
II

OTRAS FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL

Desarrollo de formas de diálogo social

La concertación social en el caso de México hace su aparición en un contexto problemático y asumió la denominación de “pactos” sociales que se realizaron entre los más importantes actores sociales, y donde el tema que se abordó de manera primordial fue sobre todo en materia económica, con el fin de encontrar soluciones “concertadas”, como parte de una estrategia encaminada a superar la crisis que atravesaba el país, en un momento determinado.

La situación problemática se manifestaba de muy diversas maneras y requería de una atención particular en temas tales como: deuda externa, creciente desempleo, disminución de la inversión tanto pública como privada, etc. En ese panorama, en México la concertación apareció como una búsqueda por encontrar nuevas alternativas a situaciones que tal vez el sistema jurídico en su totalidad no había previsto, o las preveía pero sólo de manera parcial o insuficiente. Si bien es cierto en el caso de México el tema de la concertación ha sido un “tema de moda” en la última década, han existido, antes de estos años, intentos importantes de concertación que han derivado finalmente en acuerdos amplios, por ejemplo: La Comisión Nacional Tripartita (1973-1974), la Alianza para la Producción (1977), el Pacto de Solidaridad Nacional (1983), el Pacto de Solidaridad Económica (1987), este último en sus diferentes etapas sucesivas.

Para los juristas ha sido un problema recurrente tratar de descifrar la naturaleza jurídica de tales documentos. En el caso de los “pactos” mexicanos, generalmente se ha incluido un amplio espectro de obligaciones de las partes firmantes. Entre éstas, encontramos que los empleadores se obligan a no subir los precios de sus productos o a hacerlo solo en cierta medida, que los trabajadores se obligan a sólo realizar solicitudes mesuradas de aumentos salariales, o bien que el Estado se compromete a no aumentar los precios de los bienes y servicios que ofrece, etc.; en todos los casos las infracciones o incumplimientos a los acuerdos tomados en una concertación podrán ser objeto de

sanciones, las cuales ya estaban previstas en la legislación y con anterioridad a su firma ; la mayoría de dichas sanciones no están incluidas en el documento pactado. Asimismo, no todas las obligaciones podrían reclamarse judicialmente, por ejemplo, el compromiso de no solicitar aumentos salariales; en otros casos sí se podía advertir una vía judicial para reclamar el incumplimiento de un compromiso, por ejemplo, el aumento de ciertos precios. En ese sentido, en los diversos acuerdos derivados de la concertación parecieran existir dos tipos de obligaciones: las de exigencia jurídica y las de exigencia política.

En el caso de la concertación, las partes participantes que intervienen se encuentran legitimadas por ser representantes de amplios sectores sociales; si bien, en este punto la concertación coincide con el derecho privado en el sentido de que se trata de la realización de actos en nombre de otro u otros, la gran diferencia está en que la “acreditación” de tal personalidad y tal representación no se hace por medios jurídicos, sino por medios políticos.

En México, los contenidos que ha tenido la concertación han sido muy variados. Algunos estudios señalan que uno de los esfuerzos de concertación más lejanos fue la Comisión Nacional Tripartita de inicios de los años setenta, en donde se trataron diversos temas como inversión, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación, industria maquiladora, exportación, carestía de la vida, vivienda popular, contaminación ambiental.

En cuanto a los contenidos, es interesante constatar cómo la evolución de las diversas etapas de la concertación mexicana, también se corresponden con una determinada evolución de sus contenidos temáticos, así por ejemplo, en los posteriores esfuerzos de concertación, a fines de los años setenta e inicios de los ochenta, los acuerdos dedicaron amplios espacios a temas como los salarios, la recuperación salarial y la creación de empleos, pero en otros acuerdos más recientes los temas tratados irían dejando de lado aspectos relacionados con el empleo para incluir ciertos temas que aparecen como requisitos previos para que la economía se fortalezca. Entre esos nuevos temas estarían la productividad y la capacitación.

En el desarrollo de las diferentes fases, modalidades y denominaciones que ha tenido en los últimos años la concertación mexicana, podemos identificar cómo de manera creciente el tema de la formación profesional y la capacitación han venido ocupando un espacio cada vez más importante. Este creciente interés lo podemos constatar cuando revisamos los diversos acuerdos que se han sucedido en los últimos años.

En el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988 (*Diario Oficial* del 22 de agosto de 1984), se plantearon básicamente cinco objetivos, que fueron: promover el incremento de la productividad en los sectores industrial, comercial y de servicios en todos sus niveles; propiciar el incremento de la productividad de las empresas públicas y del sector social; promover la investiga-

ción, desarrollo y adaptación de tecnologías; vigilar el cumplimiento de las responsabilidades legales de las empresas y lograr una utilización eficiente de los medios disponibles para la formación de recursos humanos. Más tarde, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1988-1990), aparte de centrar su atención en los temas económicos de mayor premura de aquel momento, señaló que la mejoría económica, social y productiva, no podrían ser alcanzados sin la capacitación que permita encauzarse hacia la modernización y estabilidad económicas.

Como puede advertirse el tema de la formación empieza a aparecer, aunque discretamente, en la declaración de prioridades de los actores sociales; posteriormente en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (prórroga), firmado el 3 de diciembre de 1989, y que contiene un convenio por el que se extiende hasta el 31 de julio de 1990 el término de la entonces concertación vigente, se dio una importancia mayor al tema salarial, ya que se indicó que los sectores obrero y empresarial “recomendarían” a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos apoyar la propuesta que les formulara la Presidencia de dicha Comisión, en el sentido de otorgar un incremento de 10% a los salarios. Este Acuerdo sería más tarde renovado por medio del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que finalmente fue también una prórroga del pacto entonces vigente. Este documento se firmó el 28 de mayo de 1990, y señalaba que se extendía hasta el 31 de enero de 1991 la concertación vigente. En él las partes le dedicaron un breve espacio el tema de la capacitación al señalar que “Se considerarían programas específicos para ampliar significativamente los procesos de capacitación y adiestramiento en planta, conforme a los requerimientos del mercado de trabajo”. Si bien es cierto, como puede advertirse, que el tema de la capacitación no contaba entonces con un desarrollo amplio, lo importante a destacar es que por lo menos, ya aparece, aunque de manera somera, como un tema del cual las partes no sólo se empiezan a ocupar, sino que lo empiezan a vincular a las necesidades del mercado de trabajo.

Más tarde aparecería en el *Diario Oficial* de la Federación (20 de junio de 1991) el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994. En este acuerdo, como el mismo título lo anuncia, el tema de la capacitación ocupó ya un lugar más importante entre las metas que los actores sociales se proponían. Los objetivos que este programa se planteaba expresamente eran cinco:

1. Elevar las capacidades, habilidades y aptitudes de la población para ampliar sus posibilidades de participación en la actividad productiva, mejorar sus niveles de vida y contribuir a un uso más racional y eficiente de los recursos de la sociedad.

2. Abrir cauces a la población trabajadora para una participación más activa y creativa en el proceso de producción y para desarrollar su capacidad de adaptación ante los retos del cambio tecnológico y la transformación de las estructuras productivas.

3 Contribuir al desarrollo de condiciones de trabajo idóneas que permitan al trabajador desempeñar su función en un medio más humano.

4. Fomentar una cultura y una dinámica sociales que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia como formas de vida y de trabajo y como elementos sustantivos para la superación económica y el bienestar nacional.

5 Promover el desarrollo de vínculos de solidaridad que coadyuven al abatimiento del rezago social y al desarrollo de oportunidades de participación productiva de los grupos marginados.

Como puede verse, sobre todo en los primeros objetivos de este programa, existe una toma de conciencia sobre la necesidad de mejorar, de manera general, las calificaciones de los trabajadores.

El periodo presidencial 1988-1994, se inició con graves dificultades en diferentes órdenes, tanto sociales, económicas como políticas, y los planes de gobierno de entonces trataron de dar respuesta a muchas de las inquietudes que los diversos sectores sociales venían reclamando en los últimos años. De esta manera, y coherente con una obligación, el Gobierno entrante hizo público su Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994). En este amplio documento se expresan las líneas de política que orientarían las acciones de Gobierno. En el apartado D se habla del mejoramiento productivo del nivel de vida, mencionando de manera específica el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento del Nivel de Vida. Se señala allí que el crecimiento es una condición para cumplir con las aspiraciones nacionales de bienestar y justicia, y que para el logro de estos objetivos habrán de seguirse varias líneas políticas de acción, entre las cuales estarían mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales. Así, bajo el objetivo genérico de mejorar la educación media superior y superior, se pretende fomentar la educación técnica en todos sus niveles tratando de disminuir el rezago tecnológico y vincular la educación tecnológica con los requerimientos del aparato productivo del país. Se agrega que “En cuanto a la capacitación para el trabajo se propiciará una mayor integración escuela-empresa para promover el entrenamiento en el trabajo”.

Ya para el año de 1992 se firmaría el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, en donde se establecieron como objetivos generales los siguientes: 1. Modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo, entre otras, las empresariales, sindicales y gubernamentales, 2. Superación y desarrollo de la administración de las empresas, 3 Se pone énfasis en los recursos humanos: concretamente en la capacitación permanente, las condiciones del lugar de trabajo, la motivación en el empleo, los estímulos y el bienestar de los trabajadores, así como la remuneración, 4. Se busca fortalecer las relaciones laborales, 5. Modernizar y mejorar la tecnología, la investigación

y el desarrollo en las empresas, 6. Así mismo se busca, se dijo, contar con un entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y la calidad empresarial. (*Diario La Jornada*, 27 mayo 1992, p. 11).

En este acuerdo hay una serie de propuestas, donde se incluyen ideas sobre la calidad total anunciándose todo un proyecto de industrialización. A partir de él se derivaron convenios de productividad en muchas empresas. En muchos de esos convenios de productividad, la participación sindical en su diseño e implementación es mínima, mientras que sí hay algunos casos en donde el sindicato, en el marco de ese tipo de convenios, tiene algún espacio para sugerir o incidir en la determinación de las políticas de la empresa en temas como la capacitación. Ejemplos de este segundo tipo son los casos de Teléfonos de México (TELMEX) y Comisión de Luz y Fuerza del Centro (CLFE)

En el caso de TELMEX, la cláusula 194 del contrato colectivo permitió al sindicato participar en los programas de productividad, firmando el denominado “Convenio sobre productividad, calidad y capacitación para la modernización integral de Telmex” de 29 de noviembre de 1990. En ese convenio se establecieron diversos aspectos relacionados con el título, pero de manera particular sobre capacitación se estableció la implantación de programas de capacitación “con el objetivo de estimular la capacitación creativa”, así como el compromiso de la empresa de capacitar a los directivos en calidad total (Cf. BOUZAS, A. DE LA GARZA, E., *Flexibilidad del trabajo y contratación colectiva en México*, Ed. IIE-UNAM Cambio XXI, México 1998, p. 63).

De manera más puntual el mismo Acuerdo de 1992, sobre el tema de la formación profesional señaló que buscaba estimular la cooperación de los factores productivos a nivel de empresa; promover una adecuada instrumentación de los planes y programas de capacitación a través del apoyo de comisiones mixtas más eficaces; considerar medidas alternativas de productividad o de calidad; trabajar con una comisión mixta que establezca un adecuado control del seguimiento de resultados, lo que permitiría corregir el camino así como identificar los obstáculos y limitaciones existentes; diseñar un bono de productividad y de calidad que constituye un mecanismo para vincular los incrementos en dichas variables con el nivel de remuneración de los trabajadores.

En este Acuerdo se pone énfasis en los recursos humanos, señalando la importancia de una capacitación permanente. En ese marco se realizaron diversas acciones en materia de capacitación y adiestramiento que permitieron integrar más de 12 mil comisiones mixtas en el país, además de promover programas de capacitación. Se lograron así varios avances en materia de capacitación, por ejemplo: entre 1991 y 1992 se formuló el convenio Apoyo Bilateral de la Escuela Superior de Ingeniería Textil del Instituto Politécnico Nacional y la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón, con la finalidad de impartir especialidades en esa área. Asimismo, se dio gran apoyo a los consejos consul-

tivos de capacitación constituidos en todo el país, se elaboraron diversos programas de capacitación, etc.

También en la Alianza para la Recuperación Económica (cuya vigencia fue del 29-11-95 al 31-12-96), entre las determinaciones señaladas en este documento y que finalmente son las acciones que los sectores participantes en la firma del mismo asumen como compromisos, estaban : ampliar los programas de becas para trabajadores (30 % más respecto del año anterior) y desempleados, y se apoya el desarrollo de un programa de capacitación de recursos humanos flexible, a cargo del Consejo de Normalización y Certificación Laboral.

Aunque en los años siguientes hubo otras versiones de concertación en México, para atender básicamente algunos problemas específicos y coyunturales, en ellos el tema de la formación profesional no ocupó espacio, por ejemplo el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica de 1995 y el Acuerdo para el Crecimiento Económico de 1997.

La nueva administración y gestión del ejecutivo federal iniciada en diciembre de 1994, también inició su periodo con graves dificultades. Solo pocos días después a la toma de posesión de nuevo Presidente de la República, la moneda mexicana, el peso, sufriría una grave devaluación que sumiría al país en un largo periodo recesivo sin precedentes: desempleo, inflación, fuga de capitales, escasa inversión pública y privada, etc. En ese contexto y atento también a una obligación jurídica el Presidente de la República anunció su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En este documento el tema de la capacitación ocuparía un espacio determinado, ya que se indicó que elevar el potencial de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo era una prioridad y que por ello, en el periodo de referencia, se propone aumentar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores. También se reconoce que existe una importante infraestructura de capacitación y programas que han tenido éxito, aunque las necesidades del país aun subsisten en la materia. "Se estima que sólo una de cada cinco personas activas han recibido algún curso de capacitación del sector público o privado". Se señala que entre los problemas que aun subsisten en materia de formación de recursos humanos están: el divorcio entre sistemas de capacitación y los mecanismos ocupacionales, la educación tecnológica y la capacitación se han venido realizando con un modelo en donde se pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el educando, existe una falta de coordinación de los esfuerzos entre los sectores público y privado, no existe reconocimiento formal de conocimientos adquiridos, etc. Frente a este tipo de problemáticas, este plan propone vincular la planta productiva y la comunidad educativa, así como atender las necesidades de la planta productiva y establecer normas de competencia laboral.

Otros programas ha tenido una relación indirecta con la formación profesional. Por ejemplo, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE), de manera indirecta

retoma el tema que nos ocupa, al señalar que los resultados fiscales permiten un gasto creciente en diversos sectores o rubros entre los cuales estaría, precisamente, la educación y la capacitación.

Finalmente el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000 (*Diario Oficial* del 7 enero 1997), señala las líneas generales sobre política laboral que el Gobierno se propone alcanzar. En él se incluyen cinco subprogramas sobre varios temas: medio ambiente, mercado de trabajo, descentralización de instancia laborales, defensa de derechos laborales y el subprograma “Fortalecimiento de la capacitación e impulso a la productividad del trabajo”, con el cual se busca “Promover el desarrollo y arraigo de una cultura de la capacitación como un proceso integral y permanente que abarque toda la vida productiva del trabajador”. Los puntos principales son los siguientes: fomentar la generación de recursos humanos calificados; adaptar los sistemas de capacitación a las nuevas estructuras de la producción y del trabajo para que eleven su calidad, amplíen su cobertura, mejoren su pertinencia y capacidad de respuesta a las necesidades de la planta productiva; asumir mayores niveles de responsabilidad y de participación en el proceso productivo, teniendo la capacidad de asimilar una capacitación constante; difundir el establecimiento de sistemas de remuneración de los trabajadores que premie el desempeño, la creatividad individual y el nivel de responsabilidad dentro de la empresa y otorgar incentivos económicos para el mejoramiento de la productividad; y dar facilidades para formarse y educarse. Para lograr todo esto existen ciertas líneas de acción: modernizar los procedimientos administrativos en la materia; ampliar los servicios de orientación, se difunde el directorio nacional de agentes capacitadores por especialidades e impulsan mecanismos de seguimiento y evaluación de los trabajadores; colaborar con las autoridades educativas (Secretaría de Educación Pública) para que la capacitación propicie un mejor entendimiento del entorno, procurar una mayor participación de las autoridades estatales y municipales en los programas de capacitación local y sectorial; continuar con la formación de recursos humanos especializados en materia de productividad; proporcionar asistencia técnica a las empresas para que formulen y apliquen convenios de productividad; integrar y actualizar un banco de información sobre productividad y calidad; el fortalecimiento, mayor coordinación y redefinición de criterios de ciertos programas como el que refiere a la calidad industrial y modernización e inducir capacitación para micro y pequeñas empresas.

