



REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN MEXICO

Víctor Manuel Gómez

I. EL PROBLEMA

En un reciente artículo en la *Revista Mexicana de la Construcción* dedicado a la problemática de la capacitación en México, se presentan diversos artículos escritos por especialistas en la materia y representantes de las principales instituciones públicas y privadas dedicadas a la capacitación¹. El conjunto de estos artículos tiene el mérito de presentar una visión general y actualizada sobre las principales orientaciones vigentes en materia de política nacional de capacitación.

En uno de estos artículos se planteaba que el Estado mexicano, al otorgar rango constitucional al derecho de los trabajadores a la capaci-

1 "Capacitación". *Revista Mexicana de la Construcción* No. 327. Enero 1982. CNIC. México.

tación y adiestramiento, mediante la modificación, en 1978, del Artículo 112 Constitucional y a diversos pasajes de la Ley Federal del Trabajo, tenía ante sí varias opciones para la operacionalización e institucionalización de estos preceptos². Una de éstas era asumir el llamado modelo de la institución nacional de formación profesional”, surgido en Brasil en 1942 y que pronto se extendería rápidamente a la mayoría de los países de la región, hasta el punto de llegar a ser llamado el “modelo latinoamericano de formación profesional”³. Sin embargo, este autor afirmaba que “. . . esta idea fue desechada, y se optó por la creación de un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, cuyos principales supuestos eran garantizar la participación de los sectores, a través de un instrumento flexible sencillo, económico y confiable”⁴.

Entre las razones que se presentan para justificar esta importante decisión están:

- a) Evitar la creación de nuevas instituciones de carácter nacional, debido a sus altos costos, posible burocratización e ineficacia, y al temor de su posible insuficiencia frente a las grandes necesidades de capacitación en México.
- b) “. . . se descartó la posibilidad de establecer un impuesto especial para financiar las actividades de capacitación o de obligar a las empresas a la asignación de una cuota porcentual, calculada sobre cualquier base, para este fin, en atención a que las necesidades de formación difieren de una empresa a otra”⁵.

Asimismo, al definir a cada empresa como la unidad básica del sistema de capacitación, se espera eliminar la crónica separación existente entre las ofertas de las instituciones de formación y las necesidades específicas de las empresas.

- c) Finalmente, se buscó estimular y garantizar, a través de las Comisiones Mixtas en cada empresa, la participación de obreros y patrones en la elaboración de los programas de capacitación, con el fin de superar el tradicional paternalismo y verticalismo

2 Weimberg, Pedro Daniel. “El Modelo Mexicano de Capacitación y Adiestramiento. Una Interpretación a Partir de la Experiencia Latinoamericana”. *Revista Mexicana de la Construcción*. Op. Cit., pp. 22-25.

3 Ver: Ducci, M.A. “Proceso de Formación Profesional en el Desarrollo de América Latina. Un Esquema Interpretativo”. *Estudios y Monografías No. 44. CINTERFOR-OIT*. Montevideo, 1974.

4 Weimberg. P.D. Op. Cit., p. 24.

5 *Ibidem*.

Reflexiones sobre el Sistema Nacional de Capacitación

de las instituciones de formación y de reforzar además el 'tripartismo' en la política laboral, el cual es factor esencial en la política mexicana de conciliación y armonía entre los factores de la producción.

Por estas razones se plantea entonces que "... a través del enfoque del Sistema escogido en México se comprueba que se intenta superar algunas de las limitaciones del modelo de institución nacional consagrado en otros países"⁶. En palabras del Director de Capacitación y Adiestramiento de la UCECA: "El establecimiento de un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento que ha capturado el interés de los especialistas en formación profesional a nivel continental, por tener posibilidades intrínsecas de adaptación sin tener que sufrir modificaciones estructurales, y ser, además, general participativo, y flexible a nivel de empresa"⁷.

Esta interpretación de la decisión mexicana sobre política de Capacitación y Adiestramiento es de gran importancia. En ella está implícita la concepción del Sistema Mexicano de Capacitación y Adiestramiento como innovación significativa tanto para México como para los demás países latinoamericanos en general.

Se presenta a este Sistema como alternativa al modelo de institución nacional especializada en formación profesional. Las deficiencias que se señalan a este modelo, se plantea que serán superadas en el sistema implantado en México.

Dada la gran importancia de estas afirmaciones es entonces necesario abocarse a un análisis más profundo sobre las características particulares de este Sistema de Capacitación y Adiestramiento.

Algunos de los principales interrogantes que surgen al analizar este Sistema son los siguientes:

¿En qué sentido se le considera como "sistema"? ¿Es suficiente para serlo que exista un organismo central (UCECA)* con funciones de promoción, registro y aprobación de los programas de capacitación elaborados en cada empresa? ¿Tiene este organismos central una concepción o definición normativa de lo que *es y debe ser* la capacitación y el adiestra-

6 Ibidem p. 24.

7 Beyer Esperanza, J.E. "... Y la Industria de la Construcción emprendió el camino". *Revista Mexicana de la Construcción*. Op. Cit. p. 17.

* Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; perteneciente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

miento? ¿Existe un concepto claro sobre las funciones sociales y económicas de la formación profesional? ¿Es este concepto representativo de los intereses de los grupos empresariales, o de los sindicatos obreros, o de los grupos sociales que controlan actualmente el aparato del Estado?

Otro importante tópico de reflexión, relacionado con el anterior, es la coexistencia de muy diversas y desiguales modalidades de capacitación: desde grandes Centros o Institutos organizados por aquellas empresas o sectores económicos más productivos o modernos, hasta esporádicas y limitadas actividades de capacitación en pequeñas empresas. Esta situación de gran dispersión, heterogeneidad y particularismo en la capacitación, trae de nuevo a discusión tanto el carácter 'sistémico' del modelo mexicano de capacitación, como la posibilidad de que sea un modelo eficaz en el logro de los objetivos que se propone.

Otros interrogantes se refieren a la naturaleza de las relaciones existentes entre el sistema educativo formal; en particular, sus modalidades de educación técnico-vocacional; y el sistema extraescolar de capacitación y adiestramiento. ¿Son relaciones de complementariedad, de suplencia o de competencia? ¿Existen áreas propias y autónomas de responsabilidad institucional o son, más bien, áreas de responsabilidad compartida? ¿Existen instituciones que podrían inscribirse tanto en el sistema educativo formal como en el área de capacitación y adiestramiento extraescolar?

Finalmente, es importante preguntarse por el sentido de la 'participación' tripartita (Estado, empresarios y trabajadores) en la definición de los objetivos, alcance y práctica de la capacitación? ¿La propugnada por el Estado, o por el sector empresarial o por el sector obrero? ¿Cuáles son las principales características sociales, económicas y educativas de esta concepción dominante? ¿Qué significa la participación de intereses opuestos dentro de la política estatal de conciliación de intereses? ¿Cuáles son sus implicaciones sobre la definición de la capacitación?

Con el fin de facilitar su análisis se presentará a continuación una breve descripción de las características centrales del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

II. EL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL TRABAJO

Ya desde 1970, en la Ley Federal del Trabajo (Artículo 132 fracción XV), "...se establecía la obligación a cargo del patrón de organi-

zar permanentemente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que de común acuerdo elaborarían con los sindicatos o con los mismos trabajadores, con la obligación de informar de ellos a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social”⁸.

Sin embargo, debido a su ambigüedad y generalidad, el cumplimiento de esa Ley se dejó a la voluntad e iniciativa de las partes; una de las cuales, el sector empresarial, se había caracterizado por esa motivación hacia el cumplimiento de la Ley⁹. Por estas razones, la mencionada Ley tuvo los efectos esperados, la capacitación impartida fue mínima. De ahí que se instrumentara una reforma de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo, que postula de manera mucho más explícita y normativa la obligación de los patrones de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, y el papel del Estado en la regularización de esta obligación patronal.

1. Organización jurídico-administrativa¹⁰.

La reforma constitucional (Art. 123, Frac XIII) apareció el 9 de enero de 1978 en el Diario Oficial, y fue recogida en el artículo 153 de la Ley Federal del Trabajo. En estos artículos se enuncia el derecho del trabajador a recibir capacitación y adiestramiento de su empleador; el derecho a la participación de los trabajadores, de común acuerdo con los patrones, en la formulación de planes y programas; el establecimiento de los lugares y el tipo de personal que proporcionará la capacitación; el tiempo destinado a esta actividad; y los objetivos de la capacitación y el adiestramiento (actualización, perfeccionamiento, preparación para puestos vacantes, prevención de accidentes en el trabajo, incremento de la productividad, mejoramiento de las aptitudes del trabajador).

Esta reforma incluye la creación de diversos órganos que permitan la realización y vigilancia de las acciones de capacitación y adiestramiento. Para ello, se crea la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), y dependiendo de ésta, el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Las funciones de la

8 Nazar Gutiérrez, R. “La Capacitación y el Rango Constitucional”. *Capacitación. Revista Mexicana de la Construcción*. Op. Cit. p. 46.

9. *Ibidem*.

10 Ver: Gómez V.M., Hermet, G. & Munguía, J. “Tendencias de la Educación Técnica y la Formación Profesional Extraescolar en México” *Educación. Revista del Consejo Nacional Técnico de la Educación*. SEP. Abril-Junio 1982. pp. 199-270.

UCECA son las de dirigir el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores¹¹. Las actividades de UCECA pueden ser clasificadas en cuatro grandes rubros: a) promoción de empleos; b) colocación de trabajadores; c) capacitación o adiestramiento; d) registro de constancias de habilidades adquiridas a través de la capacitación.

- a) **En materia de promoción de empleos: Realiza estudios para determinar las causas del desempleo o subempleo; analiza continuamente el mercado de trabajo; propone políticas generales y medidas específicas para la creación de empleos; propone los lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas de mayor demanda de mano de obra.**
- b) **En materia de colocación de trabajadores: orienta a los demandantes de trabajo, de acuerdo a su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos.**
- c) **En materia de capacitación y adiestramiento de trabajadores: estudia y sugiere la formación de Comités de Capacitación y Adiestramiento en aquellas ramas o actividades que juzgue conveniente; supervisa la constitución y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento; autoriza y registra las instituciones y a las personas físicas que desean impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, y supervisa su desempeño; estudia y sugiere el establecimiento de sistemas generales que capaciten o adiestren a los trabajadores por ramas industriales, regionales u oficios; aprueba, modifica o rechaza los planes o programas de capacitación que los patrones presenten; establece mecanismos de coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), para implantar planes o programas sobre capacitación o adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados.**
- d) **En materia de registro de constancias de habilidades laborales: establece registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales, actividades o empresas.**

11 Ponce, P. "Compendio de las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Capacitación y Adiestramiento, 1978". Boletín CINTERFOR No. 67. Enero-Febrero, 1980.

Administrativamente la UCECA depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y mantiene estrechos lazos con la SEP en lo referente a la certificación de la capacitación; aunque la acreditación es otorgada por las dos Secretarías, no es equivalente a la de ningún nivel educativo y es únicamente reconocida por la empresa en la cual presta sus servicios el trabajador. Su organigrama se presenta a continuación:

ORGANIGRAMA

UNIDAD COORDINADORA DEL EMPLEO,
CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

UNIDAD COORDINADORA DEL EMPLEO,
CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

COORDINADOR GENERAL

SUBSECRETARIO "B" DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DIRECCION
DEL
EMPLEO

DIRECCION DE
CAPACITACION Y
ADIESTRAMIENTO

ORGANOS TECNICOS
Y
ADMINISTRATIVOS

FUENTE: Ponce, Patricia, Op. Cit.

La capacitación puede impartirse dentro de la misma empresa por medio del personal propio o especializado contratado; por instrucciones o escuelas especializadas, o bien por adhesión a los sistemas generales que se establezcan; bajo condiciones de reconocimiento por parte de la UCECA.

La constitución de un organismo coordinador de la capacitación y el empleo permite una articulación de las diversas actividades especiali-

zadas de formación profesional con los requerimientos específicos de la estructura productiva, lo cual implica la posibilidad de definición a nivel nacional de objetivos de formación amplios, y la formación de un sistema que evalúe y sistematice las experiencias e innovaciones en materia de capacitación. Además se permite asumir una función importante en la sociedad al participar activamente en el establecimiento e implantación de políticas de desarrollo económico y social (Programa Nacional de Empleo). De esta manera, este organismo coordinador podría desempeñar un importante papel en la generación del empleo urbano y rural, y en la promoción social y económica de los grupos sociales pobres y marginados.

2. Las modalidades de capacitación y adiestramiento.

En principio, debe ser la propia empresa quien se encargue de la formación de sus trabajadores, a todos los niveles, mediante planes y programas elaborados de común acuerdo con éstos, y aprobados por la UCECA. En el sector de la gran empresa, esto no presenta dificultades esenciales, ya que, como se ha mencionado anteriormente, estas empresas desde hace tiempo han desarrollado sistemas de formación interna. Esto es válido tanto para las grandes empresas del sector privado: Ford, Nestlé, Volkswagen, etcétera, que tienen sistemas de capacitación laboral ampliamente conocidos, como para las del sector público y paraestatal: Instituto Mexicano del Petróleo, Comisión Federal de Electricidad, empresas siderúrgicas paraestatales, etcétera¹². Sin embargo, la insuficiencia de recursos propios calificados en la materia (instructores), la escasa experiencia, y el tamaño reducido de la mayor parte de las empresas, obstaculiza el logro de esta meta en la mayoría de las mismas.

Sin embargo, estas empresas pueden utilizar algunas de las siguientes modalidades: la asociación entre sí para realizar conjuntamente programas de capacitación y adiestramiento de su personal; la contratación de servicios externos especializados en la materia, y la utilización de los servicios públicos ya existentes:

- *La asociación*, práctica cada vez más común, e iniciada por algunos sectores industriales (construcción, azúcar) antes de las reformas legales. La asociación consiste en que varias empresas, a nivel regional o, lo que es más frecuente, a nivel de rama indus-

12 Dentro de la Administración Pública se evidencia el progresivo desarrollo de un sistema interno de capacitación, a pesar de encontrarse sometida a un marco jurídico diferente, y la ausencia en México de un estatuto de la función pública. Ver al respecto los trabajos de Cañibe, J. M., "Directorio Analítico de Instituciones Públicas de Formación Profesional" INET, 1976 (mimeógrafo), y los trabajos de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

trial (por ejemplo, siderúrgica, textil, construcción) elaboren conjuntamente planes y programas de capacitación y de adiestramiento para todos los trabajadores de dicha rama. Las cámaras industriales y comerciales y la UCECA contribuyen para ello con un importante papel de promoción y de animación. La capacitación impartida abarca entonces todos los niveles ocupacionales existentes en la rama; puede impartirse totalmente por medios propios a la rama de actividad, llegando hasta la constitución de verdaderos institutos de formación, por ejemplo el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA) o el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC)¹³, o puede impartirse, según los niveles ocupacionales, por medios propios o por contratación de servicios externos privados o públicos.

- *Los servicios públicos de formación profesional.* Dentro de las reformas introducidas en 1978, las funciones ARMO-CENAPRO* se amplían, abarcando a varios sectores de actividad económica, como instituciones de prestación de servicios de capacitación a solicitud de las empresas. El CENAPRO tiene como finalidad formar a los cuadros administrativos y directivos en las diversas técnicas de productividad relacionadas con la ingeniería industrial, en administración económica de los procesos productivos, en aspectos mercantiles, financiamiento industrial, cuestiones fiscales y políticas de personal. Realiza, además, estudios sobre la productividad en el país a efecto de identificar los factores limitantes y las innovaciones necesarias. Por último, ofrece servicios de consultoría y diagnósticos de productividad a las empresas, especialmente a la mediana y pequeña industria.

El ARMO, a su vez, califica a los trabajadores “no por las vías tradicionales de los establecimientos formales que en ningún país del mundo han logrado recrear las verdaderas condiciones de trabajo”¹⁴, sino calificando a los obreros ‘dentro de la empresa’. Esta nueva manera de calificación ha sido posible gracias a que esta institución constituye “un auténtico centro profesional de investigaciones pedagógicas para la eficiente

13 Ver: “Capacitación”. Revista Mexicana de la Construcción, No. 327. Enero, 1982.*ARMO: Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra. CENAPRO. Centro Nacional de Productividad.

14 CENAPRO - ARMO. X Memoria. Un decenio de la productividad y el desarrollo: 1965-1975. México, 1975. p. XVIII.

administración del adiestramiento industrial y la aceleración de los procesos de adiestramiento”¹⁵, que ha permitido desarrollar una tecnología de perfeccionamiento en el trabajo. Los cursos de capacitación no se limitan al perfeccionamiento de las destrezas o al desarrollo de las habilidades específicas de los trabajadores, sino que incluyen la información técnica suficiente que les permita un mayor y más complejo conocimiento del proceso de trabajo.

Estas instituciones han extendido sus servicios a todo el país, y a los sectores de comercio y servicios y agropecuario. Tienden además a cumplir un doble papel adicional, de apoyo didáctico y de animación-sensibilización pública, respecto a la problemática de la formación de recursos humanos.

Por otra parte, el “sector social de formación” que tradicionalmente cumplía con funciones de habilitación ocupacional en oficios comunes para adultos y jóvenes subempleados o desempleados (en particular el Instituto Mexicano del Seguro Social), se habilitó como organismo autorizado por la UCECA para prestar servicios de capacitación a solicitud de empresas.

Por último, el subsistema de educación tecnológica debe también prestar servicios de capacitación ocupacional, utilizando para ello sus enormes recursos humanos, técnicos y materiales*.

Como se ha mencionado anteriormente, desde mediados de los años sesenta ha empezado a desarrollarse una amplia red de instituciones privadas (con frecuencia con fines puramente lucrativos) que prestan servicios de formación de recursos humanos a las empresas¹⁶. Se pretende ahora que estas instituciones, así como profesionistas y técnicos independientes, continúen esa labor bajo el control y supervisión de la UCECA.

El sector social de capacitación ocupacional.

La formación inicial de los jóvenes, futuros trabajadores especializados y técnicos, se realiza a través de las modalidades de educación técnica

15 Ibidem.

* Esta no es una situación nueva ya que, por ejemplo, numerosos ITR ya realizan este tipo de actividades; el cambio significativo es que de ahora en adelante deben constituir una parte sustantiva de su acción. Nótese, además, que existe aquí una posibilidad real para los planteles técnicos de aumentar sus ingresos.

16 Ver: Hermet, G. y Villela, A. “Capacitación Externa”. Cuadernos INET No. 6, 1978, y “Directorio de Instituciones de Capacitación Externa”. INET, 1978. (inérito).

escolar; la formación de los trabajadores adultos empleados en el sector formal de la economía se realiza a través de modalidades de formación profesional en y por la empresa; sin embargo, queda por resolver el importante problema de la capacitación ocupacional del inmenso sector del subempleo o de actividades económicas marginales, sector en el que subsiste, en condiciones precarias de ingreso, inestabilidad laboral y baja productividad un alto porcentaje de la fuerza laboral urbana de México¹⁷. Con el fin de satisfacer estas enormes necesidades de capacitación y adiestramiento, se ha desarrollado una vasta red de instituciones de todo tipo, particularmente por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero también de asociaciones cívicas, de municipios, de organismos gubernamentales nacionales y estatales, que ofrecen oportunidades de elevación del nivel cultural de estos trabajadores y de capacitación mínima para un oficio productivo, y que con creciente frecuencia prestan también servicios asistenciales económicos adicionales, con el fin de asegurar la efectividad de la formación impartida*.

III. REFLEXIONES

Han sido presentadas las principales características del Sistema Mexicano de Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ya había sido anteriormente mencionada la importancia de su análisis crítico, dada la reiterada intención de presentarlo como una alternativa superior al modelo de formación profesional extraescolar predominante en la mayoría de los países latinoamericanos, caracterizado por la creación de una gran institu-

17 Según datos de Víctor Tokman, el sector informal en México... "absorbe aproximadamente el 40% de la fuerza de trabajo urbana o entre el 22 y el 27% de la total. Su participación en el valor agregado urbano fluctúa entre el 13 y el 20%, debido a ello el producto por persona ocupada en el sector a una cifra que se ubica entre el 44 y el 57% del promedio per cápita nacional, y entre el 33 y el 44% del correspondiente sector urbano... el sector informal contribuye en términos significativos al producto y al empleo en la mayoría de las actividades económicas urbanas, exhibiendo particular importancia en el comercio, donde es responsable del 58% del empleo y del 22% del valor agregado en México". Tokman, V. "La influencia del sector informal urbano sobre la designación económica". *El Trimestre Económico*. Núm. 192, 1981. México. pp. 436-437.

* Además del servicio tradicional de la Bolsa de Trabajo, una reciente innovación importante consiste en formar rápidamente, con base en su experiencia empírica, a trabajadores del sector de servicios de la vivienda, y en proporcionarles una ayuda material para compra de herramientas de trabajo de calidad satisfactoria.

ción nacional a cargo de la concepción y ejecución de todas las actividades de formación profesional.

Respecto al carácter 'sistémico' del modelo mexicano de capacitación y adiestramiento. En primer lugar, es importante enfatizar que la esencia de este modelo reside en la promulgación con carácter legal, de la obligación por parte del patrón a ofrecer oportunidades de capacitación y adiestramiento a los trabajadores en cada empresa, y del derecho de éstos a exigir la prestación de este servicio, participando además en la definición de sus objetivos y actividades. Con el fin de coordinar, promover, registrar y sancionar el cumplimiento de la Ley, se crea un organismo central encargado de estas funciones (UCECA). Sin embargo, la unidad básica de este modelo es cada empresa, pues cada una de ellas es el ámbito en el que se definen los objetivos y la práctica de la capacitación.

Por consiguiente, es de gran importancia el análisis de las características propias de la empresa mexicana, con el fin de poder comprender la esencia y las implicaciones del modelo de capacitación basado en la oferta generada en cada empresa.

Una caracterización general de las empresas mexicanas arroja como resultado básico la existencia de una gran heterogeneidad y desigualdad entre las empresas, en función tanto de sus características técnico-económicas como socio-organizativas. Entre las primeras están: la intensidad de capital en la producción, grado de modernidad tecnológica, volumen de inversión, índice de productividad, rentabilidad, etc. Entre las segundas: status jurídico, origen del capital, tamaño de la fuerza laboral ocupada, su perfil educativo o de formación, la amplitud de la jerarquía ocupacional, el grado de segmentación entre los diversos niveles ocupacionales, el grado de división y especialización de las tareas productivas, y por tanto, los requisitos de calificación laboral. Es bien sabido que estas enormes diferencias y desigualdades entre las empresas son el reflejo de la situación general de heterogeneidad estructural, característica de las economías latinoamericanas, entre el sector moderno, dinámico, monopólico, de alta tecnología, y el sector competitivo de la pequeña y mediana empresa, y entre estos dos últimos y el vasto sector informal, que en el caso de México absorbe aproximadamente el 40% de la fuerza de trabajo urbana o entre el 22 y el 27% de la total, y que tiene una significativa participación en el valor agregado tanto urbano como nacional¹⁸. Es entonces en este contexto en que es necesario ubicar el aná-

18 Ver: Tokman, Víctor. "La influencia del sector informal urbano sobre la desigualdad económica". *El Trimestre Económico*. No. 192. 1981. México. pp. 436-437.

lisis de la esencia y de las implicaciones del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

De este contexto se derivan las siguientes reflexiones: en primer lugar, la definición conceptual y operativa de lo que es o no es, o de lo que debe ser la capacitación, se realiza básicamente en el interior de cada empresa en función de diversos factores, tales como el grado de motivación e interés de empresarios y trabajadores, ya sea por cumplir la Ley o por exigir su cumplimiento. Para los empresarios, esta motivación depende a su vez del monto de los estímulos fiscales que el Estado les otorgue por organizar actividades de capacitación en sus empresas. Esta motivación económica conduciría en muchos casos a la organización de cualquier tipo de actividades de capacitación; independientemente de su oportunidad, necesidad o calidad; con tal de que sean "registrables" en la UCECA, aprobadas por ésta y así conducentes a una deducción fiscal equivalente al gasto de capacitación.

En este caso, se podría argumentar que la relevancia y calidad de las actividades de capacitación estarían aseguradas por la UCECA, pues este organismo tiene entre sus funciones la aprobación, modificación o rechazo de los planes de capacitación que le sean presentados. Sin embargo, la UCECA no es una institución especializada en la problemática de la formación profesional, no es un organismo técnico-profesional, sino administrativo, no realiza investigación, ni siquiera acumula experiencia práctica a través del diseño y conducción de actividades concretas de formación, no cuenta con un capital teórico-conceptual ni práctico sobre la problemática, tampoco cuenta con un cuerpo básico experto en ella.

Dadas estas características institucionales, es evidente que la UCECA no puede legítimamente desempeñar un papel promotor o rector o animador sobre la capacitación y el adiestramiento en México. No tiene la capacidad de generación de una concepción normativa sobre el 'debe ser' de la capacitación. A lo sumo, la UCECA podría elaborar algunos criterios mínimos de calidad, que le permitieran legitimar su función de aprobación de los planes de capacitación. Sin embargo, en la ausencia de una concepción general y normativa sobre la capacitación, estos criterios de aprobación estarían más bien derivados de la preocupación por evitar los obvios de empresarios y capacitadores para quienes la capacitación se ha convertido últimamente en un magnífico negocio; la comercialización de la capacitación.

Finalmente, es posible plantearse muchas dudas sobre la efectividad misma de la UCECA en sus funciones de evaluación, aprobación y super-

visión del gran número de planes de capacitación elaborados en cada empresa. Estos planes son necesariamente particulares a cada empresa, diferentes entre sí en términos de su grado de especificidad o generalidad, en sus objetivos, métodos y técnicas, y abarcan múltiples y diversas ocupaciones, oficios o tareas productivas. Además del problema esencial, ya planteado, respecto a la ausencia de una concepción general y normativa sobre la capacitación y el adiestramiento, y sus consecuencias sobre los criterios de evaluación de los planes de capacitación, surge el problema de la capacidad administrativa de la UCECA para efectuar una verdadera evaluación cualitativa de los objetivos, alcances y calidad de los miles de diferentes planes de capacitación que le son presentados para su aprobación. Dada esta situación, sólo se podría hablar de “sistema nacional” en un sentido estrictamente administrativo. El papel de la UCECA solamente sería el ‘administrar’ las múltiples y dispersas actividades particulares de capacitación y adiestramiento en cada empresa. Aun la función de aprobación de cada programa de capacitación se inscribiría dentro de este papel administrativo principal, pues los criterios de aprobación o rechazo de determinada actividad de capacitación no se derivarían de una concepción general y normativa de la capacitación, sino más bien de la preocupación por evitar la extremada ‘comercialización’ de la oferta de capacitación. Además, ante el carácter obligatorio de la capacitación, la función de la UCECA se reduciría entonces a registrar y vigilar las cualitativamente distintas acciones de capacitación en cada empresa y a penalizar a las empresas reacias a cumplir la Ley. En esta medida, la UCECA perdería las funciones más importantes de concepción de los objetivos y alcances de la capacitación y de dirigirla como un verdadero sistema orgánico y coherente de capacitación y adiestramiento a nivel nacional.

Ya había sido planteado que la motivación de las partes directamente involucradas en la capacitación juega un papel determinante en el éxito de los objetivos del programa conforme a la naturaleza del mismo. En este sentido es entonces importante identificar y analizar otra motivación de los empresarios hacia la capacitación. Esta es una motivación de naturaleza negativa; es el temor a las sanciones económicas en que podrían incurrir por su renuencia o tardanza en organizar actividades de capacitación en la empresa. Por tanto, es necesario resaltar una importante función de la UCECA: vigilar el cumplimiento de la ‘obligación’ de capacitar y penalizar a las empresas reacias a cumplir la Ley. No hay que extrañarse entonces por la prevaencia entre los empresarios de una concepción utilitarista de la capacitación y de la percepción de estas actividades como una obligación más impuesta por una Ley no comprendida. En efecto, una de las principales condiciones para que el sistema

mexicano de capacitación tenga éxito, aun en sus propios términos, es la aceptación por el sector empresarial del sentido y los objetivos de la Ley de Capacitación y Adiestramiento. Al respecto, cobran gran significancia las declaraciones de autoridades de la UCECA, reproducidas en todos los diarios nacionales el 10 de diciembre de 1980, según las cuales se tendrían que aplicar sanciones a cerca de 4,000 empresas por incumplimiento de dicha Ley.

Un breve análisis histórico sobre las actividades de formación profesional en México demuestra que aquellos patrones, quienes, según las características de sus empresas, han percibido la necesidad de capacitación de sus empleados, han organizado, en algunos casos con mucha anterioridad a la Ley de Capacitación y Adiestramiento de 1978, múltiples y diversas actividades de capacitación, algunas de las cuales se realizan en grandes y modernos Institutos o Centros de Capacitación, financiados ya sea por grandes empresas modernas (como en el caso de las firmas automotrices o empresas paraestatales como PEMEX, CFE...etc.), o a través de la asociación de empresas pertenecientes a algún sector o rama de la producción, como es el caso del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC), dependiente de la Cámara Nacional de esa industria. Otro ejemplo es el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA)¹⁹.

Una importante conclusión de estos hechos es la realización de que el sector moderno, dinámico, crea sus propios institutos y centros de capacitación sin necesidad de estímulos fiscales ni de amenaza de sanciones. Sin embargo, estas actividades de capacitación sólo responden a las necesidades propias y particulares de cada empresa o sector económico, lo cual solamente genera una oferta dispersa, heterogénea y particularista de capacitación, sino que además contribuye a reforzar y reproducir las desigualdades estructurales entre empresas, sectores y ramas de la economía. En los sectores económicos competitivos, menos dinámicos o atrasados, en la pequeña y mediana empresa y sobre todo en el inmenso sector informal de la economía, es muy difícil encontrar que las empresas hayan organizado actividades de capacitación, ni tampoco ha existido la expresión de un interés claro y fuerte sobre la materia.

Ante esta situación cabe entonces preguntarse: cuáles fueron los factores o agentes sociales que impulsaron la implantación de la Ley de Capacitación y Adiestramiento? ¿A qué sector económico y social pre-

19 Ver: "Capacitación". Revista Mexicana de la Construcción. Op. Cit.

tendían beneficiar con esa Ley? ¿Cuáles fueron los principales problemas a los que se quiso brindar solución mediante la creación del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento?

Es evidente que este Sistema no corresponde a lo que podría ser un proyecto empresarial sobre capacitación y adiestramiento, pues este sector ya había creado sus propios Centros e Institutos de Capacitación. Esto es muy claro en las empresas o ramas más dinámicas y modernas. En el caso de la pequeña y mediana industria, de carácter competitivo, los patrones habían solucionado sus necesidades inmediatas de capacitación del personal a través de la combinación de dos estrategias: el recurso a la capacitación impartida por ARMO, y el aprendizaje en el trabajo y por el trabajo. Además, en algún caso excepcional solicitarían asistencia técnica especializada a expertos reconocidos en la materia.

Tampoco parece presentar un proyecto del sector obrero organizado, por las siguientes razones: no existe una clara y articulada proposición obrera sobre capacitación y adiestramiento, tampoco existe un "proyecto" educativo propio y autónomo. En esta materia, el sector obrero organizado no ha generado un pensamiento propio, ni siquiera plantea reformas significativas al proyecto educativo o de capacitación elaborado e implantado por el Estado. La posición más común es la aceptación de y apoyo a las iniciativas estatales sobre educación y capacitación. Más aún, si acaso el sector obrero mexicano hubiese elaborado un 'proyecto' educativo alternativo, éste sería muy diferente en sus objetivos, alcance y organización, del actual Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento. Si se hubiese elaborado una concepción alternativa, que realmente reflejara los intereses y tradiciones de la clase trabajadora, esta concepción necesariamente se nutriría de la rica y amplia tradición de lucha y reflexión sobre esta problemática, en el seno del movimiento obrero tanto nacional como internacional. Se nutriría, además, de las importantes experiencias actuales sobre educación obrera y sobre la participación de los obreros en las reformas educativas, que tienen lugar en diferentes partes del mundo. En todas estas luchas, tradiciones y experiencias desempeña un papel central de reivindicación de la necesidad de integración de la educación formal con las actividades de capacitación o formación²⁰. Es decir, se niega la tradicional separación existente entre la educación

20 Ver: Gómez, V.M. "Perspectivas Políticas sobre Ciencia, Tecnología y Educación. La Perspectiva del Movimiento Obrero". Documento presentado al proyecto "Universidades y la Política Científico-Tecnológica". UNAM-GEFE. Junio 1982. México.

formal y la capacitación ocupacional extraescolar, como mecanismo central de reproducción de la división social entre los calificados para el trabajo intelectual (gestión, concepción, dirección, diseño...) y los solamente calificados para el trabajo manual subordinado.

A partir de esta negación, la propuesta positiva consiste esencialmente en considerar la capacitación como parte de una concepción más amplia de formación integral de todos los trabajadores: formación intelectual y cultural, teórica y práctica, formación de la capacidad para el aprendizaje continuo y permanente de todo tipo de conocimientos, hasta los de más alto nivel de abstracción y complejidad. En síntesis, la propuesta del movimiento obrero formaría parte de un "proyecto" social, económico y cultural mucho más amplio, que representaría los intereses de la mayoría de la población y que estaría basado en reformas específicas, en las dimensiones curriculares, pedagógicas y organizacionales del sistema educativo formal²¹.

Hubiera sido incongruente con esta concepción la proposición de un sistema extraescolar de capacitación y adiestramiento, basado en la oferta dispersa, desigual y particularista de actividades de capacitación generadas en cada empresa. La posible aceptación o anuencia por parte del sector obrero mexicano en la implantación de un sistema con estas características, puede interpretarse como la aceptación pasiva de un proyecto estatal, dada la preeminencia y urgencia de la lucha por derechos económicos y políticos básicos, la cual relega a un segundo plano la reflexión sistemática sobre la política de educación y capacitación, dificultando así la elaboración sólida y coherente de una posición alternativa.

Nos encontramos entonces ante un proyecto de capacitación y adiestramiento elaborado por el Estado y que corresponde a la concepción dominante en la burocracia estatal sobre la naturaleza de las relaciones entre educación y capacitación y los problemas del empleo, la productividad y el desarrollo económico.

En términos generales, esta concepción se caracteriza por atribuirle a la educación y a la capacitación una directa funcionalidad técnica y económica. Según esta concepción, el grado de adecuación cuantitativa y cualitativa de la educación y la formación profesional a las necesidades específicas de la economía, presentadas a través del mercado de trabajo,

21 Ver: Confederation Francaise Democratique du Travail (CFDT). "L'Ecole en Lutte". Ed. Maspero. París, 1977.

representa el grado de contribución de la educación al desarrollo económico y a la eliminación del problema del desempleo. En efecto, se plantea que el subdesarrollo de un país se debe, en gran medida, al bajo nivel educativo de la población económicamente activa y al desfase entre los conocimientos y habilidades adquiridos y las necesidades específicas de la economía. Por consiguiente, el desempleo es interpretado más como un problema de desajuste entre las demandas de recursos humanos y el perfil educativo de la oferta, que como un problema de escasez de oportunidades de empleo. Se plantea además que la productividad de la fuerza laboral depende fundamentalmente del grado de adecuación de su capacitación a los requerimientos del puesto de trabajo²².

Esta concepción de las relaciones entre educación, empleo y desarrollo económico conduce necesariamente a soluciones basadas en la búsqueda de la mayor adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta de las oportunidades de educación y de capacitación a las características específicas de las demandas ocupacionales. En este sentido se inscriben las recientes tendencias de desarrollo educativo, en particular el ciclo medio superior, caracterizadas por la expansión preferencial de las modalidades técnicas sobre las generales, y dentro de las modalidades técnicas por la absoluta prioridad otorgada en los próximos años a las líneas de capacitación ocupacional, de carácter estrictamente terminal, sobre las líneas de educación técnica propedéutica²³. Según datos oficiales estas líneas terminales aumentarán su participación en la matrícula del ciclo medio superior, de 11.8% en el año escolar 1980-1981, a 45% en el año 1990-91, lo cual supone una expansión a una tasa media anual de 24.15%²⁴.

Esta concepción del desarrollo educativo también ha desempeñado un importante papel en la definición del Sistema de Capacitación y Adiestramiento de México, basado en la empresa, pues se esperaba que la contribución de la capacitación de los trabajadores al desarrollo económico se daría en función de su adecuación a las necesidades específicas

22 Gómez, V.M. "Educación, Capacitación y Estructura de la Educación Técnica y la Formación Profesional Extraescolar en México". En: "Educación, Empleo y Desarrollo Económico". Educación, No. 40, abril-junio, 1982. México.

23 Gómez, V.M., Hermet, G. & Munguía, J. "Tendencias de la Educación Técnica y la Formación Profesional Extraescolar en México". En: "Educación, Empleo y Desarrollo Económico". Educación, No. 40, abril-junio, 1982. México.

24 "Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el Período 1981-1991". Educación Superior, No. 39. julio-septiembre, 1981. ANEXOS. Cuadro No. 7. p. 200.

de cada empresa. También se pensaba que esta especificidad a cada empresa le daría al sistema de capacitación una gran flexibilidad y eliminaría dos deficiencias atribuidas al modelo latinoamericano de institución nacional de formación profesional; una supuesta burocratización y un distanciamiento de las necesidades específicas de la empresa²⁵.

Otro importante problema socio-económico, al que el Estado buscó solución a través de la Ley de Capacitación y Adiestramiento, era la muy desigual distribución de las oportunidades de capacitación laboral. En efecto, como ya ha sido expuesto, las grandes empresas del sector moderno y dinámico de la economía habían organizado por iniciativa y cuenta propia múltiples Centros e Institutos de capacitación para sus trabajadores, mientras que la mayoría de los trabajadores, empleados en pequeñas y medianas empresas del sector competitivo y en el sector informal, no recibirían ninguna oportunidad formal de capacitación. Para esta gran masa de trabajadores la capacitación consistía en el aprendizaje logrado a través de la experiencia u ocasionalmente en rápidas actividades de capacitación en el trabajo (generalmente para el aprendizaje de un oficio simple o el manejo de una máquina...). Muy pocos de ellos tenían acceso a la ya de por sí limitada oferta de capacitación de ARMO, la cual era generalmente cubierta por personal de grandes empresas modernas o empresas paraestatales o del sector público.

Ante esta situación, considerada de gran interés social, el Estado buscó diversas estrategias de creación de una oferta generalizada de capacitación para todos los trabajadores. Ya había sido anteriormente mencionado cómo en 1970 el Estado había establecido en la Ley Federal del Trabajo (Artículo 132, fracción XV) la obligación a cargo del patrón de organizar programas de capacitación para los trabajadores²⁶. Debido a múltiples deficiencias en el texto de la Ley, ambigüedades en cuanto a su aplicación y a la total ausencia de motivación por parte de los empresarios, en 1978 se vio la necesidad de reglamentar claramente su aplicación, lo cual se hizo a través de la nueva Ley de Capacitación y Adiestramiento vigente desde entonces. El carácter de "proyecto de capacitación" gestado, elaborado e impuesto por el Estado, aparece claramente expuesto en el concepto de capacitación como "obligación" tanto de patronos como de trabajadores, obligatoriedad que se deriva de la gran importancia que

25 Weimberg, P. D. "El Modelo Mexicano de Capacitación y Adiestramiento... etc. Op. Cit.

26 Nazar Gutiérrez, R. "La Capacitación y el Rango Constitucional". En: "Capacitación". Revista Mexicana de la Construcción. Op. Cit. pp. 46-47.

se le atribuye a esta actividad para el desarrollo del país. Nada más indicado que citar al respecto al Subsecretario de Previsión Social, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social” . . . se trata de un derecho de los trabajadores frente a sus patronos, pero al mismo tiempo es una obligación del mismo trabajador el capacitarse o adiestrarse . . . No se trata entonces de un derecho al que, como la mayoría de los derechos subjetivos, el trabajador pueda renunciar libremente. Por tratarse, como se trata, de una actividad fundamental para el desarrollo integral y no sólo económico del país, y en especial de sus clases laborantes, no puede quedar al arbitrio de los trabajadores decidir si aceptan la capacitación o la rechazan, sino que obligatoriamente deben sumarse a la acción capacitadora . . . No se piense en una coerción injustificable, puesto que se atiende en primer lugar al interés individual del propio trabajador . . . pero como hay también un evidente interés social en que estas labores se lleven a cabo, surge la necesidad de que se les considere obligatorias para todos quienes participen en ellas”²⁷.

El texto anterior ilustra claramente la concepción estatal de la capacitación como obligación de todas las partes involucradas, en aras del bien común. Esta concepción, y la imposición de esta obligación, podrían ser interpretadas como la expresión de un paternalismo estatal bien intencionado, el cual podría ser teórica y políticamente justificable dadas las inmensas desigualdades en las oportunidades de capacitación para los trabajadores mexicanos y la exclusión de un alto porcentaje de éstos de cualquier oportunidad sistemática de capacitación.

Sin embargo, el análisis del sistema de capacitación y adiestramiento de México no puede reducirse a su legitimidad jurídica o a la bondad de sus intenciones explícitas, sino que debe identificar los elementos esenciales que determinan su naturaleza interna y su eficacia. Uno de los elementos esenciales de este sistema es el carácter obligatorio por Ley de las actividades de capacitación en cada empresa. Independientemente de que esta obligatoriedad sea justificable ante el legislador o ante el funcionario del Estado, conlleva en sí misma la imagen de imposición externa, de modelo de capacitación extraño y ajeno tanto a empresarios como a trabajadores, lo cual podría explicar la notoria ausencia de motivación para el cumplimiento de la Ley. Por otra parte, el modelo de capacitación en la empresa y por la empresa no representa para los trabajadores una nueva y significativa oportunidad de formación integral, ni de formación

27 Cosío Vidaurri, G. “Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores” En: “Capacitación”. Revista Mexicana de la Construcción. Op. Cit. pp. 13.

técnica u ocupacional de calidad, sistemática, apoyada en experiencia, bases teóricas sólidas y recursos didácticos y materiales adecuados y recursos humanos calificados. Una oferta de capacitación con estas características de calidad sólo puede ser el producto de una institución nacional especializada y con larga experiencia en esta actividad. Por el contrario, el modelo de capacitación basado en las iniciativas generadas en cada empresa, no puede constituir un aporte cualitativo ni a la teoría ni a la práctica de la formación profesional, en la medida en que por ausencia de una institución nacional especializada, cada empresa recurra a la improvisación en sus actividades de capacitación, o a la contratación con agentes externos, dando así lugar al fenómeno de la comercialización de la capacitación. Por consiguiente, es posible plantear que las mismas características esenciales del modelo de capacitación y adiestramiento de México, su carácter de proyecto paternalista del Estado, su obligatoriedad legal y el estar basado en las iniciativas tomadas en cada empresa, se convierten en razón y causa de sus principales problemas: ausencia de motivación y compromiso por parte de empresarios y trabajadores; reforzamiento y reproducción de la situación anterior de desigualdad en la oferta de capacitación a los trabajadores empleados en empresas y sectores altamente desiguales entre sí en términos técnicos y económicos; su particularismo en relación a las condiciones sociales y económicas de cada empresa, y la no conformación de un sistema orgánico y coherente de capacitación y adiestramiento a nivel nacional.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la naturaleza de las relaciones existentes entre el sistema educativo formal; en particular, sus modalidades de educación técnica y vocacional; y el sistema nacional de capacitación y adiestramiento de México. El análisis de estas relaciones es de fundamental importancia para poder comprender la verdadera función social, económica y educativa de estos dos sistemas, pues en cada sociedad estos sistemas, el educativo y el de formación profesional, asumen formas distintas, cumplen objetivos diferentes y tienen relaciones ya sea de complementariedad o de suplencia de competencia mutua por recursos, usuarios, alumnos y por la participación en el mercado de trabajo²⁸. El estudio de estas relaciones y efectos recíprocos se ha convertido últimamente en prioridad de investigación educativa en la mayoría de los países latinoamericanos en los que existe una institución nacional especializada en la formación profesional, debido a que por la rápida y

28 Ver: Gómez V.M., Hermet G. & Munguía J. "Relaciones entre Educación Técnica y Formación Profesional. Análisis Comparativo Internacional". Fundación J. Barros Sierra. Noviembre 1981. México.

enorme expansión de estas instituciones, frecuentemente entran en competencia directa con las modalidades de educación técnica, en lo referente a estudiantes, personal técnico y docente y grado de 'empleabilidad' de los respectivos egresados. En otros casos se busca la complementariedad entre ambos sistemas mediante acuerdos de división del trabajo de formación. Por ejemplo, en algunos países la institución extraescolar de formación profesional se encarga de los aspectos técnicos de la formación de estudiantes de secundaria. En otros, la formación de técnicos de nivel superior es realizada en su totalidad por la institución nacional de formación profesional extraescolar²⁹.

En el caso de México, es muy escasa la reflexión sobre la naturaleza de las relaciones recíprocas entre estos dos sistemas de educación y de capacitación. Generalmente se los presenta como dos sistemas separados y con áreas propias y autónomas de actividad. Sin embargo, es posible plantear que existen importantes tendencias al interior de cada sistema, las que implicarían la existencia de grandes áreas de interrelación que es necesario identificar y analizar. Por ejemplo, en la educación secundaria existen dos fuertes tendencias que corresponden a la prospectiva normativa de desarrollo elaborada por la Secretaría de Educación Pública (SEP). La primera consiste en el rápido aumento de la participación en la matrícula secundaria de las modalidades de educación técnica sobre las modalidades de educación general; la segunda tendencia se da al interior de la modalidad de educación técnica secundaria y consiste en el acelerado crecimiento de las líneas estrictamente ocupacionales y terminales sobre las líneas técnicas propedéuticas³⁰.

Como resultado de estas tendencias, surge y se expande rápidamente una nueva institución: los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la cual, aunque forma parte del subsistema de educación tecnológica, goza de autonomía jurídica y administrativa y tiene presupuesto propio. Su objetivo principal es la formación de los mandos intermedios supuestamente requeridos por la estructura productiva³¹. En realidad, ésta es claramente una institución de formación profesional, aunque se inscriba organizacionalmente en el sistema de capacitación y

29 Corvalán, O. U. "Nuevas Prioridades de la Educación Técnica y la Formación para el Trabajo en América Latina". BID. San José, Costa Rica. Julio, 1980.

30 Según datos oficiales, estas líneas terminales aumentarán su participación en la matrícula del nivel medio superior, de 11.8% en 1981 a 45.0% en 1991. Ver: "Plan Nacional de Educación Superior", Revista de la Educación Superior, No. 39. Op. Cit.

31 CONALEP. Boletín de Información. México 1980. p. 7.

adiestramiento, en el que está formalmente registrada como institución capacitadora. Esta institución es entonces un claro ejemplo de las interrelaciones existentes entre el sistema educativo formal y las actividades extraescolares de capacitación y adiestramiento. La principal función del CONALEP es la de canalizar un porcentaje cada vez más alto de la matrícula en el nivel secundario superior hacia actividades ocupacionales específicas, reduciendo así significativamente el volumen total de la demanda social por educación superior.

Por otra parte, en el ámbito de las actividades de capacitación y adiestramiento también existen tendencias hacia una mayor articulación entre éstas y la educación formal. Por ejemplo, la definición de la capacitación como oportunidad tanto de calificación ocupacional como de formación integral, equivalente a los niveles de primaria y secundaria básica del sistema educativo formal. Esto implicaría no sólo una redefinición de la capacitación hacia un concepto de formación integral, en el sentido de la Recomendación 140 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aceptada formalmente por el Gobierno Mexicano, sino además la necesidad de una articulación pedagógica, curricular y organizacional entre las actividades de capacitación y el sistema educativo, y sea a través del sistema de Educación de Adultos o de otros del sistema educativo.

La búsqueda de una mayor articulación entre el sistema educativo y las actividades de capacitación y adiestramiento correspondería al objetivo de crear un solo sistema unificado e integrado de formación de recursos humanos, en el que se eliminaría la desigual distinción y separación entre oportunidades de educación y las de capacitación ocupacional, y a través del cual se lograría no sólo la necesaria calificación técnica y ocupacional de los trabajadores, sino además la paulatina elevación de su nivel educativo.

La creación de este sistema unificado e integrado de formación de recursos humanos tendría dos importantes implicaciones; en primer lugar, contribuiría significativamente al logro de una mayor igualdad social de acceso a las oportunidades educativas. En segundo lugar, representaría una mayor contribución al desarrollo económico del país en la medida en que un creciente número de trabajadores lograra un mayor desarrollo de sus capacidades intelectuales y de su formación cultural, mediante las mayores oportunidades de educación formal que este sistema unificado e integrado ofrecería.

Con el fin de contribuir a la realización de este nuevo modelo de

formación de recursos humanos en México, se presentará a continuación un conjunto de recomendaciones de reforma en el sistema educativo y en el sistema de capacitación y adiestramiento.

IV. RECOMENDACIONES*

El eje central del conjunto de recomendaciones que se presentarán a continuación es la reforma, en el sentido de ampliación de objetivos, de la Ley Federal del Trabajo, en lo que respecta al derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento. El objetivo concreto de esta reforma es ampliar el derecho reconocido de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento por parte de los empleadores al derecho a recibir una educación amplia, integral, equivalente o superior a la impartida en los niveles primario y secundario de la educación pública.

En realidad esta propuesta de otorgar una oportunidad de educación general a los trabajadores, complementada por la capacitación ocupacional necesaria, ya ha sido planteada y aprobada oficialmente en México desde 1976.

El 9 de diciembre de ese año, el Senado de la República aprobó el Convenio No. 140 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la "Licencia pagada de Estudio". Esta rectificación fue seguida de todos los trámites legales necesarios, hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1977. Este convenio adquirió así rango constitucional, de acuerdo con la Carta Constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el gobierno mexicano contaba entonces con un plazo de un año para adecuar la legislación nacional interna a las características del nuevo ordenamiento internacional.

No es el objetivo de este estudio discutir si la publicación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, hecha el 28 de abril de 1978, y ya ampliamente citadas en el estudio de caso sobre México, cumplen con tal requisito, o si contradicen el mencionado Convenio. Es suficiente señalar que el derecho positivo nacional cuenta ya con una norma de

* Una versión más amplia de estas Recomendaciones ha sido publicada en: "Tendencias de la Educación Técnica y la Formación Profesional Extraescolar en México", Educación, Empleo y Desarrollo Económico. Educación, No. 40. Abril-junio, 1982. México. pp. 199-270

aplicación en principio obligatoria, la cual abre amplias perspectivas para la organización de un sistema de formación de contenido más amplio que el actualmente en vigor, y que, por tanto, sería suficiente una reglamentación de aplicación del Convenio señalado.

Este Convenio establece: el concepto de Licencia pagada de estudios, entendida como una “licencia concedida a los trabajadores, con fines educativos, durante las horas de trabajo, por un período determinado y con pago de prestaciones económicas adecuadas”.

A diferencia de otros convenios de la misma OIT, el documento incluye el término “educativo”, y no se limita al término “formación profesional”. Los conceptos del texto indican el carácter educativo y la orientación básica de tal licencia, cuyo derecho se reconoce a los trabajadores. Se define que tal licencia se proporcionará con fines: a) de formación profesional, a todos los niveles; b) de educación general, social o cívica; y c) de educación sindical. (Art. 2 del Convenio).

Esto implica, por tanto, que los objetivos de la formación así concebida no pueden limitarse a la formación ocupacional específica, sino que incluyen además “la promoción humana, social y cultural de los trabajadores, y favorece una educación y una formación permanentes y apropiadas que faciliten la adaptación de los trabajadores a las exigencias de la vida actual” (Art. 3).

La evolución del concepto de formación hacia un sentido más amplio de educación general y básica que establece esta norma jurídica adoptada por México permitiría ampliar el concepto de adiestramiento y capacitación actualmente considerado en la Ley Federal del Trabajo, y ampliar además el papel de la UCECA, en los siguientes términos y con las siguientes medidas:

- A. Aplicar a corto plazo el nuevo concepto de formación profesional adoptado por la OIT.
- B. Para hacer congruente la aplicación de este concepto con una base organizacional apropiada es necesario transformar la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento en un organismo tripartito integrado por la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y las centrales sindicales.

Los papeles respectivos serían:

Para la Secretaría de Educación Pública.- Dictar las normas de carácter educativo; permitir la equivalencia de la formación recibida con

la educación escolar, por medio de modalidades de revalidación, unificación de currícula, posibilidades de transferencia, etcétera; apoyar a las unidades concretas de formación, a nivel de las empresas y de las centrales sindicales, con docentes, materiales didácticos, infraestructura, etcétera; aportar su amplia experiencia en materia andragógica, en particular la del subsistema de Educación de Adultos. Esto implicaría una redefinición de los objetivos y estrategias de este subsistema, el cual se convertiría en la base organizacional del nuevo Programa de Educación de Trabajadores de las Empresas que reemplazaría las múltiples actividades particulares de capacitación y adiestramiento organizadas por cada empresa. Las funciones de este subsistema serían las siguientes:

- a) Organizar y dirigir centros de educación de trabajadores en empresas individuales, o centros cofinanciados y compartidos entre varias empresas pequeñas y medianas. El financiamiento de estos centros de educación de trabajadores podría lograrse a través de alguna de las siguientes modalidades, o de la combinación de varias:
 - Mediante la exención fiscal a las empresas por el monto de su aporte respectivo para la construcción, dotación y funcionamiento de estos centros; o como en el caso de Brasil, por una cantidad mayor a la aportada, con el fin de estimular la respuesta efectiva por parte de las empresas tanto públicas como privadas.
 - Mediante proporciones iguales aportadas por las empresas, bajo régimen de exención fiscal, y por el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.
 - Mediante el financiamiento compartido según los rubros: el costo de docentes y/o el funcionamiento de los centros, financiados por la SEP; y la construcción, adecuación y equipamiento de los mismos, por parte de las empresas.
- b) Impartir la instrucción a los trabajadores según las siguientes modalidades: alfabetización, recuperación y validación educativa a niveles equivalentes a la primaria y la secundaria básica y posteriormente hasta la secundaria superior; actualización y reforzamiento de conocimientos, con el fin de promover el aprendizaje continuo de los trabajadores.

Es importante enfatizar que el éxito de estos centros de educación de trabajadores, medido en términos de la motivación, participación y

constancia de éstos, dependerá fundamentalmente de que los contenidos de la instrucción impartida no sean solamente de carácter educativo general, sino de que incluya además el adiestramiento ocupacional. El análisis de diversas experiencias internacionales de educación de adultos o de recuperación educativa, particularmente en Cuba y Brasil en el contexto latinoamericano, señala la importancia de integrar la educación general con los conocimientos y habilidades ocupacionales inmediatamente requeridos por los trabajadores. Sólo de esta manera se logrará estimular su motivación hacia estas oportunidades educativas, asegurar su participación activa y reducir el ausentismo y la deserción. Esto implica, por tanto, que el subsistema de Educación de Adultos, a cargo de los centros de educación de trabajadores, debe ampliar sus programas tradicionales para incluir la capacitación ocupacional. En el contexto mexicano, este objetivo se facilita enormemente dada la amplia experiencia técnica y metodológica en la capacitación y adiestramiento de la fuerza laboral, y en la educación de adultos, adquirida respectivamente por instituciones como ARMO, CENAPRO y CEMPAAE. El subsistema de Educación de Adultos deberá, por tanto, integrar las capacidades de estas importantes instituciones, actualmente con objetivos diferentes, en un nuevo concepto y una nueva práctica integradora de la educación de trabajadores.

- c) Evaluar y acreditar el desempeño de los trabajadores en las diversas oportunidades educativas ofrecidas. Esto implica otra innovación importante. Hasta el momento, existen en México dos tipos de acreditación: la ocupacional, otorgada por la UCECA, según el registro de habilidades específicas adquiridas por los trabajadores en los diversos programas de capacitación y adiestramiento en las empresas, y la educativa, otorgada por la SEP a quienes han completado los requisitos académicos correspondientes a los diversos niveles educativos. Esta doble acreditación corresponde a la existencia de sistemas paralelos y separados de formación de recursos humanos: el sistema escolar y la formación profesional extraescolar.

Como consecuencia de la reforma aquí propuesta respecto a la educación de los trabajadores, la instrucción recibida por éstos sería al mismo tiempo de carácter educativo y ocupacional. Por tanto, la acreditación otorgada sería, de ahora en adelante, una única acreditación educativa-laboral, otorgada ya no por la Secretaría de Trabajo a través de la UCECA, sino a través de una organización conformada por UCECA y el subsistema de Educación de Adultos de la SEP.

Con el fin de estimular la continua promoción educativa y ocupacional de los trabajadores, se propone además una reforma a la Ley Federal del Trabajo, particularmente a los artículos 153, 159, 358, 539, 539A y 539B, y la aplicación de los mismos principios en la legislación reglamentaria del Apartado B del Art. 123 constitucional es decir para los trabajadores al servicio del Estado; que se reglamente así el valor de esta nueva acreditación educativa-laboral, en las prácticas y criterios de contratación y promoción de los trabajadores.

- d) El subsistema de Educación de Adultos tendrá como función esencial la investigación y desarrollo, y la difusión de métodos y medios de educación de trabajadores conjuntamente con las diversas instituciones especializadas como ARMO, CENAPRO y CEMPAE.

Para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- a) Proseguir y ampliar el papel de UCECA, en función de la reforma educativa planteada; en concreto, adoptar el concepto de la OIT de “licencia pagada de estudios”, y promover la creación de oportunidades de educación general en los centros de trabajo, por medio de los centros de educación de trabajadores.
- b) Realizar la integración de objetivos y procedimientos con el subsistema de Educación de Adultos, con el fin de realizar conjuntamente las funciones de organización, dirección y acreditación de la educación de los trabajadores, según los criterios anteriormente descritos.
- c) Administrar la aplicación de los diferentes estímulos fiscales o de otro tipo que la legislación provea como medios para la promoción de los nuevos centros de educación de trabajadores en las empresas.
- d) Promover con los sindicatos la participación activa de los organismos educativos en la organización y planificación de centros de educación de trabajadores.
- e) Facilitar la integración de los institutos especializados en formación profesional (ARMO, CENAPRO), en el nuevo Programa de Educación de Trabajadores.

Además, es indispensable la instrumentación de diferentes medidas adicionales que permitan la aplicación práctica de las normas derivadas de esta reforma educativa; por ejemplo, la determinación de los mecanis-

mos concretos de licencia pagada de estudios, de la naturaleza, origen y volumen de "las prestaciones económicas adecuadas" para esta licencia; la identificación y operacionalización de los mecanismos de acreditación educativa laboral; la naturaleza de los estímulos otorgados a las empresas; los medios de supervisión de la aplicación de éstos, etcétera. En todo caso se trata de la identificación de medidas de carácter aplicativo y no normativo, que requerirán solamente un estudio de tipo operacional y funcional, con base en la amplia experiencia existente a nivel internacional sobre la materia, con el fin de buscar los mecanismos concretos más adecuados a la implantación en México de esta reforma en el concepto de formación profesional de los trabajadores. Esta reforma es concebida solamente como un primer paso hacia la elaboración de un nuevo sistema integrado y unificado de formación de recursos humanos, al servicio de la promoción colectiva del país.

Sin embargo, esta reforma sólo intenta establecer las bases mínimas que permitan: a) La expansión de las oportunidades de educación primaria y secundaria al vasto sector de la población trabajadora; b) reformar los contenidos de esta educación para que incluyan conjuntamente contenidos generales y básicos, y contenidos de carácter ocupacional; c) otorgar una sola acreditación educativa-ocupacional.

Lo anterior puede considerarse como los primeros pasos, o las condiciones mínimas necesarias para la progresiva creación de un sistema unificado e integrado de formación de recursos humanos, caracterizado fundamentalmente por la integración del concepto y la práctica tradicional de formación profesional extraescolar en la educación escolar de carácter básico o general.