en materia de capacitación y certificación a la SDE (ver gráfico 6) y crear el Instituto de la Alfabetización y Educación Básica de Adultos (INAEBA), para dedicarse al objeto señalado en su nombre (ver gráfico 5).

Lo que se encuentra en el fondo de la tensión y el conflicto interburocrático es, sin embargo, la definición última de la orientación de los programas y servicios educativos de capacitación y certificación laboral, así como el sentido de *utilidad* de la educación básica y la alfabetización (como la modificación de los indicadores educativos de la población, en aras de una mayor “competitividad regional”). En esto radica la falta de consenso a la que se aludió al inicio de este apartado. La hipótesis es la siguiente: los grupos empresariales incorporados al gobierno local por efecto de la alternancia observaron que en el sistema educativo predomina una visión “escolar y académica” de los procesos de formación de jóvenes y adultos, de la capacitación para el trabajo y de la certificación de competencias. Asumieron que esa postura es la que inhibe la “vinculación” entre los procesos educativos y las demandas del sector productivo.

En los diversos diagnósticos realizados para los planes de gobierno (1995, 2000), el plan estatal de desarrollo (2000 y 2005), el programa de educación supe-

rior (2001), aparece de manera precisa y reiterada la demanda de vinculación y mayor pertinencia de los programas de formación de jóvenes y adultos a los requerimientos prácticos de las empresas, pero entendida dicha vinculación y tal *pertinencia* como la atención exacta de las demandas de habilidades y destrezas operativas que las empresas tienen para sus empleados y obreros. Más aun, este conjunto empresarial ha señalado que la creación de empleos tiene un costo muy alto por “el gasto” que deben realizar en la capacitación de los trabajadores para los procesos de trabajo específicos que desarrollan las empresas en cada sector o rama de actividad. Han planteado que tales costos (de tiempo y financieros) sean asumidos de manera directa por el gobierno estatal.

Los grupos empresariales han demandado, en consecuencia, que los servicios educativos para jóvenes y adultos sean estrictamente subordinados a los requerimientos de cada empresa y, además, financiados con recursos públicos. Pero eso se enfrenta de manera directa con los modos de pensar y actuar de las instituciones públicas con programas curriculares formales y escolarizados.

La apuesta por el desarrollo local basado en el mercado externo, en la inversión nacional y extranjera, ha supuesto que las estrategias de atracción de inversiones tengan el objetivo de “detonar la actividad económica del estado con el establecimiento de actividades orientadas a complementar, fortalecer y consolidar las cadenas productivas existentes”. La promoción de la inversión extranjera “se orientó a potenciar la expansión de nuestra ubicación estratégica, el avance y la modernización de nuestra infraestructura industrial, *la calidad de la mano de obra*, el desarrollo y fortalecimiento de las cadenas productivas regionales”.<sup>14</sup> Pero entre las estrategias de atracción de inversiones, la política de incentivos incluyó la capacitación *ad hoc* de los recursos humanos necesarios. Esto es, *la calidad de la mano de obra* se refiere más a la cultura laboral y al escaso ambiente sindical (cero huelgas declaradas en varios años consecutivos), que al perfil educativo y de competencias de los trabajadores en sí. Los requerimientos de recursos humanos calificados por parte de las empresas que planean instalarse o ampliarse en el territorio estatal buscan ser atendidos por el gobierno local de manera atinente, flexible, oportuna, en la medida y orientación deseada por los empleadores.

Ese fue el modo de resolver los problemas que pusieron en duda momentánea la instalación de la armadora automotriz en 1994. Ese ha sido el modo de resolver la viabilidad de la instalación de las empresas que forman parte del clúster de la industria automotriz, de base tecnológica unas e intensivas de mano de obra otras.

---

14 J.C. Romero Hicks. *Quinto informe de gobierno*. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Guanajuato, 2005.

La falta de consenso es clara. En educación se ha apostado por los modelos tradicionales escolarizados, formales, sometidos a la normatividad de la certificación. Pero sus egresados, a los ojos de los empleadores, carecen del perfil idóneo para ser empleados. Los empresarios apuestan por modelos flexibles, *ad hoc*, oportunos, con certificaciones no provistas por el sistema educativo formal, sino por el laboral. El carácter público y el interés social de la educación se oponen a las exigencias privadas de la capacitación y la formación para el trabajo.

El costo directo e indirecto de la falta de consenso ha sido, sin embargo, muy alto. Ha implicado una constante inestabilidad institucional en el periodo 1995-2005. La creación, reforma, fusión, desaparición y transformación de instituciones ha conllevado una muy alta rotación de funcionarios, formas y estilos de gestión, prioridades y estrategias, modelos educativos y recursos. Una muy escasa acumulación de experiencia en la gestión de procesos educativos. La falta de consenso, incluso, ha limitado las posibilidades de coordinación interinstitucional, al no ponerse en vigor los acuerdos y decretos derivados de los convenios para la instalación de los consejos de “planeación, evaluación e impulso de la formación para el trabajo, la educación media superior y superior” (Coplevim) y de formación para el trabajo (Cofot), instancias de coordinación impuestas por el gobierno federal en los noventa, durante la etapa intensiva de la descentralización. La resistencia, pasiva y activa, del gobierno local ante las normativas federales ha representado otro frente de costos: el enfrentamiento con la SEIT (vigente en la SEP hasta 2004), por una parte, y con el INEA, por otra, supone la constante disputa por los recursos y por la definición de los programas educativos, la distorsión de su quehacer.

En particular, la falta de consenso tiene dos vectores. Uno, local, entre las instancias dedicadas a la educación básica y capacitación para el trabajo, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Desarrollo Económico, a la que ya se ha hecho referencia. Y, dos, entre las instancias federal y local en el ámbito de la alfabetización, el INEA y las sucesivas instancias locales facultadas en la materia: IEP, SEEVyT e INAEBa.

Es claro que el gobierno local mantuvo durante el periodo analizado una posición dual frente al tema de la alfabetización de jóvenes y adultos. Desde la creación del IEP sostuvo una posición activa al proponerse el desarrollo de un modelo educativo y pedagógico para la alfabetización. Elaboró programas y materiales didácticos, así como estrategias de reclutamiento y capacitación de asesores. Ese modelo fue heredado tanto por el SEEVyT como por el INAEBa, como programa en operación, aunque con problemas administrativos para el

control escolar y la certificación de estudios de educación básica de adultos, dado que el INEA tenía preeminencia en esa materia.

En otro sentido, el gobierno local dispuso la firma del convenio para la transferencia federal de los servicios del INEA desde 1999. Todo el proceso administrativo y financiero se llevó a cabo en los años siguientes, sobre todo en lo referido al aporte financiero que el gobierno local debía hacer para sufragar la operación del INEA en la entidad. Pero en esa misma etapa, el INEA federal desarrolló el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) y lo implantó a través de los institutos y delegaciones estatales.

La federalización del INEA en Guanajuato seguía inconclusa aún a finales de 2005, al coexistir dos instancias paralelas con las mismas atribuciones legales. En la entidad no se ha dado “la entrega recepción” final de los servicios del INEA, pues al hacerlo el estado tendría que dar una definición al régimen jurídico de la institución que recibe. Esto es, crear un “instituto” descentralizado del gobierno local –como lo han hecho la mayor parte de las entidades federativas– o transformar al INAEBA (como antes hubiera sido el caso del IEP o del SEEVYT), para fusionarlo con el INEA. Pero para ello existen obstáculos tanto de carácter laboral y administrativo (como la persistencia del Sindicato de Trabajadores del INEA, su tabulador de sueldos y prestaciones sociales, así como el régimen de pensiones y jubilaciones), como otros de orden educativo o pedagógico. En este ámbito, el gobierno y las instancias locales dedicadas a la alfabetización han asumido una posición crítica frente al MEVYT desarrollado por el INEA e implantado en la entidad. Y viceversa, el INEA no ha dado crédito al modelo y al programa “alternativo” desarrollado de manera local por el IEP en su momento.

En este punto hay que destacar que la entidad ha sostenido posiciones críticas (que funcionarios federales de distintas instancias catalogan como “localistas”), que han fortalecido sus capacidades locales para diseñar e implantar políticas y programas educativos propios, en oposición o franca competencia con los de origen federal.<sup>15</sup> Es el caso de los modelos y programas de alfabetización de jóvenes y adultos. Entre tanto, ambas instancias, INEA e INAEBA, continúan operando servicios paralelos de alfabetización y educación básica, presionados por los objetivos sexenales del gobierno local, que estableció la meta de “disminuir” el analfabetismo a 8% en el año 2006. Ya en noviembre de 2005 hizo público que tal meta no solo se había logrado un año antes, sino que sería posible superarla.<sup>16</sup>

---

15 En varios círculos burocráticos locales se emplea el neologismo “guanajuatizar” para aludir a la posición del gobierno local de adaptar, transformar o llanamente no aceptar programas federales con los que no se comparten criterios, marcos de referencia o modelos de implantación.

## Nuevos actores en la gestión de oportunidades de educación superior

Mientras que los conflictos interburocráticos sucedían y la falta de consenso se hacía evidente, la población pensaba otra cosa. La sociedad, en particular las familias y los jóvenes que han tenido la oportunidad de concluir la educación básica, ha demandado de manera creciente oportunidades escolares de educación media superior y superior, con la confianza y la esperanza de tener oportunidades ocupacionales no precarias, es decir, un trabajo decente. Lo que han observado en las maquiladoras de manufacturas, sus condiciones laborales y las nulas oportunidades de movilidad no es lo que quieren para ellos. Han presionado para contar con oportunidades de ingreso a una educación superior de nivel licenciatura (no en técnico superior universitario o profesional asociado), en carreras profesionales tradicionales, relacionadas más con el sector de servicios que con el sector secundario. Esto es, han pugnado por oportunidades para estudiar licenciaturas en el campo de las ciencias económico administrativas y de las ciencias sociales.

Por otra parte, las distorsiones en el mercado de trabajo local han implicado que una buena proporción de jóvenes con educación universitaria sean colocados en puestos que solo requieren un nivel intermedio de capacitación técnica. La contratación de egresados universitarios ha sido vista como mejor que la de aquellos sin escolaridad o con formación técnica.

La presión social por nuevas oportunidades de acceso a la educación superior ha favorecido la emergencia de nuevos actores, civiles y municipales, con exigencias para “reposicionar” a sus ciudades y municipios en los circuitos de inversión externa, a partir de la oferta de servicios de educación superior de tipo universitario.

Durante los años noventa, la matrícula de educación superior privada se duplicó en la entidad. Su crecimiento fue tal que llegó a representar casi 60% del total de la matrícula de educación superior en el estado en el año 2000. Tal crecimiento modificó de manera sustancial la organización y distribución territorial de las instituciones de educación superior privadas. Por ende, en el proceso de federalización de la educación superior pública, varios municipios que carecían de oferta educativa en ese nivel se movilizaron para buscar que se instalaran en sus territorios nuevas instituciones de carácter público. Así, con la creación de

16 El gobierno estatal emitió un comunicado de prensa en noviembre de 2005, en el que informó el logro de la meta de disminuir a 8% el analfabetismo en la entidad. Al mismo tiempo, la dirección general del INAEBA sostenía las dificultades que se tenían que enfrentar para ampliar la cobertura de los servicios de alfabetización y educación básica. Ver: [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx), sección Comunicación social, comunicados de prensa del mes de noviembre de 2005. Consultado el 29 de noviembre de 2005.

las Universidades Tecnológicas (1994-1995) en León –principal ciudad del estado–, en Dolores Hidalgo, al norte del estado, se inició el proceso de “desconcentración” territorial de la oferta. Más tarde se estableció la tercera Universidad Tecnológica en el centro, en el municipio de Valle de Santiago. Continuó con el establecimiento de los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores, uno en Irapuato (tercera ciudad de la entidad) y otro en Uriangato, al sur.

La localización de las nuevas instituciones públicas (patrocinadas en lo académico y cofinanciadas por el gobierno federal) se determinó con la intensa participación de grupos empresariales o los gobiernos municipales. Grupos y autoridades locales en pugna no solo por la inversión que representaba la construcción de las instituciones, sino porque con ellas se “ofertaría” de manera local o regional una mano de obra calificada para ciertas empresas. En varios casos, sin embargo, las empresas aún no existían en la demarcación, sino que tal disponibilidad de recursos humanos calificados sería utilizada como “ventaja” competitiva por los municipios para “atraer” inversiones y ser un factor adicional en las decisiones corporativas sobre la localización de las mismas.

La emergencia de tales actores con esos intereses hace notar, sin embargo, una seria distorsión en la construcción de estrategias y prioridades para el desarrollo local en el plano municipal, si se le observa desde la perspectiva de equidad. Mientras que varios municipios invierten recursos fiscales crecientes en la elaboración de estudios de factibilidad, proyectos ejecutivos y bienes inmuebles para la construcción de instituciones, con el fin de ofrecer “las mejores” opciones para la ubicación de instituciones de educación superior (que sirvan como “ancla” para probables inversiones productivas y ganar buena imagen ante los electores), la cooperación que prestan a las instancias del gobierno estatal para operar los servicios de capacitación para el trabajo, formación técnica de tipo medio superior o de educación básica para jóvenes y adultos es claramente insuficiente. Uno de los casos emblemáticos es el de los municipios involucrados en el proceso de establecimiento de la más reciente oferta educativa federal, la Universidad Politécnica de Guanajuato, durante 2005.

El énfasis en la oferta de educación superior pública por parte de los actores municipales, si bien se corresponde con el legítimo interés de las familias y los estudiantes ante su incapacidad para acceder a las ofertas privadas, descuida la necesidad de otros grupos de la población, cuyos requerimientos se expresan en el ámbito externo al sistema educativo formal, de la capacitación para el trabajo sí, pero más allá, en cuanto al desarrollo de competencias básicas que les permitan ingresar y permanecer en empleos mejor remunerados, sea en el estado o en el exterior.

## Colofón

En síntesis, se puede apreciar que la educación es un tema relevante para el desarrollo local. Más aun, la educación básica, la alfabetización y la capacitación para el trabajo de los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo formal son factores clave para la competitividad regional e internacional de una entidad federativa.

La combinación del proceso de descentralización de servicios educativos federales con la necesidad de posicionamiento global de la entidad a través de la promoción de inversiones externas de carácter productivo generaron en Guanajuato tensiones y dilemas en la gestión local de oportunidades y servicios educativos para la población joven y adulta. Así, por una parte, se hacen evidentes algunas características del proceso:

- Ausencia de un *proyecto integral de desarrollo local* que articule las líneas de desarrollo económico, las dinámicas del mercado de trabajo, la oferta de educación básica y capacitación para el trabajo de jóvenes y adultos, así como las ofertas de educación media superior, técnico superior y superior.
- Falta de consenso acerca de la orientación de los programas de formación y educación de jóvenes y adultos: oposición clara entre los programas formales/escolares y los no formales/situados. Tensión entre “pertinencia” y “vinculación” del sistema educativo y los requerimientos del sector formal de la producción de bienes y servicios.
- Conflicto intra e interburocrático por el control de los programas de alfabetización, educación básica y capacitación para el trabajo, manifiesto en la creación, fusión, desaparición o transformación de instituciones y programas. Desperdicio de oportunidades generadas por la descentralización.
- Orientación de las políticas de educación básica, alfabetización y capacitación para el trabajo hacia la certificación formal, con postura “localista” (resistencia frente a las políticas y regulaciones federales).
- Énfasis en la escolarización simple (centrada en el acceso y no en la permanencia-egreso) de la población para “mover” los indicadores duros que afectan la competitividad y el posicionamiento local en circuitos globales de inversión: alfabetización, educación básica para jóvenes y adultos, educación media superior y superior (v.g. reducción del analfabetismo de 12 a 8% en cinco años).
- Subordinación de programas de capacitación y educación básica para jóvenes y adultos a las exigencias de la demanda de trabajadores entrenados

para el sector formal/moderno (privatización de la capacitación como forma de subsidio estatal a la creación de empleos por la inversión externa).

- Escisión entre “lo educativo” y lo “laboral”. Ruptura entre educación básica para jóvenes y adultos y capacitación: entrenamiento *ad hoc* a la empresa vs. formación de competencias básicas de los trabajadores+competencias técnicas.
- Ausencia de la sociedad civil en la construcción de políticas y estrategias de educación básica para jóvenes y adultos, en su regulación y control. Las opciones de la administración pública están más orientadas al subsidio del sector privado nacional y transnacional sin contrapeso alguno del sector social.
- Débil presencia de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación básica para jóvenes y adultos y a la capacitación para el trabajo, con programas autónomos no subordinados a las estrategias del sector público.

Asimismo, se hacen patentes diversas tensiones entre los distintos elementos involucrados en la gestión local del desarrollo, de la inversión y de la educación:

- La relación entre instituciones educativas, agencias gubernamentales de fomento y sector privado inversor (subordinación de unas, alianza parcial de otras, la exclusión de otras más).
- La presencia de 21 agencias educativas de carácter público diferentes, que operan con recursos fiscales, para atender la alfabetización, educación básica para jóvenes y adultos, capacitación para el trabajo, capacitación técnica, técnica superior y superior sin coordinación y en franca competencia.
- Dos modelos en oposición respecto de la alfabetización y la educación básica para jóvenes y adultos (local e INEA).
- Tres modelos formales de capacitación para el trabajo (federal aislado: CETIS/CECATIS; transferido: Conalep; local, bajo la dirección de SDES).
- Independencia de los modelos de capacitación (Probecat, Sicat, Bécate) respecto de otros escolares formales.
- Conflicto entre actores institucionales locales para definir los ejes de formación de los programas de educación básica para jóvenes y adultos: educación básica y CT (certificación, competencias básicas o competencias ocupacionales).
- Presión social por oportunidades formales de escolarización: demanda agregada creciente de educación media superior y superior.

- Nuevos actores políticos en la gestión de oportunidades de educación media y superior (ayuntamientos y grupos empresariales). Presión por crear o instalar instituciones en el territorio microlocal como forma de posicionamiento ante la inversión externa.
- Tendencia a la certificación de saberes o competencias ocupacionales para hacer “competitivos” a los trabajadores migrantes sin educación básica completa, frente a la posibilidad de una educación básica que considere su circunstancia.
- Crecimiento exponencial de la migración internacional de jóvenes con mayor escolaridad (secundaria-bachillerato), en correspondencia con el incremento de la TDA de jóvenes con educación media superior y superior.

Es claro, a pesar de lo anterior, el protagonismo del gobierno estatal por fomentar el desarrollo local, a partir de la inversión pública y privada en infraestructura, en la creación de empresas y empleos, en capital humano. Tal protagonismo se ha expresado en múltiples iniciativas, con frecuencia ‘alternativas’ a las propuestas o programas federales, que dan cuenta de un lento pero progresivo desarrollo de capacidades de gestión local.

La cuestión de fondo es la orientación, sentido y beneficiarios de ese desarrollo local (endógeno o apalancado con inversión y demás recursos exógenos). No basta la inversión extranjera en la instalación de empresas de alta tecnología o intensivas de mano de obra poco calificada, con regímenes laborales que atentan contra la dignidad de las personas. La cuestión se refiere a si la sociedad y el gobierno tienen la capacidad, la iniciativa y la fortaleza para satisfacer las necesidades y expectativas de desarrollo de las personas, con las competencias básicas, productivas y sociales que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

**Tabla 1**  
**Cronograma del proceso de federalización y gestión de iniciativas locales en materia de educación de jóvenes y adultos. Guanajuato, 1992-2005**

| Año  |                                 | Iniciativa local | Iniciativa o respuesta federal   | Efecto local de iniciativa o respuesta federal  | Observaciones  |
|------|---------------------------------|------------------|--|---|--|
| 1992 | Interinato. Gob. Carlos Medina. |                  | Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica  | Integración de servicios de educación básica y formación de docentes en una sola dependencia del gobierno estatal (enero, 1994) | Existencia previa del Convenio para la instalación de la Delegación Estatal del INEA en Guanajuato   |
| 1993 |                                 |                  | Firma del convenio para Capacitación para el Trabajo (SEP-GEG-SECYR)   | Creación del Instituto de Capacitación para el Trabajo (Icateg)   |  |
| 1994 |                                 |                  | Firma de convenio para la creación del CECYTEG (SEP-GEG-SECYR)<br><br>Firma de Convenio para la Creación de las Universidades Tecnológicas (SEP-GEG-SECYR) | Creación del CECYTEG<br><br>Creación de la UTL y la UTNG  | Modo de transferir servicios de la SEIT. Freno a la expansión de los servicios de CBTI y CBTA. Servicios de Bachillerato Bivalente.<br><br>Introducción del modelo de formación de profesional asociado o técnico superior universitario |
| 1995 | Gob. Const. Vicente Fox         |                  | Firma del convenio para hacer efectivas las atribuciones concurrentes en materia de educación superior (SEP-GEG-SEG)                                       |   |  |

| Año  |                         | Iniciativa local   | Iniciativa o respuesta federal   | Efecto local de iniciativa o respuesta federal   | Observaciones   |
|------|-------------------------|--|--|--|---|
| 1996 | Gov. Const. Vicente Fox | <p>Creación del Centro Interuniversitario del Conocimiento (CIC)</p> <p>Creación del Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación superior (SABES)</p> | <p>Convenio de coordinación con la Secretaría de Educación Pública para la planeación, evaluación e impulso a la formación para el trabajo, la educación media superior y superior en el estado de Guanajuato (SEP-GEG-SEG).</p> | <p>Decreto para crear el Consejo para la Planeación, Evaluación e Impulso de la Formación para el Trabajo, la Educación Media Superior y Superior (Coplevim) y el Consejo de Formación para el Trabajo (Cofot).</p> <p>Reestablecimiento de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), al amparo del Coplevim.</p> <p>Reestablecimiento de la Comisión Estatal para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPPEMS)</p> | <p>Inicio de la expansión acelerada de servicios de educación superior privados, en los niveles de licenciatura y posgrado, con autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) por parte de la autoridad local. No se instalan formalmente ni el Coplevim ni el Cofot.</p> <p>CIC. Orientado a la formación para el trabajo y la certificación de competencias laborales.</p> <p>SABES: Ofrece bachillerato en modalidad de videobachillerato (VIBA) en zonas suburbanas y rurales</p> |
| 1997 |                         |  | <p>Convenio para establecer el organismo desconcentrado ITES</p>   |  | <p>Oferta de programas de licenciatura en ingeniería, con una figura descentralizada de la SEIT y freno al crecimiento de los Institutos Tecnológicos federales.</p>  |
| 1998 |                         |  | <p>Creación del Instituto de Educación Permanente (IEP)</p>  |  | <p>Creación del ITESI e ITSUR</p>   |

| Año  |                                | Iniciativa local  | Iniciativa o respuesta federal  | Efecto local de iniciativa o respuesta federal  | Observaciones  |
|------|--------------------------------|---|---|---|--|
| 1999 | Gov. Const. Vicente Fox        | <p>Reformas y ajustes a las atribuciones del CIC.</p> <p>Reformas y ajustes a las atribuciones del IEP</p> <p>S A B E S Ofrece TSU a través de la UNIDEG</p>  | <p>Convenio para la coordinación de la operación del Conalep (SEP-GEG-SEG)</p> <p>Convenio para la coordinación de la transferencia del INEA. (SEP-GEG-SEG-IEP)</p> <p>Convenio de coordinación para la aplicación del Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la capacitación y la Adhesión a los sistemas Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral (Conocer)</p> | <p>Creación del organismo descentralizado del GEG. Conalep Guanajuato.</p> <p>No se transfiere ni crea un organismo descentralizado al efecto. No hay evidencia de su puesta en operación.</p> <p>Creación de la Universidad Tecnológica del Suroeste (UTSOE)</p> | <p>Hasta 2005 no se ha realizado la transferencia de facultades y recursos del INEA al GEG.</p> <p>Tanto el IEP como el CIC refieren la evaluación, acreditación y certificación de competencias, pero sin aludir al Conocer, al PMETYC o al Convenio.</p> |
| 2000 |                                |   |   |   |  |
| 2001 | Gov. Const. Juan Carlos Romero | <p>Fusión del Icateg-CIC-IEP para dar lugar a la creación del Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo. SEEVYT.</p> <p>Establecimiento de la Dirección de Educación no Formal en la SEG</p> |   |   | <p>El SEEVYT refiere la evaluación, acreditación y certificación de competencias, pero sin aludir al Conocer, al PMETYC o al Convenio.</p> <p>Dirección de educación no formal como instancia de coordinación entre procesos locales.</p>                  |

| Año  |                                | Iniciativa local   | Iniciativa o respuesta federal   | Efecto local de iniciativa o respuesta federal                           | Observaciones   |
|------|--------------------------------|--|--|--|---|
| 2002 | Gov. Const. Juan Carlos Romero | Instalación del Cofot.   |  |  |   |
| 2003 |                                | Reforma del SEEVYT   |  |  | Modificación de la sectorización de los servicios de educación básica y capacitación para el trabajo  |
| 2004 |                                |  | Convenio para establecer organismo descentratado Universidad Politécnica de Guanajuato (SEP-GEG-SEG) |  |   |
| 2005 |                                | Desaparición del SEEVYT.<br>Creación del Instituto de Alfabetización y Educación Básica de Adultos. (INAEBA)<br>Reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Económico, a la que se incorporan las atribuciones sobre capacitación para el trabajo. |  | Instalación de la Universidad Politécnica de Guanajuato (Cortazar, Gto.) | Institución que ofrece programas de licenciatura en ingeniería con alta vinculación al sector manufacturero y de servicios. "Alternativa" o reemplazo al modelo de TSU de las UT.<br><br>INAEBA se crea sin ninguna referencia a la SEP o al INEA<br><br>SDES refiere la evaluación, acreditación y certificación de competencias ocupacionales, pero sin aludir al Conocer, al PMETYC o al Convenio. |
| 2006 |                                |  |  |  |   |

*Fuentes:* Diario Oficial de la Federación. Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato. Informes de Gobierno 1994-2005.

**Tabla 2**  
**La educación pública para jóvenes y adultos en Guanajuato. Paisaje institucional 1980-2005**

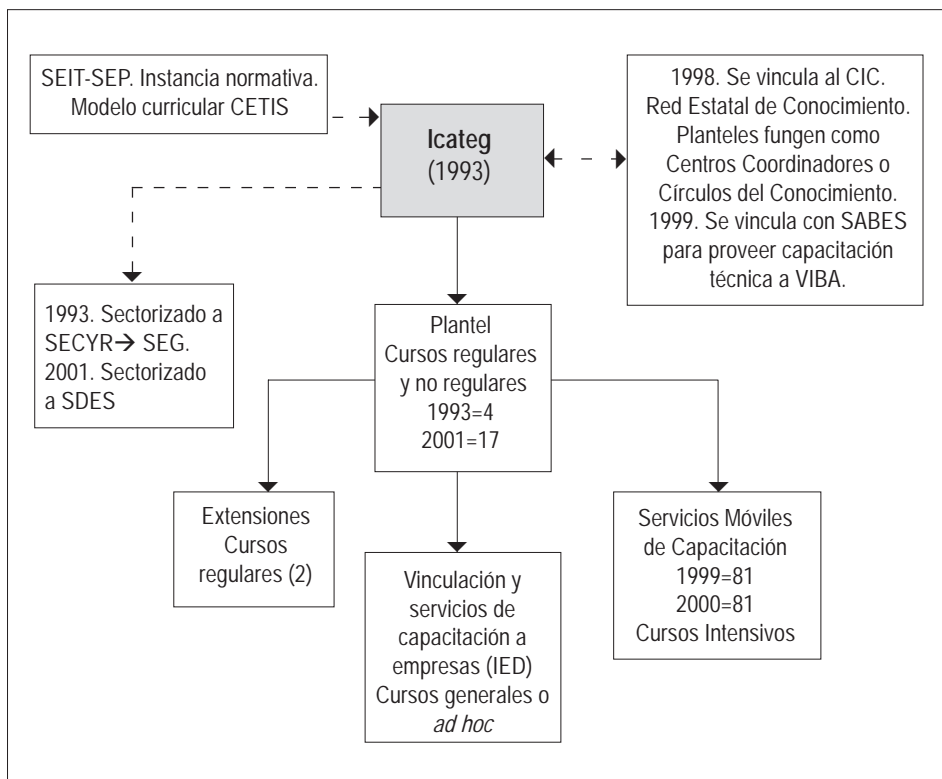
| Quinto | Servicios locales               |                                 |   |                     |                               |                | Servicios federales   |  |              |                    |                |                  | Servicios federales transferidos al estado (financiamiento concurrente) |                 |                                |                |  |                           |              |                    |  |
|--------|---------------------------------|---------------------------------|---|---------------------|-------------------------------|----------------|---|--|--------------|--------------------|----------------|------------------|---|-----------------|--------------------------------|----------------|--|---------------------------|--------------|--------------------|--|
|        | Alfabetización                  | Educación básica                | Formación para el trabajo                               | Bachillerato        | Educación superior            | Alfabetización | Educación básica  | Formación para el trabajo                  | Bachillerato | Educación superior | Alfabetización | Educación básica | Formación para el trabajo   | Bachillerato    | Educación superior             | Alfabetización | Educación básica   | Formación para el trabajo | Bachillerato | Educación superior |  |
| 1980   |                                 |                                 | Educación técnica terminal (posprimaria, privada) SECyR |                     |                               | INEA           | Centros de Educación Básica para Adultos (CEBAS) Secundaria para trabajadores | Misiones Culturales Cecatís CETIS Conalep  | CBTIS CBTA   | IT ITA             |                |                  |   |                 |                                |                |  |                           |              |                    |  |
| 1990   |                                 |                                 | Educación Técnica terminal (posprimaria, privada) SECyR |                     |                               | INEA           | INEA CEBAS Secundaria para trabajadores                                       | Misiones culturales Cecatís CETIS Conalep  | CBTIS CBTA   | IT ITA             |                |                  | lcteg   |                 |                                |                |  |                           |              |                    |  |
| 1995   | IEP                             | IEP                             | CIC IEP   | S A B E S VIBA      | S A B E S UNIDEG (TSU)        | INEA           | INEA  | CECATIS CETIS STPS Probecat Conocer        | CBTIS CBTA   | IT ITA             |                |                  | lcteg   | CECYTEG Conalep | UT (TSU) ITES (Lic.)           |                | Misiones Culturales CEBAS Secundaria para trabajadores       |                           |              |                    |  |
| 2000   | SEEVYT (asume IEP)              | SEEVYT (asume IEP)              | SEEVYT (asume IEP) (CATEG y CIC)                        | S A B E S VIBA (CT) | S A B E S UNIDEG (TSU)        | INEA           | INEA (MEVYT)  | CECATIS CETIS S T P S Probecat Conocer     | CBTIS CBTA   | IT ITA             |                |                  |   | CECYTEG Conalep | UT (TSU) ITES (Lic.)           |                | Misiones Culturales CEBAS Secundaria para trabajadores       |                           |              |                    |  |
| 2005   | INAEBA (asume IEP - BAs) SEEVYT | INAEBA (asume IEP - BAs) SEEVYT | SDPS - DGCT (hereda servicio lcteg y CIC)               | S A B E S VIBA (CT) | S A B E S UNIDEG (TSU y Lic.) | INEA           | INEA (MEVYT)  | Cecatís CETIS STPS Probecat Conocer Bécate | CBTIS CBTA   | IT ITA             |                |                  |   | CECYTEG Conalep | UT (TSU) ITES (Lic.) UP (Lic.) |                | Misiones Culturales (SEG) Secundaria para trabajadores (SEG) |                           |              |                    |  |

Fuentes: Diario Oficial de la Federación. Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato. Informes de Gobierno 1994-2005.

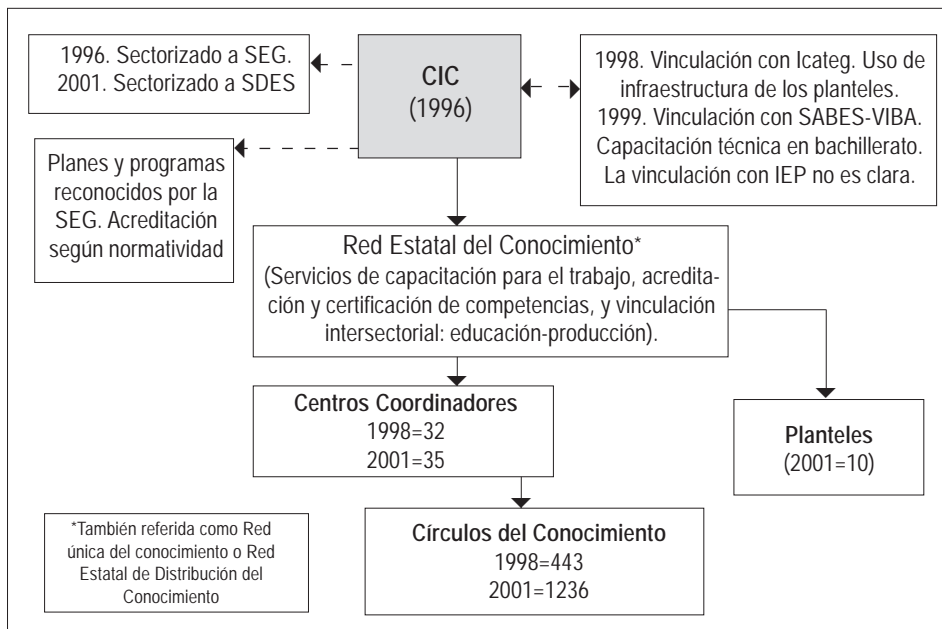
En 2005 hubo 21 opciones institucionales de atención de los jóvenes y adultos a través de servicios de alfabetización, capacitación para el trabajo, educación media superior técnica y bivalente y superior tecnológica.

**Estructuras organizativas y operativas de las instituciones dedicadas a la EDJA en Guanajuato (alfabetización, educación básica y capacitación para el trabajo)**

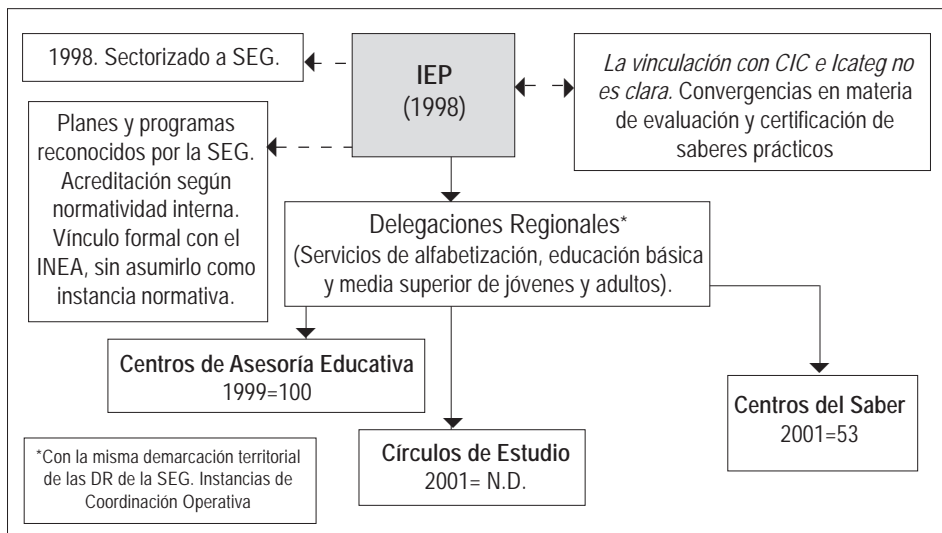
**Grafico 1**  
**Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Guanajuato**



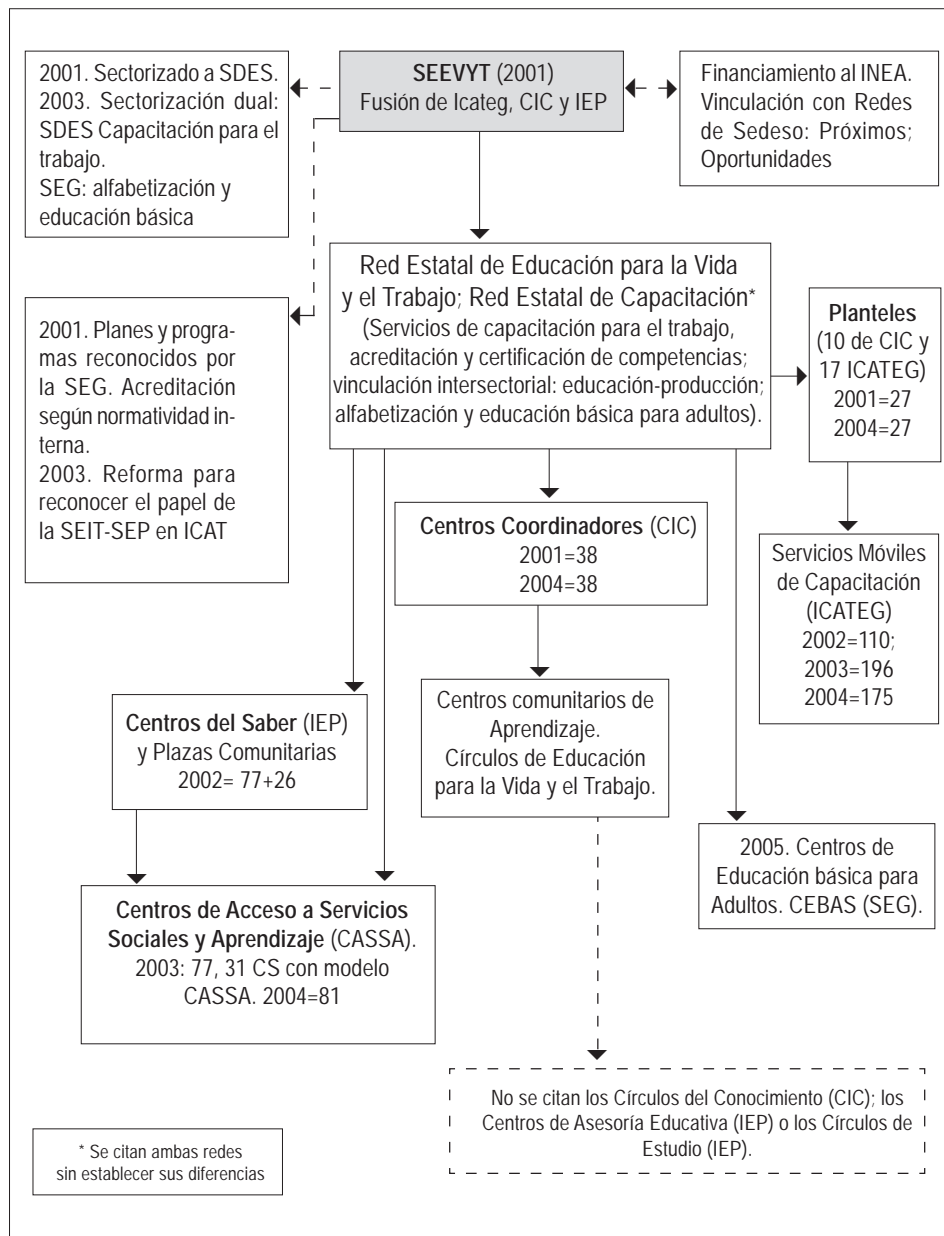
**Grafico 2**  
**Centro Interuniversitario del Conocimiento**



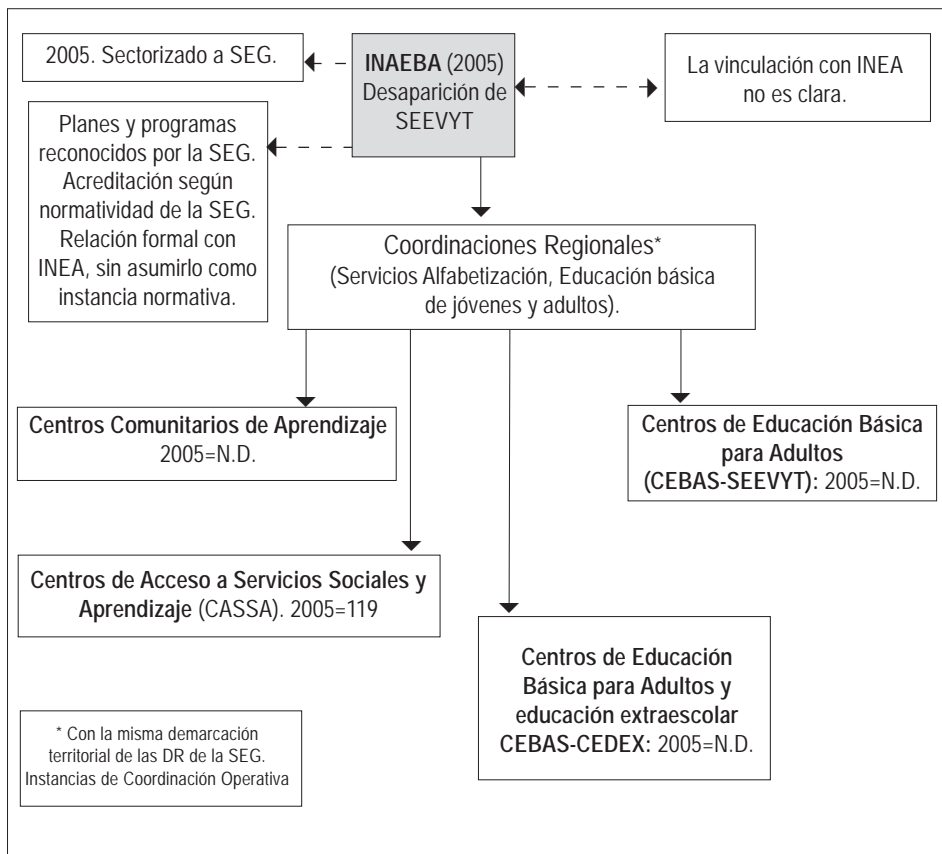
**Gráfico 3**  
**Instituto de Educación Permanente**



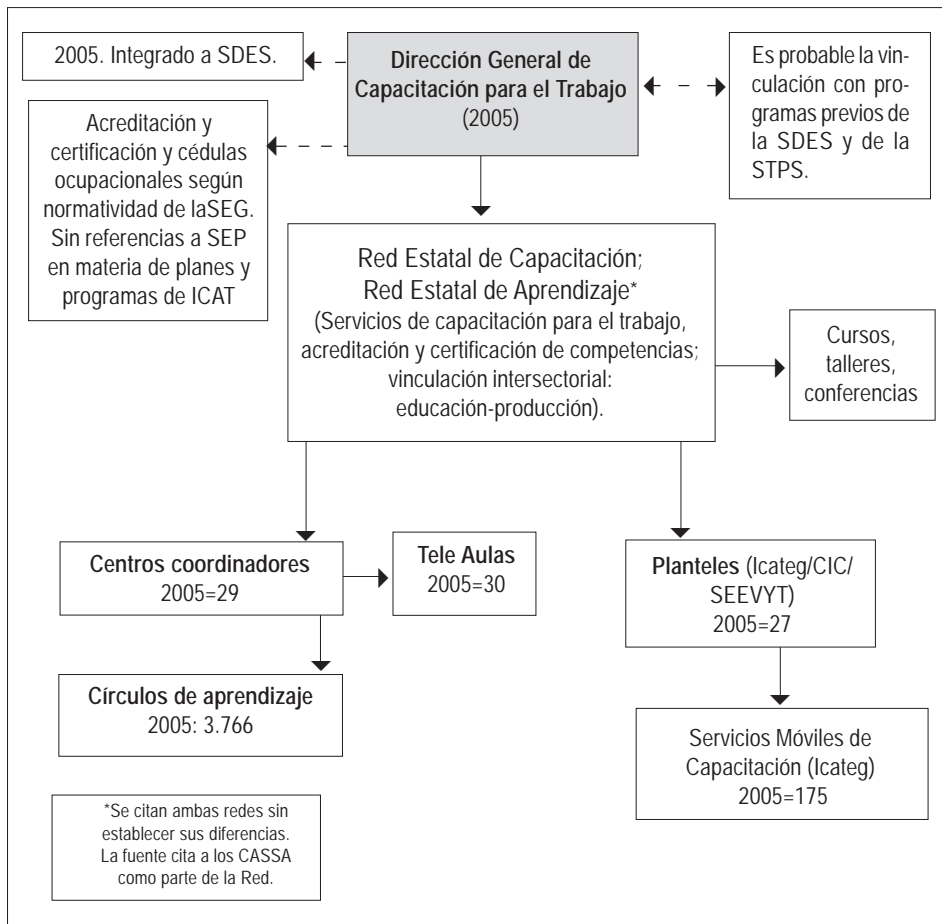
**Grafico 4**  
**Sistema Estatal de Educación para la Vida y el Trabajo**



**Gráfico 5**  
**Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos**



**Gráfico 6**  
**Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable**



*Fuentes:* Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato. Informes de Gobierno 1994-2005.