

PÚBLICO

MÉXICO

PROGRAMA DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

BASADA EN COMPETENCIAS - PROFORHCOM

(ME-L1142)

PERFIL DE PROYECTO

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO MÉXICO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del proyecto:	Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM)
Número del proyecto:	ME-L1142
Equipo de país:	Consuelo Ricart (LMK/CME), Jefa de Equipo; Claudia Uribe (EDU/CME); Marina Bassi (SCL/EDU); Javier Luque (EDU/CHO); Roberto Flores Lima (SCL/LMK); Graciana Rucci (SCL/LMK); Manuel Urquidi (LMK/CBO); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Gloria Coronel (PFM/CME); Víctor Escala (FMP/CME); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Nelly Cerón (CID/CME); y Tzitzí Morán (Consultora).
Prestatario:	Estados Unidos Mexicanos (EUM)
Organismo ejecutor:	Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), con apoyo de la Unidad Coordinadora y Administradora del Programa (UCAP) y la participación de los Ejecutores Técnicos (ET).
Financiamiento:	BID: US\$170 millones Local: <u>US\$ 30 millones</u> Total: US\$200 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: OP-703, B.01, B.02, B.03, B.06, B.07, B.17. Clasificación: C.

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **La influencia de la educación en la productividad.** México enfrenta el desafío de revertir el bajo crecimiento, directamente relacionado a los bajos niveles de productividad¹. Una fuerza laboral poco preparada para responder a las nuevas exigencias de una agenda ambiciosa de impulsar la productividad laboral como motor de crecimiento es parte del problema². Aunque las políticas educativas de las últimas dos décadas han facilitado el acceso a mayores niveles de escolaridad, impulsando mejoras en la calidad y pertinencia de la formación para el trabajo –entendida como educación media superior técnica (bachillerato tecnológico y formación profesional) y capacitación para el trabajo – los logros son todavía insuficientes. Los jóvenes por ingresar al mercado no tienen las competencias suficientes (70% de los estudiantes de

¹ López Córdoba (octubre 2012), Presentación *Crecimiento y Productividad*, BID.

² De acuerdo a la OCDE (2012), la población económicamente activa (PEA) tiene en promedio sólo 8,8 años de escolaridad. Por otro lado, la *ENOE-MECE* (2009, 3er trimestre) muestra que la PEA carece de oportunidades de formación, ya que 63% de los ocupados nunca ha recibido algún tipo de capacitación.

último grado de bachillerato obtiene resultados elementales o insuficientes³; y aunque la deserción ha disminuido⁴, sólo 4 de cada 10 jóvenes que ingresan a bachillerato logra concluirlo en el periodo establecido de tres años⁵).

- 2.2 La estructura de los sistemas de Educación Media Superior (EMS) y capacitación en México es altamente compleja. Si bien las reformas de los últimos años han buscado adoptar un marco de organización común, la formación aún tiene un carácter muy heterogéneo. De los jóvenes de 16 a 18 años (6,2 millones), el 69,3% (4,3 millones) está inscrito en EMS; de los cuales 60,5% cursa bachillerato general y 39,5% educación técnica. Además, 1,2 millones de personas cursan algún tipo de capacitación para el trabajo. En virtud de la expansión del segmento poblacional que típicamente acude a ambos sistemas⁶ y del puente que estos representan entre la escuela y el trabajo, es esencial reducir la brecha de recurso humano calificado, con vista a aumentar el desempeño de los individuos y las empresas⁷, lo que a su vez se reflejará en las mejoras de productividad que el país necesita para crecer.
- 2.3 El Banco viene apoyando la modernización de la formación para el trabajo desde 1997⁸, cuando el país adoptó un Sistema Nacional de Competencias (SNC), regulado a través del Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER). Esta colaboración ha ampliado su alcance en el marco del Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM), Fase II (préstamo 2167/OC-ME), al apoyar la Reforma Integral a la Educación Media Superior (RIEMS) y la transformación curricular que ésta busca favorecer.
- 2.4 **Los logros de la RIEMS** incluyen: (i) creación de un marco curricular común, que estandariza un perfil requerido para todos los egresados de la EMS; (ii) iniciativa de formación de docentes de EMS, mediante la cual éstos⁹ adquieren competencias para mejorar el aprendizaje de los estudiantes; (iii) introducción de criterios de calificación en los procesos de selección de directores de escuelas; (iv) medición independiente del rendimiento

³ Prueba ENLACE (2012).

⁴ De 19,8% en el ciclo escolar 1996-1997 a 14,4% en el ciclo escolar 2011-2012.

⁵ *La Educación Media Superior en México. Informe 2010-2011*, INEE; *Education at a Glance* (2012), OCDE. La Encuesta Nacional de Deserción 2012 identifica los factores asociados a la deserción: priman factores económicos, pero también la falta de interés de los estudiantes en los estudios; en menor medida, la baja preparación académica de los jóvenes a su ingreso a EMS y/o la poca adecuación de las escuelas para atender sus necesidades educativas.

⁶ En 2020, la población de 14 a 64 años alcanzará su máxima proporción.

⁷ La evidencia apunta a que más años de escolaridad o algún tipo de formación que aumente los niveles de competencias de los individuos se ven directamente reflejados en un incremento de la productividad laboral (Lynch y Black, 1995; Toner, 2011; Almeida *et.al*, 2012).

⁸ El Banco apoyó la creación del CONOCER y promovió con proyectos piloto la participación y el liderazgo de sectores importantes en una etapa inicial a través del Piloto de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (MIF/AT-89) por US\$3.000.000. Desde 2005, el Banco financió el Programa Multifase de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM), estructurado en dos fases, la Fase I (Préstamo 1579/OC-ME) por US\$50,4 millones y la Fase II (Préstamo 2167/OC-ME) por US\$100 millones. El PROFORHCOM ha atendido la calidad por medio de la formación docente, materiales, equipamiento, planes y programas de las escuelas, además de la medición del aprendizaje. En términos de pertinencia, ha continuado impulsando la participación de sectores productivos en la identificación de estándares de competencia (CONOCER).

⁹ Del total de 194,952 docentes de planteles federales, estatales y autónomos (SEP-Principales cifras 2011-2012), el 42,9% ha recibido esta formación.

académico de los estudiantes (ENLACE); (v) la implementación de un sistema de acreditación de escuelas; y (vi) acciones de vinculación¹⁰ con colaboración directa con los sectores productivos en la definición de prioridades y en la orientación de la gestión educativa. Todo ello representa innovaciones sin precedentes en consolidar un sistema de formación basada en competencias.

- 2.5 La transformación de la oferta educativa está brindando coherencia a la EMS, pero es un proceso incipiente que requiere de continuidad para seguir consolidándose. **Los principales retos** que persisten son: (i) no existen suficientes mecanismos de vinculación entre los sectores educativo y empleador a todos los niveles (local, regional y nacional) que permitan definir y actualizar las carreras oportuna y estratégicamente; (ii) es necesario ampliar e institucionalizar las oportunidades que acerquen a los jóvenes al mundo de trabajo; (iii) existe un desequilibrio entre la demanda de los jóvenes por ciertas carreras y las necesidades del sector productivo; (iv) aún no existe un sistema de desarrollo profesional y formación continua capaz de dotar a los docentes de las herramientas para instrumentar la transformación educativa y hace falta introducir requerimientos de selección de docentes e incentivos adecuados para impulsar mejoras de calidad; (v) si bien el sistema ha avanzado en la medición del aprendizaje y de la empleabilidad de los jóvenes beneficiarios de la reforma, las metodologías utilizadas podrían perfeccionarse; y (vi) el SNC no ha logrado posicionarse en el contexto de una agenda de crecimiento en el país ni en el ámbito productivo, lo cual puede ser atribuible a los esquemas de financiamiento, la composición y las funciones del mecanismo actual, que tienden a desviar los esfuerzos de cumplir con su mandato central de impulsar la productividad laboral.
- 2.6 El GOM ha solicitado al Banco que apoye sus esfuerzos de ampliar el alcance del PROFORHCOM, ya que éste es considerado un programa emblemático en transformación curricular y desarrollo de competencias y tiene un alto grado de reconocimiento en el sector. A través de una nueva operación, se buscaría consolidar la Reforma iniciada en 2008 y las políticas actuales que apuntan a profundizar aspectos críticos para impulsar la calidad educativa en los próximos años. El nuevo programa se enmarca en la estrategia transversal prevista en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018¹¹ de democratizar la productividad; específicamente en el eje relacionado al desarrollo del potencial humano con educación de calidad; a través de: (i) mayor vinculación entre educación y los sectores productivos; (ii) el desarrollo de aprendizajes significativos y competencias¹² que les sirvan a los estudiantes en su desempeño laboral y a lo largo de la vida; (iii) el fortalecimiento de las carreras de corte tecnológico y la capacitación para el trabajo; (iv) el equilibrio entre las demandas de los jóvenes por ciertas carreras y las necesidades del sector productivo; y (v) el establecimiento de un sistema de profesionalización docente.

¹⁰ Sobre todo en aquellas instituciones que se enfocan en las áreas de tecnología industrial; tecnología del mar; y tecnología agropecuaria.

¹¹ El PND 2013-2018 se encuentra disponible en: <http://pnd.gob.mx>.

¹² Genéricas, disciplinares y profesionales, que han sido impulsadas a través de la RIEMS. Las genéricas son competencias transversales, relevantes a todas las disciplinas. Las disciplinares integran conocimientos, habilidades y actitudes desde la lógica de las disciplinas tradicionales. Las profesionales se refieren a un campo del mercado de trabajo y desarrollan la capacidad productiva de un individuo en un determinado contexto de trabajo.

- 2.7 **Estrategia del Banco con el país y GCI-9.** Esta operación es consistente con los objetivos de la Estrategia del Banco en el País vigente (GN-2595-1), que apuntan a lograr una mayor empleabilidad de los egresados de la formación para el trabajo, mediante una estrecha colaboración con el GoM en el desarrollo de sistemas de educación técnica eficaces y de calidad. En el marco de GCI-9, el proyecto está alineado con el programa de préstamos para reducir la pobreza y promover la equidad y con los objetivos de desarrollo en política social para la equidad y la productividad.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Objetivo.** El programa busca contribuir a mejorar la empleabilidad de los egresados de la formación para el trabajo en México.
- 3.2 **Innovaciones en el modelo de formación para el trabajo.** Partiendo de la transformación curricular que se ha iniciado, se financiarán diversas líneas de acción que, en su conjunto, fortalecerán los mecanismos de planificación educativa, vinculación con el sector productivo y formación y profesionalización docente.
- 3.3 **Alineación de las carreras con la dinámica productiva de los sectores y mercados claves para el país.** Se fortalecerá el proceso de planificación de carreras y contenidos (a través de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico, COSDAC). Se busca asegurar la alineación de carreras y estándares de competencia con las prioridades de los sectores productivos con mayor potencial de desarrollo en México y su vinculación con estándares internacionales valorados por estas industrias. Además, se busca afinar las herramientas analíticas y de planificación para balancear las expectativas de los estudiantes con las prioridades productivas de crecimiento del país y financiar el equipamiento requerido para las carreras consideradas.
- 3.4 **Alianzas público-privadas sostenibles y efectivas.** Esta etapa busca impulsar mecanismos más efectivos de colaboración público-privada orientados al crecimiento de ciertas regiones. Inicialmente se explorarían modelos de alianza liderados por industrias y otros actores clave. Partiendo de buenas prácticas internacionales¹³, se ampliaría el alcance de las acciones de articulación con el sector empleador en escuelas, por subsistemas y a nivel nacional. Se fortalecerá la planificación a nivel sectorial para potenciar la vinculación con los sectores en el diseño y constante actualización de las carreras de cada industria, tomando en cuenta la agenda de crecimiento regional y nacional.
- 3.5 **Oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo.** Se ampliará, diversificará y mejorará el uso de las becas educativas para acercar a los jóvenes al trabajo y orientar sus decisiones de carrera. Se financiará: (i) la expansión de las becas de práctica laboral para los alumnos de tercer grado; (ii) el diseño de apoyos adicionales para introducir a los jóvenes al mundo de trabajo desde etapas iniciales de la formación; y (iii) la ampliación de becas de retención y mérito académico.

¹³ Hoffman (2011), *Schooling in the Workplace. How Six of the World's Best Vocational Education Systems Prepare Young People for Jobs and Life*, Harvard Education Press; *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training* (2010), OECD.

- 3.6 **Creación de un modelo de orientación vocacional.** Se diseñará un esquema integral de orientación vocacional para que todo estudiante pueda acceder a servicios de orientación vocacional y laboral¹⁴. Un sistema de orientación vocacional de calidad puede ser clave para atender la deserción.
- 3.7 **Formación y profesionalización docente.** Si bien la RIEMS ya encaminó procesos de selección y formación de docentes orientados a mejorar sus niveles de competencias, el reto actual es implementar el sistema contemplado en el PND 2013-2018. Se espera apoyar: (i) el diseño y la sistematización de los requerimientos de selección y reclutamiento de los docentes; (ii) el diseño de criterios para la actualización y la certificación periódica; (iii) las acciones de formación continua; (iv) el diseño y la sistematización de las evaluaciones que acompañen el proceso de desarrollo profesional docente; y (v) acciones que expongan a los docentes a los sectores productivos prioritarios del país.
- 3.8 **Monitoreo y evaluación para orientar decisiones de política.** Es prioritario impulsar la sistematización de las acciones de monitoreo y evaluación de todas las intervenciones de la SEMS para contar con información oportuna sobre el progreso de las nuevas iniciativas. Se definirán alternativas de evaluación más rigurosas que permitan medir los efectos sobre la empleabilidad y el ingreso de los egresados de la EMS.
- 3.9 **Sistema Nacional de Competencias.** Se están desarrollando una serie de estudios analíticos que derivarán en propuestas para reorientar y fortalecer el SNC actual, con vista a que impulse la productividad laboral y oriente la formación para el trabajo. Las acciones financiables se identificarán con base en los resultados de estos análisis.
- 3.10 **Reembolso retroactivo de gastos elegibles.** Se prevé el financiamiento retroactivo de gastos elegibles efectuados a partir de la aprobación de este documento, hasta por el 20% del monto de financiamiento propuesto.
- 3.11 **Riesgos.** No se han identificado riesgos de magnitud media o alta.

IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 4.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación es Categoría C. No se prevé que esta operación tenga impacto social o ambiental negativo significativo.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación, los costos y los hitos necesarios para lograr que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea distribuida el 10 de septiembre de 2013. Se estima que los recursos necesarios para el diseño de esta operación alcanzan a US\$21.547 para consultorías y US\$54.770 para misiones.

¹⁴ Esto implica una reorganización al interior de las escuelas y la introducción de nuevas herramientas.

ANEXO I - ME-L1142
CONFIDENCIAL

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-VOCATIONAL AND WORKFORCE TRAINING	
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument	
	Additional Operation Details		
	Investment Checklist	Generic Checklist	
	Team Leader	Ricart, Consuelo A. (CONSUELOR@iadb.org)	
	Project Title	Human Resources Training Program (Proforhcom)	
	Project Number	ME-L1142	
	Safeguard Screening Assessor(s)	Muhlstein, Ethel Rosa (ETHELM@iadb.org)	
	Assessment Date	2013-06-26	
	Additional Comments		
SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy- OP-102
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed	(B.17)

		projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	Additional Comments:		
ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Muhlstein, Ethel Rosa (ETHELM@iadb.org)	
	Title:	Operations Analyst, SCL/LMK	
	Date:	2013-06-26	

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SOCIAL INVESTMENT-VOCATIONAL AND WORKFORCE TRAINING		
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument		
	Additional Operation Details			
	Country	MEXICO		
	Project Status			
	Investment Checklist	Generic Checklist		
	Team Leader	Ricart, Consuelo A. (CONSUELOR@iadb.org)		
	Project Title	Human Resources Training Program (Proforhcom)		
	Project Number	ME-L1142		
	Safeguard Screening Assessor(s)	Muhlstein, Ethel Rosa (ETHELM@iadb.org)		
	Assessment Date	2013-06-26		
	Additional Comments			
PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:	
			Comments:	
	Conditions/ Recommendations	- No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. - Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). - The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.		
SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions		
ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Muhlstein, Ethel Rosa (ETHELM@iadb.org)		
	Title:	Operations Analyst, SCL/LMK		
	Date:	2013-06-26		

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Medio Ambiente

- 1.1 El programa no contempla intervenciones físicas ni obras de ningún tipo, por lo que esta operación no producirá impactos ambientales negativos. De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703), esta operación es Categoría C.

B. Impactos Sociales

- 1.2 Se prevé que esta operación tendrá efectos favorables a la igualdad y productividad; en particular, tendrá los siguientes impactos positivos:

El programa está orientado al mejoramiento de la pertinencia y la calidad de la enseñanza técnica y de las competencias laborales, con vista a mejorar la empleabilidad de los egresados de la educación media superior técnica, la formación profesional y la capacitación para el trabajo.

ÍNDICE DE ACTIVIDADES Y TRABAJO SECTORIAL EJECUTADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
(1) Estudio sobre caracterización de docentes de la Educación Media Superior (EMS).	Análisis del perfil de la planta docente a nivel media superior, con vista a orientar la estrategia de profesionalización docente. La caracterización prevé incluir datos sobre: edad, nivel de escolaridad, años de experiencia, ámbito de experiencia, tipo de contratación, certificación(es) y participación en programas de tutoría.	Noviembre de 2013	
(2) Análisis de becas de pasantía (prácticas laborales).	Análisis estadístico y/o econométrico que permita estimar el efecto neto del programa de becas de pasantía en la empleabilidad, los niveles de ingreso, la proyección profesional y las condiciones laborales de los beneficiarios del Programa Nacional de Becas (PNB).	Noviembre de 2013	
(3) Análisis de certificaciones demandadas por el mercado.	Estudio a profundidad de las certificaciones más demandadas por el mercado, que proporcione evidencia para determinar si son los empleadores quienes exigen determinado certificado o las personas las que lo buscan. Se espera que el estudio también permita determinar en qué medida el subsistema de formación profesional ofrece las certificaciones más demandadas por el mercado.	Noviembre de 2013	
(4) Apoyo al análisis de hasta qué punto el CONOCER ha contribuido a incrementar la calidad y la competitividad de los recursos humanos para el sector productivo en México.	Apoyo complementario en la recolección y análisis de información correspondiente a este análisis. El estudio considera entrevistas cara a cara, en el lugar de trabajo, a: (i) personas que hayan obtenido un Certificado de Competencia Laboral por parte del CONOCER; (ii) personas con perfil similar que no cuenten con una Certificación de Competencias Laborales por parte del CONOCER; y (iii) empleadores/supervisores directos de personal seleccionado en la población (i) que puedan referir sus experiencias con personas con competencias certificadas en comparación con las personas que no cuentan con una certificación de sus competencias laborales.	Noviembre de 2013	

ANEXO V - ME-L1142
CONFIDENCIAL