
Introducción

Los cambios en el mundo han sido vertiginosos en los últimos años, la nueva geografía política, las nuevas condiciones de la economía, los procesos de integración económica, son tan solo algunos ejemplos que muestran cómo el fin de siglo presenta un panorama poco parecido a las décadas pasadas. Estos cambios han afectado de muy diversa manera los diferentes campos del quehacer humano, incluyendo por supuesto el mundo del trabajo. Así por ejemplo, la rápida transformación y necesidad de recambio de las tecnologías en los centros de trabajo, la mayor complejidad de la competencia entre las empresas, ya no sólo a nivel nacional sino ahora a nivel internacional, el creciente poder de los mercados financieros, son factores que han venido afectando de manera directa a las empresas y el empleo. Estas nuevas condiciones y circunstancias han puesto en evidencia y a veces acrecentado cierto tipo de problemas, por ejemplo, el mayor o menor desarrollo de las economías no siempre se ha traducido en un aumento del empleo, también se advierte una dinámica mayor en el mercado, donde los paradigmas hasta hace pocos años considerados como reglas modelo a seguir, hoy en día están siendo cuestionados y actualizados.

México no ha sido ajeno a todas estas transformaciones. En los años recientes diversos factores han agravado la situación de amplios sectores de la población en general y de la población trabajadora en particular. Factores como las políticas de ajuste y reestructuración de la economía y las empresas, políticas de estabilización, privilegio a la exportación, privatizaciones, integración económica regional, nuevos actores sociales, apertura democrática, etc, son tan solo algunos ejemplos de las diferentes manifestaciones de cambio en este país.

Este tipo de problemáticas asumen características especiales y se manifiestan de manera muy singular y preocupante, en un país como México, donde existen cerca de 94 millones de habitantes, de los cuales más del 70 % tiene 12 años o más, y poco más del 20 % es menor de 12 años, y donde de esa población, cerca de 40 millones son considerados como población económicamente activa.

En ese difícil contexto, pareciera irse perfilando en el mundo laboral (considerando empleadores y sindicatos), la opinión generalizada de que una de las estrategias necesarias para sobrevivir es poner mayor atención en la formación profesional permanente de sus recursos humanos¹.

Vale la pena recordar, como un tema que poco a poco fue ganando terreno en las relaciones de producción, la idea de la flexibilidad del trabajo, la cual provocó que también se empezara a hablar de la necesidad de un mercado de trabajo flexible, que se traduciría de muy diversas maneras: redimensionar el tamaño de la empresa, eliminar partes de un proceso, etc. En el nuevo esquema, se ha dicho, el cliente es un eje a partir del cual habrán de estructurarse las acciones de la empresa. Este tipo de consideraciones han planteado ideas como la de que la moderna flexibilización del mercado significa solucionar, entre otras cosas, la regulación del desempleo por la vía de la capacitación. “En cualquier caso, la capacitación adquiere bajo el nuevo modelo de relaciones laborales una importancia fundamental como mecanismo de regulación y distribución del empleo.” (POZAS, Ma. de los Angeles, “Tendencias recientes de la organización de la industria en Monterrey”, in: ZAPATA, F. (Coord.) *¿Flexibles y Productivos?, Estudios sobre flexibilidad laboral en México*. El Colegio de México, México 1998, p. 86).

Esta conciencia creciente de la importancia de la formación profesional, se ha manifestado de manera muy evidente en el sector empresarial. Así por ejemplo, en la información recabada en la Confederación de Cámaras de Industria (Concamín), se señala que México se ha convertido, en los últimos años, en un exportador de muy variados productos, y que su apertura comercial al extranjero, en particular con sus vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá), planteó para muchas empresas la necesidad de volverse competitivas en el ámbito internacional; dicha necesidad de subsistencia orilló a muchas empresas a revisar internamente todos los elementos que estaban involucrados en el proceso productivo, empezando precisamente por el factor humano; tal situación provocó el convencimiento de modificar esos procesos y de actualizarlos. Este tipo de necesidades se fueron atacando de varias maneras, pero en todas ellas la capacitación estuvo presente, considerada como algo indispensable, lo cual permitió que el tema fuera tomando, poco a poco, un lugar cada vez más importante en las estrategias de crecimiento.

Decía un empresario en fechas recientes: “...los programas de capacitación incorporados en nuestras empresas, programas que deben incluir a los dueños y directivos, programas que deben abandonar la obsoleta idea que la capacitación es inútil y peligrosa, para renovarla como la herramienta más efectiva con que podemos contar para sobrevivir a la globalización” (REYES, Eduardo

1 Para efectos de este trabajo se utiliza el término “formación profesional” como un concepto amplio y genérico, consistente en el conjunto de acciones encaminadas a desarrollar o mejorar las aptitudes de las personas para y en el trabajo.

En ese sentido vemos a la “capacitación” como una modalidad de la formación profesional. En el desarrollo de este trabajo, estos términos, en ocasiones se utilizan como sinónimos.

“Globalización y capacitación”, *Foro de Capacitación para la competitividad*, Concamín, México 1999, p.14)

Un destacado consultor de empresas señalaba que la capacitación debe entenderse, en el actual contexto, de una manera amplia, incluso como una actitud que todo empresario debe asumir, donde su finalidad sea abrir caminos alternativos a los seguidos actualmente, informarse sobre nuevos sistemas, herramientas y tecnologías que mejoren el desempeño de las personas, etc. Para este consultor “La capacitación es un elemento indispensable para que los empresarios, sus ejecutivos, asesores y consejeros logren asegurar la supervivencia y sano crecimiento de su negocio” (GRABINSKY SALO “Los sobrevivientes: empresarios del siglo XXI”, *Foro de Capacitación para la competitividad*, Concamín, México 1999, p. 32.).

Lo importante a destacar de este tipo de manifestaciones es que las mismas no son aisladas, sino que los pronunciamientos de los empleadores en estos temas son cada vez más constantes y coincidentes.

Este tipo de percepciones se han venido traduciendo progresivamente en una cierta conciencia empresarial sobre la necesidad de cambiar y romper los paradigmas que en materia de capacitación se tenían en México hasta hace pocos años, y que aun muchos empresarios comparten y se resisten a abandonar, y que consisten en ver a la capacitación como algo caro y casi siempre inútil, que había que capacitar sólo porque la ley laboral lo señalaba, aparte de compartir el eterno temor de que una vez capacitada una persona se vaya a otra empresa.

En una época reciente, nos parece que sobre todo en la década de los años noventa, en México se empiezan a actualizar y modernizar las estrategias sobre la formación y la capacitación. En este período se han hecho múltiples consultas a los sectores productivos sobre el tema, se hicieron diversos diagnósticos sobre la educación técnica y la capacitación, y se revisaron también experiencias internacionales. “De las acciones efectuadas, se evidenció que la población trabajadora posee una base educativa deficiente, ya que el promedio actual de escolaridad es de 6.8 años y que la única posibilidad que tiene una parte significativa de esta población para adquirir y desarrollar competencias para el trabajo, es justamente la empresa donde ha prestado sus servicios...” (CONOCER, *Sistema Normalizado y de Certificación de Competencia Laboral*, México 1999, p. 5). Ante tal situación, se ha buscado revalorar la función educativa de la empresa como centro de formación de los recursos humanos.

Aunque el tema ha empezado a cobrar una mayor relevancia en las agendas de los factores de producción en los últimos años, vale la pena recordar que históricamente, como tema jurídico, la formación profesional ha estado presente en México desde hace muchos años. Así por ejemplo, ya en el año de 1870 el Código Civil incluía al contrato de aprendizaje, que también se recogería en el Código de 1884; más tarde la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, dedicó el Título Tercero al contrato de

aprendizaje, que siguió vigente sin modificaciones hasta 1970. En esa evolución del tema, algunos trabajos hablan de una etapa de consolidación de esta figura entre 1940-1962, ya que el tema empezó a tomar mayor interés, para pasar posteriormente, entre 1962 y 1980, a una etapa en donde se buscó una mayor correlación entre las necesidades del aparato productivo nacional y el sistema educativo, para finalmente profundizar esa tendencia hacia la adecuación más estrecha entre estos dos factores, etapa que cronológicamente se ubicaría de 1977 a la fecha (FUNDACIÓN BARROS SIERRA, "Educación técnica y formación profesional extra-escolar en México. Evolución histórica y tendencias", citado por REZA TROSINO, J.C. "Antecedentes de la capacitación y el adiestramiento en México", *Revista Laboral*, n° 12, set. 1993, p. 90.).

La Ley Federal del Trabajo de mayo de 1970 suprimió el contrato de aprendizaje, mientras que por otro lado, en la fracción XV del artículo 123 de la Constitución, se estableció la obligación patronal de impartir capacitación a sus trabajadores.

Posteriormente, este tipo de planteamientos jurídicos, se traducirían en acciones de política laboral. Así por ejemplo, en 1971 se crea el Departamento de Vigilancia de la Capacitación del Trabajador, dependiente de la Dirección General del Trabajo, donde se buscó promover la aplicación de las nuevas normas en la materia, y vigilar que en los centros de trabajo efectivamente se capacitara a los trabajadores; ya para 1975 el tema empezó a tener un espacio en algunos de los contratos colectivos de la época, como en el caso de la industria azucarera donde se creó el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIC). Para 1976 se crea la Dirección General de Formación Profesional que, en 1977, es transformada en Dirección General del Empleo y Formación Profesional. En el terreno jurídico, en 1978 se dan cambios importantes: se reforman las fracciones XII y XXXI del Apartado A del artículo 123 de la constitución (Diario Oficial, 9 de enero de 1978), quedando la fracción XIII como sigue: "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación." Tres meses más tarde, en abril de 1978, se haría público un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento (Diario Oficial, 28 de abril 1978), con el cual se buscó establecer una coordinación de los esfuerzos en la materia.

Esta reforma creó un esquema que se inicia con las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas y culmina con la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), como organismo desconcentrado, el cual desaparece en 1983 quedando sus atribuciones a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, concretamente de la Dirección de Capacitación y Productividad, la cual se ocupó del tema llevando a cabo muy diversas acciones, por ejemplo: seguimiento de la instalación y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación, apoyo a los planes y programas, expidiendo constancias de habilidades laborales, apoyando con

agentes capacitadores, etc. Esta labor se ha intentado implementar por medio de programas de los cuales se habla más adelante.

Todo este proceso ha permitido que se vaya conformando una determinada política en materia de formación profesional en México, dando lugar a un esquema de capacitación en el cual se trató de poner de manifiesto no sólo el carácter nacional, sino también el carácter participativo de los sectores productivos; así, el sistema quedaría entonces integrado en cuatro niveles.

a) Comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, previstas en el art. 153-1 de la Ley Federal del Trabajo, con representantes paritarios y con la función de vigilar la instrumentación del sistema.

b) Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, que debían constituirse por ramas industriales o de actividad económica. La Ley Laboral (artículos 153-k y 153-l) señala que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de dicha Secretaría. Las facultades asignadas a tales comités son:

1. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación de las ramas económicas respectivas. 2. Participar en la elaboración de un Catálogo Nacional de Ocupaciones² y en el estudio de la infraestructura existente en las ramas correspondientes. 3. Proponer los sistemas de capacitación y adiestramiento correspondientes. 4. Formular recomendaciones sobre los planes y programas de capacitación. 5. Evaluar las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad de las empresas. 6. Gestionar el registro de constancias de conocimientos y habilidades.

La designación de los miembros de los Comités Nacionales, su organización y funcionamiento, se hace con base en los lineamientos expedidos por la propia Secretaría.

Entre 1979 y 1980 se constituyeron 28 comités nacionales, sobre todo en ramas federales. La integración se dio por convocatoria de la STPS.

² El Catálogo Nacional de Ocupaciones es un instrumento técnico que indica y describe la estructura ocupacional del país. En este documento se pueden encontrar las características de los puestos de trabajo, las condiciones en que éste se desarrolla, así como los requerimientos que se plantean al trabajador. Se trata de un documento que se actualiza constantemente y que se formula con la participación de empleadores y trabajadores, así como diversas dependencias del sector público; por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública participa de conformidad con el marco legal que le es aplicable. Con este tipo de documentos se busca apoyar tareas sobre capacitación, así como aportar elementos para la prospección de necesidades de personal calificado.

c) Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, así como el Consejo Consultivo Nacional, ambos órganos asesores de la STPS, de integración tripartita.

d) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual tiene como atribución, entre otras, la de “promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública” (artículo 40, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en MARQUET GUERRERO, P., “El marco jurídico de la capacitación”, *Revista Laboral*, n° 11, agosto 1993, México, p. 53 y s.).

Cabe señalar que tanto los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, como el Consejo Consultivo Nacional, han dejado de funcionar, en la forma prevista, de tal suerte que sus funciones y facultades han sido retomadas por otras instancias.

Debemos recordar que ya desde finales de los años 70 la Secretaría del Trabajo en México había señalado que existían grandes necesidades de capacitación en el país, ya que se podía constatar la existencia de diversos factores que estaban incidiendo en la baja productividad de las empresas. Entre ellos se señalaba ya entonces: la inversión en capacitación es proporcionalmente menor en la empresa pequeña y mediana, que el nivel promedio de escolaridad para la industria no rebasa el cuarto año de primaria, que el nivel promedio de escolaridad de la PEA es de tres años de educación básica, que faltaban planeación y políticas reguladoras en materia de capacitación a nivel nacional, que había una multiplicidad de instancias capacitadoras (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc), programas de promoción, supervisión y coordinación por parte del gobierno bastante limitados económica y jurídicamente, y la ausencia de un sistema de información que permita conocer e intercambiar experiencias, métodos y procedimientos, etc. (Necesidades de Capacitación, INET, México 1979, citado por REZA TROSINO, C., “Principales problemas de capacitación en México”, *Revista Laboral*, n° 12, set. 1993, México, 1993, p. 86 y s.). Este diagnóstico permitiría más tarde diseñar y establecer el Servicio Nacional de Capacitación, del cual se habla más adelante.

Por otra parte, otros estudios sobre diversas organizaciones e instituciones capacitadoras, ya desde 1986, mostraban que la mayoría de las empresas encuestadas no evaluaban los resultados en materia de capacitación, no se hacían diagnósticos de capacitación, y en general no había gran inversión en la materia. Estas encuestas muestran como, por ejemplo, en la micro, pequeña y mediana empresa, no hay capacitación y la que llega a existir es rudimentaria; tal constatación es grave si se tiene en cuenta que la mayoría de las empresas estarían en este rubro.

Por otra parte conviene señalar que el sector gobierno en los últimos años ha diseñado e implementado diversos programas y acciones, algunos de los cuales abordaremos más adelante, programas con los cuales se ha buscado, entre otras cosas, acercar la oferta a la demanda de mano de obra, ofrecer becas a desempleados para mejorar sus conocimientos y habilidades y facilitar su acceso al trabajo, proporcionar asistencia técnica y capacitación a trabajadores en pequeñas y medianas empresas, certificar habilidades y competencias, etc. (IBARRA, A., “Políticas activas de mercado de trabajo: evaluación del programa de becas de capacitación para desempleados”, in: René ZENTENO (Coord.) *Población, desarrollo y globalización*, Tijuana, Sociedad Mexicana de Demografía y Colegio de la Frontera Norte, 1998, pp. 383-409.).

De igual manera ha habido otros esfuerzos en la materia que de manera colateral participan atendiendo alguno de los diversos aspectos en la materia, por ejemplo, Centro Nacional de Productividad (ARMO-CENAPRO, centros de capacitación para el trabajo agropecuario, fideicomisos de adiestramiento rápido de mano de obra, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica). Todos estos esfuerzos forman parte hoy en día en México de lo que podríamos llamar el esquema nacional de formación profesional.

