

Las políticas de formación para el trabajo en México en la coyuntura económica actual

María de Ibarrola
Red Latinoamericana de Educación y Trabajo
Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTA V
México

Las políticas de formación para el trabajo y en el trabajo han tenido en México un lugar privilegiado dentro de las políticas educativas y laborales del país a lo largo de este siglo. Tradicionalmente, se ha distinguido entre las políticas de formación *para el trabajo*, y las políticas de formación *en el trabajo*. De las primeras se responsabiliza el Sistema Educativo Nacional, al grado de haber creado un subsistema, el de educación tecnológica, cuya referencia explícita para la formación son los sectores económicos o las ocupaciones concretas. Por su parte, las políticas de formación en el trabajo son responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y se orientan a la capacitación de la fuerza de trabajo en las empresas.

A partir de 1989, el país declara explícitamente su incorporación a la economía mundial. En los siguientes años, se firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y México se incorpora a la OCDE; además, se firman diversos tratados bilaterales con países de América del Sur. Nuevas políticas de formación para el trabajo y de capacitación acompañaron el proyecto de modernización del país, algunas de ellas retornaban y reafirmaban políticas iniciadas en la década de los ochenta.

Desde el punto de vista del sistema educativo formal, México se caracteriza por tener un subsistema de educación tecnológica muy diferenciado que incluye oportunidades de formación a todos los niveles: desde centros de capacitación hasta centros de posgrado, pasando por secundarias técnicas y bachilleratos tecnológicos -industrial y de servicios, agropecuarios y de ciencia y tecnología del mar-, que ofrecen educación propedéutica y terminal; centros de formación profesional de nivel medio; e institutos tecnológicos de nivel superior. Sin duda, el subsistema universitario es, en el nivel superior, otro espacio importante para la formación para el trabajo.

En la última década, el subsistema de educación tecnológica vivió una importante reforma que manifiesta diez tendencias innovadoras. Entre ellas se destacan: la continuidad de la diversificación institucional -con la creación de nuevos niveles de técnicos y nuevas formas de atención a la demanda escolar; la descentralización del subsistema; la racionalización del número y contenido de las carreras para conformar un conocimiento tecnológico diferente -generalizador, polivalente, flexible; la creación de nuevos mecanismos para la vinculación con el sector productivo; el establecimiento de políticas de formación de profesores; la renovación del equipamiento de las escuelas; la apertura de nuevas relaciones entre las escuelas del subsistema de educación tecnológica y los programas impulsados por la Secretaría del Trabajo; los intentos por diversificar el financiamiento; y, la introducción de la evaluación de instituciones, maestros y alumnos del subsistema, como factor de calidad.

A lo largo de la década, la matrícula de educación tecnológica incrementó favorablemente su participación dentro del sistema educativo nacional: los bachilleratos tecnológicos aumentan su participación dentro del bachillerato del 24.5% al 31.5%. Los institutos tecnológicos de nivel superior acrecientan su participación en este nivel del 20.3% al 33.3%. Sorprende, sin embargo, la disminución de la matrícula orientada hacia las llamadas escuelas terminales de nivel medio superior, las cuales disminuyen su participación del 19.7% al 13.5%. En este ámbito, disminuye la matrícula incluso en términos absolutos, y tiende fuertemente a concentrarse en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), cuya matrícula asciende del 36.8% al 57.3% de la matrícula de educación profesional media.

Sin duda, la creación de alternativas para cursar el bachillerato propedéutico es responsable de esta modificación. Es evidente la tendencia a privilegiar una formación básica más prolongada antes de iniciar la especialización, e igualmente lo es la desvalorización de la educación que no permite continuar estudios de nivel superior. Si la desvalorización del trabajo manual explicó tradicionalmente la desvalorización de estas opciones de educación técnica entre la población, las nuevas relaciones entre trabajo manual e

intelectual deberían autorizar la búsqueda de nuevas explicaciones a esta posición de la población demandante que, a pesar de que en buena medida deserta durante los primeros semestres de las opciones propedéuticas, insiste en preferir una educación más larga y de corte más académico que facilite el acceso a las universidades.

En el subsistema universitario, la principal política de la década ha sido la creación de las Universidades Tecnológicas, instituciones que ofrecen el título de técnico superior universitario en un lapso de dos años, compuesto por seis cuatrimestres. Estas universidades ofrecen carreras de nuevo diseño, derivadas de manera directa de la modernización de los procesos de producción. Tienen un interesante sistema para la participación empresarial en la definición tanto de los planes de estudio, como de los lugares en los que se crean estas universidades. La intención es orientar la demanda por educación superior hacia este tipo de instituciones, y en particular al nivel de técnico superior universitario; sin embargo, nuevamente la demanda de estudiantes no parece favorecer esta clase de estudios. En 1998 se reportan cerca de 11 500 alumnos, menos del 1% del total del nivel, y varios planteles no tienen siquiera 500 alumnos. En un nivel superior al de la educación profesional de nivel medio, las Universidades Tecnológicas se ven en la misma tensión entre ofrecer estudios del 5Q nivel nada más, o favorecer la equivalencia y continuidad hacia estudios de licenciatura, decisión que hasta la fecha no ha sido aceptada como política en el nivel.

Las Universidades Tecnológicas han estado sujetas a múltiples políticas para lograr mayor cobertura, equidad y calidad pero, en particular, flexibilidad y pertinencia; la idea es profundizar sus vínculos con la economía y entender las nuevas necesidades laborales. A lo largo de la década, destaca el notable incremento de la matrícula en instituciones privadas, que pasa del 17.0% al 28.6%, y la creciente concentración de la matrícula en las carreras del área de ciencias sociales y administrativas, que alcanza ya poco más del 50% del total, cuatro punto porcentuales más que diez años antes. Esta concentración, a su vez, se localiza en particular en las carreras de derecho, contaduría y administración. Las ingenierías conservan, a lo largo de la década, una participación del 30% de la matrícula.

Lo que resultaría más interesante en el caso de la educación superior es analizar la creación de nuevos planes de estudio, carreras o nuevas especialidades que respondan a los cambios en la economía, ya que, aún la tradicional carrera de Derecho, se ha visto seriamente afectada por la globalización, que exige conocimientos más profundos y específicos en un nuevo derecho internacional, por ejemplo. En la educación superior y su vinculación con las empresas y la economía, se observa mucho dinamismo en el nivel de especialidades o diplomados.

Por su parte, la formación en el trabajo, supervisada por la Secretaría del Trabajo, también ha vivido importantes innovaciones. Continúa la vigencia legal de instalar las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas, aunque más del 50% de las empresas no cumple, ni siquiera en la forma, con ese ordenamiento. La Secretaría ha impulsado dos grandes programas de capacitación: el PROBECAT, Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo, y el CIMO, Calidad Integral para la Modernización. Las estadísticas más recientes señalan que el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento otorgó poco más de 500,000 becas en 1998; el número de personas colocadas en un puesto de trabajo en ese mismo año fue de cerca de 156 000. El programa CIMO, por su parte, reporta 613,000 trabajadores/curso capacitados en ese año. Un análisis que resulta indispensable es el de enfocar estos programas y estas cifras con la mirada que se desprende de un mercado de trabajo tan heterogéneo como el mexicano, con un porcentaje cercano al 40% de la PEA colocado en el sector informal de la economía. Sólo así se podrá tener un acercamiento a la eficiencia de estos programas.

Tal vez el programa más importante entre las transformaciones que se han dado en las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México, es el Sistema Normalizado y de Certificación de Competencias Laborales, generado en 1993. El proyecto inicial ha ido evolucionando hasta abarcar a la fecha un Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación, conocido como PMETYC. Este programa procura establecer lazos entre todos los programas existentes, escolares y no escolares, con base en la noción de las competencias laborales y de nuevas interacciones entre todos ellos. Incluye la definición nacional de las normas técnicas de competencia laboral por sector productivo, del cual están completas ya tres; la evaluación y certificación de la adquisición de las normas, que apenas inicia y reporta muy pocos trabajadores certificados; la transformación de la oferta de formación en las escuelas, a través de los planes de estudios basados en competencias, y el otorgamiento de estímulos a la demanda de capacitación.

Es fácil apreciar que en México se instaura un nuevo paradigma de la formación para el trabajo y la capacitación que acepta las nociones de competencias laborales, flexibilidad, formación integral y formación a lo largo de la vida como conceptos orientadores básicos; que hace radicar la referencia de la formación en las necesidades del sector productivo; y que incorpora nuevos sujetos en la formación. Se multiplican y diversifican los actores de la formación, surgen nuevos actores y se multiplican las interrelaciones entre ellos, se modifica el papel del Estado y se transforma el uso del dinero público, así como las relaciones entre lo público y lo privado.