

LA CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO EN MÉXICO: REGULACIÓN, REALIDADES Y RETOS

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*

Resumen. El presente artículo hace un estudio del estado del arte de la legislación en materia de capacitación y adiestramiento en México, así como de los programas, consejos y sistemas existentes al respecto. Luego de señalar algunos desafíos que debe afrontar la formación profesional en el país, el autor señala la importancia de contar con una capacitación y adiestramiento a lo largo de la vida del trabajador, la cual, propone, debe desarrollarse en tres niveles profundamente relacionados, además de señalar el papel que deben jugar los actores sociales y la necesidad de evaluar permanentemente a las entidades y a los programas encargados de la formación profesional.

I. INTRODUCCIÓN

Para el ilustre jurista don Néstor de Buen, la capacitación y el adiestramiento es tan antigua como el hombre: las corporaciones romanas, los gremios medievales y el contrato de aprendizaje¹ son los antecedentes a la consagración constitucional del derecho de la formación profesional, al incluir en la fracción XXXI del apartado A, del artículo 123, la obligación de los empleadores de proporcionar capacitación y adiestramiento para el trabajo.

II. LA CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Son varios los artículos de la Ley Federal del Trabajo (LFT) que se refieren a la capacitación y adiestramiento. El artículo 3o. consagra el interés social de promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. El

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (asc@servidor.unam.mx).

¹ Buen, Néstor de, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1999, p. 282.

artículo 25, fracción VII, señala que los trabajadores deben ser capacitados y adiestrados en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en las empresas, conforme a lo dispuesto por la LFT. El artículo 159 habla de la cobertura escalafonaria. Se adapta el trabajo de menores a las nuevas reglas de la capacitación y el adiestramiento; se modifican las reglas concernientes a los contratos colectivos para incluir la formación profesional y se incluye en la LFT el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Consagrando en un capítulo III bis (artículo 153) lo referente a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.²

La LFT, en su artículo 153, incisos A a X, regula la capacitación y adiestramiento de los trabajadores,³ entendiendo por capacitar a la formación, preparación en el ámbito de enseñanza-aprendizaje de los trabajadores, y por adiestramiento a la enseñanza de habilidades y destrezas para el mejor desempeño de su trabajo. La LFT señala que todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores, y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (en adelante STyPS).

1. *La obligación de capacitar y adiestrar*

Es obligatorio para el patrón capacitar y adiestrar a sus trabajadores, teniendo como objeto, principalmente (artículo 153):

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología.
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.

² *Ibidem*, p. 287.

³ Según señala Héctor-Hugo Barbagelata, el concepto de formación profesional o de capacitación es polémico y variable: “Pese a las reservas que derivan de cuanto acaba de señalarse, la propia indefinición de los términos y la vaguedad del contorno de las figuras, habilita a manejar como homogéneas las expresiones *capacitación* —o más propiamente el binomio capacitación-adiestramiento— y *formación profesional*, o al menos con aquellas acciones de formación profesional que toman a su cargo, voluntariamente o por mandato de la ley, los empleadores o patrones”. Barbagelata, Héctor-Hugo, *La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, p. 15.

- III. Prevenir riesgos de trabajo.
- IV. Incrementar la productividad.
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

Cuando el patrón no dé cumplimiento a la obligación de presentar ante la STyPS los planes y programas de capacitación y adiestramiento, o cuando presentados dichos planes y programas no los lleve a la práctica, será sancionado sin perjuicio de que, en cualquiera de los dos casos, la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trata.

2. El lugar de la capacitación y adiestramiento

La capacitación y el adiestramiento se deben impartir dentro del centro de trabajo y dentro del horario que corresponda a la jornada. Esto puede variar siempre y cuando patrón y trabajador se pongan de acuerdo y manifiesten su conformidad.

La capacitación y el adiestramiento son supervisadas por la STyPS. Como Secretaría, tiene la obligación de registrar todos los planes y programas que se van a aplicar a los trabajadores.

La capacitación y el adiestramiento se debe realizar ya sea por personal de la empresa o bien por instructores especializados (escuelas, instituciones u organismos) que deben encontrarse debidamente registrados ante la STyPS. Los patrones pueden convenir con los trabajadores en que la capacitación o el adiestramiento se proporcionen dentro de la misma empresa, fuera de ella, por conducto de personal propio, por instructores o instituciones especializadas, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la STyPS.

Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deben estar autorizadas y registradas por la STyPS.

Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores pueden formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o abarcar a una rama industrial o actividad determinada.

Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento.
- II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos.
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

3. La creación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento

Resulta interesante señalar que la LFT establece que en cada empresa se constituirán comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilan la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, así como las medidas tendentes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Es responsabilidad de las autoridades laborales cuidar que las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores.

La STyPS puede convocar a patrones, sindicatos y trabajadores a 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 la propia Secretaría. Estos comités tendrán facultades para:

- I. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas.
- II. Colaborar en la elaboración del catálogo nacional de ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas o actividades correspondientes.
- III. Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.
- IV. Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- V. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate.

VI. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto.

Asimismo, la STyPS debe fijar las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los comités nacionales de capacitación y adiestramiento, así como las relativas a su organización y funcionamiento.

4. *La contratación colectiva y la capacitación y adiestramiento*

En los contratos colectivos se deben incluir cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores. Además, podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, contando, en su caso, la cláusula de admisión.

En las empresas en donde no exista un contrato colectivo de trabajo, deberán someter a la aprobación de la STyPS, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido implantar. Igualmente, deberán informar respecto a la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.

El registro de las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación se otorga a las personas o instituciones que satisfagan los siguientes requisitos:

- 1) Comprobar que quienes capacitarán o adiestrarán a los trabajadores están preparados profesionalmente en la rama industrial o actividad en que impartirán sus conocimientos.
- 2) Acreditar satisfactoriamente, a juicio de la STyPS, tener conocimientos bastantes sobre los procedimientos tecnológicos propios de la rama industrial o actividad en la que pretendan impartir dicha capacitación o adiestramiento.
- 3) No estar ligadas con personas o instituciones que propaguen algún credo religioso.

Los planes y programas de capacitación y adiestramiento deben cumplir los siguientes requisitos:

- I. Referirse a periodos no mayores de cuatro años.
- II. Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa.
- III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa.
- IV. Señalar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.
- V. Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras.
- VI. Aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dichos planes y programas deberán ser aplicados de inmediato por las empresas.

El registro concedido puede ser revocado cuando se contravengan las disposiciones de la LFT. En el procedimiento de revocación, el afectado puede ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

5. *La certificación de los cursos de capacitación y adiestramiento*

Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación y adiestramiento tienen el derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que, autenticadas por la comisión mixta de capacitación y adiestramiento de la empresa, se deben hacer del conocimiento de la STyPS, por conducto del correspondiente comité nacional o, a falta de éste, a través de las autoridades del trabajo a fin de que la propia Secretaría las registre y las tome en cuenta al formular el padrón de trabajadores.

Cuando implantado un programa de capacitación, un trabajador se niegue a recibir la capacitación por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, debe acreditar documentalmente dicha capacidad o presentar y aprobar la suficiencia que señale la STyPS. En este último caso, se debe extender a dicho trabajador la correspondiente constancia de habilidades laborales.

La constancia de habilidades laborales es el documento expedido por el capacitador, con el cual el trabajador puede acreditar haber llevado y aprobado un curso de capacitación. Las empresas están obligadas a enviar a la STyPS, para su registro y control, las listas de las constancias que hayan expedido a sus trabajadores. Las constancias de que se trata surtirán plenos efectos, para

finés de ascenso, dentro de la empresa en la que se haya proporcionado la capacitación o adiestramiento. Si en una empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia se refiera, el trabajador, mediante examen que practique la comisión mixta de capacitación y adiestramiento respectiva, acreditará para cuál de ellas es apto.

Los certificados, diplomas, títulos o grados que expidan el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal, deben ser inscritos en los registros cuando el puesto y categoría correspondientes figuren en el catálogo nacional de ocupaciones o sean similares a los incluidos en él.

6. *La capacitación y el adiestramiento en la legislación mexicana, un modelo que nace con rasgos de originalidad*

Las reformas a la LFT de 1978 le dieron rasgos de originalidad a la capacitación y al adiestramiento, ya que se incluyó a la formación profesional dentro del sistema normativo laboral, enfoque que permitió:

- a) Una nueva dimensión del derecho a la formación, no contradictoria ni excluyente de su concepción como una de las formas en que se actualiza el derecho a la educación.
- b) Su inmersión en el mundo del trabajo, dentro de un sistema de normas de protección del trabajo y del trabajador.
- c) La posibilidad de una regulación de origen profesional, la cual posee una mayor flexibilidad y versatilidad que las legales, y que son fruto de la negociación entre las organizaciones y grupos representativos de intereses contrapuestos.⁴
- d) El desarrollo de un modelo participativo a través de la creación de instancias a nivel de la empresa, nacional y estatal, encargadas de la capacitación y el adiestramiento.⁵
- e) Unir los servicios de empleo y la capacitación.⁶

⁴ *Ibidem*, p. 28.

⁵ Beber Esparza, Jorge Edmundo, *Capacitación y adiestramiento en el trabajo. Ensayos para la consolidación de un sistema*, México, Empires, 1982.

⁶ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1989, p. 93.

III. EL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (en lo que sigue SNECyA) está a cargo de la STyPS, por conducto de las unidades administrativas de la misma a las que les competan las funciones correspondientes, en los términos de su reglamento interior. El SNECyA tiene los siguientes objetivos:

- a) Estudiar y promover la generación de empleos.
- b) Promover y supervisar la colocación de los trabajadores.
- c) Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
- d) Registrar las constancias de habilidades laborales.

IV. LA SECRETARÍA DEL TRABAJO FRENTE A LA CAPACITACIÓN Y EL ADIESTRAMIENTO

A la STyPS, según se desprende de la LFT, le corresponden las siguientes actividades en materia de promoción del empleo, colocación de trabajadores, capacitación o adiestramiento:

- 1) En materia de promoción de empleos y registro de constancias de habilidades laborales:
 - a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana.
 - b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento.
 - c) Formular y actualizar permanentemente el catálogo nacional de ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
 - d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo.
 - e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su correcta ejecución.
 - f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra.

- g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las entidades federativas.
 - h) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos le encomienden en esta materia.
- 2) En materia de colocación de trabajadores:
- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos.
 - b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas.
 - c) Vigilar que las agencias privadas cumplan las obligaciones que les imponen la LFT, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales.
 - d) Intervenir, en coordinación con las respectivas unidades administrativas de las secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero.
 - e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores entre la Federación y las entidades federativas.
 - f) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos le encomienden en esta materia.
- 3) En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:
- a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.
 - b) Estudiar y, en su caso, sugerir la expedición de convocatorias para formar comités nacionales de capacitación y adiestramiento en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos comités.
 - c) Estudiar y, en su caso, sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento que corresponda.

- d) Autorizar y registrar a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, y supervisar su correcto desempeño.
 - e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten.
 - f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar a los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión convencional.
 - g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de la obligación de capacitar y adiestrar.
 - h) Coordinarse con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en la LFT, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor.
 - i) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos le encomienden en esta materia.
- 4) En materia de registro de constancias de habilidades laborales:
- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades.
 - b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos le confieran en esta materia.

1. *Los consejos consultivos nacionales y estatales*

Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la STyPS debe ser asesorada por un consejo consultivo integrado por representantes del sector público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patrones, a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

Por el sector público participan representantes de la STyPS, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Economía, de la Secretaría de Energía y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los representantes de las organizaciones obreras y de las patronales serán designados conforme a las bases que expida la STyPS.

El consejo consultivo será presidido por el secretario del Trabajo y Previsión Social; fungirá como secretario del mismo, el funcionario que determine el titular de la propia Secretaría; y su funcionamiento se regirá por el Reglamento que expida el propio Consejo.

Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local, la STyPS será asesorada por consejos consultivos estatales de capacitación y adiestramiento.

Los consejos consultivos estatales estarán formados por el gobernador de la entidad federativa correspondiente, quien los presidirá; sendos representantes de la STyPS, de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones locales de trabajadores y tres representantes de las organizaciones patronales de la entidad. El representante de la STyPS fungirá como secretario del consejo.

La STyPS y el gobernador de la entidad federativa que corresponda expedirán, conjuntamente, las bases conforme a las cuales deban designarse los representantes de los trabajadores y de los patrones en los consejos consultivos mencionados y formularán, al efecto, las invitaciones que se requieran.

Los consejos consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funcionamiento interno, al reglamento que al efecto expida cada una de ellos.

2. La Ley Orgánica de la Administración Pública y la formación profesional

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 40 que a la STyPS, en materia de formación profesional, capacitación y adiestramiento, le corresponde:

- a) Fomentar el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como efectuar 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.
- b) Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento.
- c) Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

3. *El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la capacitación y adiestramiento*

A su vez, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, señala en su artículo 23 que a la Dirección General de Capacitación le corresponde:

I. Participar en el servicio nacional del empleo, capacitación y adiestramiento, únicamente por lo que se refiere a la capacitación y adiestramiento de trabajadores en activo.

II. Organizar, promover, supervisar y asesorar las actividades de capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

III. Promover la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de los distintos sectores, para la ejecución y evaluación de los programas de trabajo derivados del Plan Nacional de Desarrollo en materia de capacitación.

IV. Realizar, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, las investigaciones, análisis y propuestas de acción dirigidas a la vinculación entre los procesos de capacitación para y en el trabajo con los requerimientos del aparato productivo.

V. Diseñar y establecer los criterios generales, requisitos y procedimientos que deben atender los patrones para acreditar el cumplimiento de las obligaciones que señala la ley en materia de capacitación y adiestramiento.

VI. Promover y proporcionar la asistencia técnica necesaria para la oportuna constitución y el correcto funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en los centros de trabajo.

VII. Estudiar y expedir convocatorias, en su caso, para integrar comités nacionales de capacitación y adiestramiento en las ramas de la actividad económica nacional que juzgue conveniente, así como fijar las bases relativas a la integración, organización y funcionamiento de dichos comités.

VIII. Promover y proporcionar la asistencia técnica necesaria para la realización de planes y programas de capacitación en las empresas, evaluarlos y, en su caso, aprobarlos, así como llevar los registros correspondientes.

IX. Promover y proporcionar la asistencia técnica necesaria y autorizar el establecimiento de sistemas generales de capacitación y adiestramiento por rama de actividad económica, que faciliten el proceso de formación de los trabajadores, instructores y facilitadores en desarrollo humano para grupos de empresas que compartan necesidades comunes.

X. Promover y proporcionar la asistencia técnica necesaria para la expedición de constancias que acrediten la capacitación recibida por los trabajadores en las empresas y llevar los registros.

XI. Controles de las listas de dichas constancias.

XII. Establecer los lineamientos generales para la práctica de exámenes de suficiencia a los trabajadores, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, así como coadyuvar en la determinación de los relativos al proceso de certificación de competencias laborales.

XIII. Establecer los criterios y requisitos que deben atender las personas, instituciones u organismos que deseen impartir capacitación y adiestramiento, supervisar su correcto desempeño, expedirles las autorizaciones y realizar los registros correspondientes para su operación, así como revocarlos y cancelarlos, en su caso.

XIV. Dictaminar sobre el cumplimiento o incumplimiento de las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo, referentes a la capacitación y al adiestramiento.

XV. Diseñar, promover e instrumentar cursos y programas dirigidos a la formación de los trabajadores, instructores y facilitadores en desarrollo humano para la organización y ejecución del proceso capacitador, en coordinación con la Dirección General de Productividad.

XVI. Diseñar, promover y evaluar la organización e impartición de cursos de formación y capacitación en el trabajo, así como los relativos a la formación y capacitación de administración del trabajo para las empresas micro, pequeñas y medianas, en coordinación con la Dirección General de Productividad.

XVII. Apoyar la modernización de las organizaciones sindicales, a través del desarrollo y ejecución de programas de formación sindical que promuevan la nueva cultura laboral, en colaboración con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.

XVIII. Establecer mecanismos de vinculación y comunicación con la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, para difundir e informar a las delegaciones acerca de los estudios, políticas, líneas de acción y resultados de los programas que se implanten en materia de capacitación.

XIX. Difundir y promover los programas y acciones que impulsen y fomenten la capacitación en el sector productivo a través de medios digitales, electrónicos y personalizados.

XX. Las demás que le señalen otras disposiciones legales o reglamentarias y sus superiores jerárquicos, dentro de la esfera de sus facultades.

V. LOS PROGRAMAS, CONSEJOS Y SISTEMAS RELACIONADOS CON LA FORMACIÓN PROFESIONAL

1. *Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación*

El Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), creado en 1993, nació para enfrentar los avances tecnológicos y los nuevos esquemas de producción, a través de nuevos esquemas de capacitación para el trabajo y de educación tecnológica; sentando las bases que permitan reestructurar las diversas formas de capacitación de la fuerza laboral y propiciando que esta formación eleve su calidad, ganando pertinencia respecto a las necesidades tanto de los trabajadores como de la planta productiva nacional. El PMETyC se integra por cinco componentes:

- 1) El sistema de normalización de competencia laboral (SNCL).
- 2) El sistema de certificación de competencia laboral (SCCL).
- 3) Transformación de la oferta de formación y capacitación.
- 4) Estímulos a la demanda de capacitación y certificación de competencia laboral.
- 5) Información y estudios.

2. *El sistema normalizado de competencia laboral*

El sistema normalizado de competencia laboral (en adelante SNCL) tiene como objetivo principal promover la creación de normas técnicas de competencia laboral, las cuales establecen los criterios para realizar una actividad productiva, definiendo la competencia laboral como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que se requieren para el desempeño de una función productiva a partir de las expectativas de calidad esperadas por el sector productivo. Estas normas son definidas por comités de normalización.

El SNCL está integrado por los organismos certificadores que otorgan el certificado de competencia laboral a los estudiantes, trabajadores y desempleados, y por los centros de evaluación y evaluadores independientes que verifican que los candidatos a certificación sean competentes.

3. *El sistema de certificación de competencia laboral*

El sistema de certificación de competencia laboral tiene como objetivos:

- 1) Establecer los mecanismos de acreditación de organismos de tercera parte para realizar la certificación de competencia laboral y por medio de éstos ofrecer servicios de aseguramiento de la calidad y de certificación de competencia laboral.
- 2) Acreditar a las empresas e instituciones educativas interesadas en la certificación de sus trabajadores y capacitados como centros de evaluación y a las personas físicas como evaluadores independientes.
- 3) Definir los procedimientos de evaluación mediante los cuales se determine si un individuo posee la competencia definida en las normas técnicas de competencia laboral; dichos procedimientos serán desarrollados por las instancias de evaluación.
- 4) Establecer los principios que normen la expedición de la documentación que certifique el dominio de la competencia.

Asimismo, el sistema de certificación de competencia laboral está conformado por tres niveles de operación y responsabilidad: en el primer nivel se encuentra el Conocer; el segundo nivel lo constituyen los organismos certificadoros, y el tercer nivel está integrado por las instancias de evaluación; es decir, por los centros de evaluación y los evaluadores independientes.

4. *El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral*

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (Conocer) es un fideicomiso público no paraestatal que fue instalado el 2 de agosto de 1995 con base en el Acuerdo Intersecretarial STPS-SEP publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de la misma fecha.

Conocer se integra por trabajadores, empresarios, educadores, capacitadores y el gobierno federal. Su fin es promover, conjuntamente con otras instancias, un proceso de cambio estructural tendente a convertir a la formación y a la capacitación de personal en el eje central del progreso personal y profesional de los trabajadores, así como la productividad y competitividad de las empresas.

Conocer es el coejecutor del PMETyC. El proyecto existe desde 1995 y busca, de manera coordinada con la STyPS y la Secretaría de Educación Pú-

blica, transformar los procesos de formación y capacitación de nuestro país, impulsando una nueva relación empresa-trabajador-escuela.

Conocer pretende impulsar el desarrollo continuo de los trabajadores mediante la evaluación y la certificación de sus conocimientos, habilidades y destrezas, tomando como base los estándares de calidad que deben cubrir en su desempeño. Asimismo, busca orientar la educación y la capacitación hacia las necesidades de los mercados productivo y laboral. Entre sus principales objetivos se encuentra:

- a) Planear, organizar y coordinar los sistemas normalizado y de certificación de competencia laboral, asegurando la calidad, transparencia y equidad de los mismos.
- b) Promover y apoyar técnica y financieramente la constitución y funcionamiento de comités de normalización por rama de actividad económica o área de competencia, a fin de impulsar la definición de normas técnicas de competencia laboral de carácter nacional.
- c) Promover y apoyar técnica y metodológicamente la creación y operación de organismos certificadores y centros de evaluación.

Entre los servicios que ofrece el Conocer se encuentran:

- a) Brindar apoyo técnico y metodológico a los organismos interesados en formar parte de la red de promotores de la cultura de la competencia laboral.
- b) Promover la formación de comités de normalización y apoyar su funcionamiento.
- c) Acreditar a los organismos certificadores que, a su vez, acreditan a los centros de evaluación y evaluadores independientes.
- d) Vigilar que los procesos de normalización y certificación se cumplan debidamente, con calidad y transparencia.
- e) Garantizar y consolidar los procedimientos para la evaluación y la certificación.
- f) Impulsar la competencia laboral en el país.

5. *Organismos certificadores*

Los organismos certificadores son instancias autorizadas por el Conocer para realizar la certificación de la competencia laboral de conformidad con

una norma técnica de competencia laboral, garantizando que el individuo es competente en una o varias funciones laborales; asimismo, están facultados para acreditar centros de evaluación y evaluadores independientes.

6. Centros de evaluación y los evaluadores independientes

Los centros de evaluación y los evaluadores independientes son las instituciones o personas físicas acreditadas por un organismo certificador que están interesadas en que sus trabajadores o capacitandos logren su certificación, y para ello están dispuestas a participar como centros de evaluación o evaluadores independientes

VI. LA CAPACITACIÓN Y EL ADIESTRAMIENTO: ENTRE CIFRAS Y REALIDADES

1. El servicio nacional de empleo en cifras

Del sexto informe⁷ de gobierno del ex presidente Vicente Fox Quesada se desprende que el Servicio Nacional de Empleo (SNE) en las entidades federativas, a través de los programas de Apoyo al Empleo (PAE) y para el Desarrollo Local (PDL) —Microrregiones—, así como de los servicios de vinculación laboral, facilitó la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo mediante acciones de orientación a los buscadores de empleo hacia las vacantes existentes.

En los primeros seis meses de 2006 el SNE atendió a 1,076,705⁸ personas, de las cuales 281,977⁹ se colocaron en un empleo, con lo cual la tasa de colocación se ubicó en 26.2%, superior en 0.7 puntos porcentuales en relación con el mismo periodo de 2005.

⁷ <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx>.

⁸ Todos los subprogramas del PAE y del PDL, así como los servicios de vinculación laboral, están diseñados para operar por demanda en cada estado de la república, así como en el Distrito Federal.

⁹ Se consideran 33,816 atendidos y 15,344 colocados a través de la aportación financiera de los gobiernos de los estados.

SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO, 2000-2006 (PERSONAS)

<i>Concepto</i>	<i>Datos anuales</i>							<i>Enero-junio</i>		
	<i>Observado</i>						<i>Meta 2006</i>	<i>2005</i>	<i>2006^{CP}</i>	<i>Variación % anual</i>
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>				
Total*										
Atendidas	1,381,758	1,382,903	1,549,201	1,908,443	2,037,827	2,111,177	1,803,636	1,022,413	1,076,705	5.3
Colocadas	575,553	510,626	540,820	531,249	587,094	591,438	484,094	261,045	281,977	8.0
Tasa de colocación**	41.7	36.9	34.9	27.8	28.8	28.0	26.8	25.5	26.2	0.7
Recursos ejercidos (millones de pesos)***	1,249.9	1,184.8	892.7	850.2	733.1	983.7	717.8	358.1	459.2	24.0

* De 2003 a 2006 se consideran las acciones financiadas con presupuesto estatal mediante el esquema “estímulo a la aportación estatal” implementado por la STyPS y diseñado para fomentar la participación y la reciprocidad de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal en el financiamiento del PAE, con el propósito de alcanzar las metas programadas para estos años.

** Se refiere a la relación de personas colocadas entre personas atendidas. En la columna de variación porcentual anual, la variación de la tasa de colocación se presenta en términos de diferencia de puntos porcentuales.

*** De 2001 a 2003 se refiere al presupuesto ejercido en el otorgamiento de apoyos a la población desempleada y subempleada del PAE. A partir de 2004 se incluyen además las cifras del PDL destinadas a apoyos a la población desempleada y subempleada. La variación porcentual está expresada en términos reales; el deflector utilizado se calculó con base en el índice nacional de precios al consumidor promedio del periodo enero-junio de 2006 y 2005, con base al recurso comprometido en ambos años.

CP: Cifras preliminares.

FUENTE: STyPS.

Del total de personas colocadas en un empleo por los programas que operan en el marco del SNE, el 66.9% lo hizo a través de los servicios de vinculación laboral, 32% mediante el PAE y el 1.1% restante con base en los apoyos del PDL.

Para el pago de los apoyos otorgados mediante el PAE y el PDL se comprometieron recursos por 459.2 millones de pesos, monto superior en 24%, en términos reales, respecto a los comprometidos en el mismo periodo de 2005.

2. Apoyos para personas desempleadas

En los primeros seis meses del año, el PAE apoyó a 180,390 personas, de las cuales 90,325 se colocaron en un empleo, con lo que se alcanzó una tasa de colocación de 50.1%, inferior en 2.1 puntos porcentuales respecto a igual periodo de 2005. Se consideraron a 33,816 personas apoyadas con financiamiento estatal, de las cuales 15,344 se colocaron.

Durante el periodo enero-junio de 2006 el PDL —Microrregiones— colocó a 3,062 personas en un puesto de trabajo de las 8,329 que atendió, lo que fue equivalente a una tasa de colocación de 36.8%, superior en 3.2 puntos porcentuales a la registrada en el mismo periodo del año anterior.

3. Servicios de vinculación laboral

En el primer semestre de 2006, a través de los servicios de vinculación¹⁰ se atendió a 887,986 buscadores de empleo, de los cuales 188,590 fueron colocados en un puesto de ocupación, con lo que la tasa de colocación se situó en 21.2%, tasa 0.5 puntos porcentuales menor a la registrada en el mismo periodo de 2005.

Del total de personas colocadas en un puesto de trabajo por los servicios de vinculación laboral, 50% fue atendido por bolsa de trabajo, 20.8% a través de ferias de empleo y 29.2% mediante los otros mecanismos de vinculación laboral.

¹⁰ Se refiere a la bolsa de trabajo del SNE, ferias de empleo, chambatel, chambanet, talleres para buscadores de empleo, reuniones del sistema estatal de empleo, abriendo espacios, centros de intermediación laboral y el programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá.

4. *Observatorio Laboral Mexicano*

El 2 de marzo de 2005 entró en operación el Observatorio Laboral Mexicano (OLA), que es un servicio público gratuito y actualizado que integra en un solo portal electrónico (www.observatoriolaboral.gob.mx) información sobre el conjunto de programas y servicios del gobierno federal en materia de orientación ocupacional, vinculación laboral, estadísticas laborales, oferta educativa de calidad, programas de apoyo al empleo, a la capacitación y a la formación; así como asesoría y financiamiento para emprendedores.

De septiembre de 2005 a julio de 2006 se atendieron a más de 80 mil jóvenes estudiantes de educación media, media superior y superior, mediante la participación del OLA en ferias y exposiciones de empleo.

En diciembre de 2005 se publicó el resumen ejecutivo “Panorama anual del Observatorio Laboral 2004-2005”, el cual contiene información sobre los principales indicadores de empleo para 53 carreras profesionales por área de conocimiento, las principales ocupaciones representadas en 11 ramas de actividad económica, e información específica sobre ocupaciones y carreras en las 32 entidades federativas. El reporte se distribuyó en el Servicio Nacional de Empleo y en las delegaciones federales del trabajo en los estados.

Adicionalmente, en abril de 2006 el OLA se ha enriquecido con la inclusión de nuevos servicios, destacando el del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, que informa sobre la oferta educativa para profesional técnico-bachiller por estado y carrera; el de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, que muestra la oferta de educación superior por estado y por institución de los integrantes de esta asociación; “Emprendedores”, el cual señala los apoyos económicos y asesoría para jóvenes emprendedores del medio rural, que son ofrecidos por la Secretaría de la Reforma Agraria, y el de la Secretaría de Educación Pública, que da a conocer el número de alumnos inscritos y egresados de educación superior por año y carrera.

5. *Capacitación, asistencia técnica en el trabajo y apoyo al consumo de los trabajadores*

El programa de apoyo a la capacitación se encarga de fomentar la capacitación de los trabajadores y empleadores de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el otorgamiento de recursos financieros para el apoyo de acciones tendentes a incrementar los niveles de productividad de los trabajadores y de competitividad de las empresas.

PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACIÓN, 2000-2006 (número)

<i>Concepto</i>	<i>Datos anuales</i>							<i>Enero-julio</i>		
	<i>Observado</i>						<i>Meta 2006</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Variación % anual</i>
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>				
Trabajadores atendidos*	733,900	333,474	201,233	210,746	299,656	279,725	290,000	114,268	175,395	53.5
Trabajadores registrados	N. D.	N. D.	59,050	77,296	71,546	81,114	82,900	39,719	56,175	41.4
Empresas atendidas*	329,511	60,386	35,376	26,130	33,746	33,770	34,200	12,528	24,058	92.0
Empresas registradas	50,790	16,080	16,320	8,592	5,694	6,913	7,100	3,298	4,986	51.2
Eventos de capacitación	75,172	48,725	33,510	21,089	25,260	28,064	28,900	10,995	20,622	87.6
Recursos (millones de pesos)**	174,676	172,205	135,478	109,611	112,246	124,364	133,517	50,919	84,219	60.0

* Son los trabajadores y las empresas que han sido beneficiados por las acciones específicas de capacitación y consultoría (esta última acción sólo aplicó para 2000 y 2001) que se brindan a los centros de trabajo. En este esquema de contabilidad, cada trabajador y cada empresa pueden participar en más de un evento a lo largo del periodo. En 2001 y 2002 se revisaron las cifras, por lo que existe una variación que es resultado de un ajuste técnico en las bases de datos por pagos extraordinarios en 2002, cuyas metas fueron contabilizadas en 2001.

** La variación porcentual anual está expresada en términos reales; el deflactor utilizado se calculó con base en el índice nacional de precios al consumidor promedio del periodo enero-julio de 2006 y 2005.

N. D.: no disponible.

FUENTE: STyPS.

Estas acciones se realizaron en apoyo al cumplimiento del precepto legal establecido en la LFT que obliga a las empresas a proporcionar capacitación a sus trabajadores en activo.

Durante el periodo enero-julio de 2006, el programa atendió a 175,395 trabajadores pertenecientes a 24,058 empresas, con la realización de 20,622 eventos de capacitación, cifras superiores en 53.5, 92.0 y 87.6%, respectivamente, a las realizadas en el mismo periodo del año anterior. Los resultados favorables obedecieron a que el programa inició su operación en el mes de enero, a diferencia de 2005, en que las actividades iniciaron en febrero.

En los primeros siete meses de 2006 los recursos financieros del programa ascendieron a 84,219 millones de pesos, monto superior en 59.9% real a lo registrado en el mismo periodo de 2005. Cabe señalar que los recursos destinados a la capacitación privilegiaron el apoyo a las micro y pequeñas empresas, contribuyendo con ello a la permanencia y desarrollo de este segmento.

De las cifras arriba mencionadas, se podría pensar que existen resultados tangibles en materia de formación profesional. Sin embargo, un análisis con mayor profundidad nos puede orientar sobre cuáles son algunos de los retos que atraviesa la capacitación y el adiestramiento.

VII. LOS RETOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL CONTEXTO MEXICANO

Una de las funciones fundamentales de la formación profesional se relaciona con la necesidad de incrementar no sólo el empleo sino la calidad del mismo, por lo que la formación profesional debe ser una política estratégica en materia de empleo; en la medida en que la formación profesional busca desarrollar las capacidades de los trabajadores para insertarse eficazmente en organizaciones productivas; tratando de establecer cierta correspondencia y comunicación permanente entre lo que el trabajo demanda en términos de conocimientos, habilidades y destrezas, y los que la formación profesional entrega o contribuye a desarrollar.¹¹

En tal sentido, las políticas públicas mexicanas en materia de empleo deben identificar las necesidades del modelo productivo, así como sus orientaciones y la dirección que se le quiere otorgar. En el caso mexicano, es menes-

¹¹ Weinberg, Daniel, "Formación profesional, empleo y empleabilidad", ponencia presentada en el Foro Mundial de Educación, Porto Alegre, 2004, p. 1.

ter preguntarse si la orientación de las políticas públicas en materia de formación profesional adolece de cuatro problemas fundamentales:

1. *La escasa importancia de la formación profesional*

En primer lugar la escasa importancia a la formación profesional, situación que se puede medir por el bajo nivel cuantitativo y cualitativo de la misma en los últimos años. Como se puede apreciar en los cuadros estadísticos 1 y 2, la población que ha tomado cursos por sexo y especialidad en 1997, fue aproximadamente de cinco millones de personas, número infinitamente inferior si se compara con la población económicamente activa (PEA), que asciende a 42,589,767 de personas. Asimismo, si se observa el cuadro 3, se puede apreciar que no existen incrementos sustanciales entre 1997 y 2002.

CUADRO 1. POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS QUE HA TOMADO CURSOS DE CAPACITACIÓN POR SEXO, Y ESPECIALIDAD DEL ÚLTIMO CURSO SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD (1997)

<i>Sexo y especialidad del último curso de capacitación</i>	<i>Población de 12 años y más que ha tomado cursos</i>	<i>Población económicamente activa (total)</i>	<i>Población económicamente inactiva (total)</i>
Hombres	5,945,709	5,418,395	527,314
Producción	1,138,781	1,062,487	76,249
Servicios	964,148	1,806	0
Administración, contabilidad y computación	1,523,786	1,369,381	154,405
Comercialización	352,526	388,451	14,075
Mantenimiento y reparación	498,029	460,214	37,815
Seguridad	461,840	434,808	27,032
Desarrollo personal y familiar	615,078	546,430	68,648
Idiomas	252,046	167,754	84,292
Participación social	32,370	31,538	832
No especificado	107,105	93,820	13,285

De las estadísticas, pareciera que se desprende que los programas de formación para el trabajo están destinados a sectores que no tuvieron acceso a una educación superior o a una preparación técnica especializada. Caracterizándose por proporcionar cursos en actividades que podríamos clasificar como clásicas.

CUADRO 2. POBLACIÓN OCUPADA QUE HA TOMADO CURSOS DE CAPACITACIÓN RELACIONADOS CON EL TRABAJO POR SEXO Y ESPECIALIDAD DEL ÚLTIMO CURSO, SEGÚN RAZÓN PRINCIPAL DE HABER TOMADO EL CURSO (2001)

<i>Especialidad del último curso de capacitación</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Producción	729,323	269,648	998,971
Servicios	855,026	975,332	1,830,358
Administración, contabilidad y computación	1,471,009	1,047,851	2,518,860
Comercialización	328,369	189,780	518,149
Mantenimiento y reparación	363,523	28,140	391,663
Seguridad	472,397	82,972	555,369
Desarrollo personal y familiar	396,397	228,255	624,652
Idiomas	57,809	36,837	94,646
Participación social	26,290	17,404	43,694
No especificado	285,131	132,932	418,063
Total	4,985,274	3,009,151	7,994,425

Efectivamente, desde el punto de vista cualitativo, los cursos impartidos se caracterizan por estar dirigidos a actividades clásicas que pareciera ser no implican una alta preparación; enfocados más es la formación de técnicos, sin duda necesarios, pero no suficientes para cubrir todas las necesidades de los sectores productivos. Por lo que cabría preguntarse:

- a) ¿En que medida los programas de capacitación para el trabajo o para el autoempleo proporcionan competencias clásicas o básicas?

- b) Si en realidad están compensando el déficit de conocimientos que se debió haber adquirido a través de la formación inicial escolarizada
- c) Si los cursos atienden a los intereses puntuales de los estudiantes
- d) Si se da preferencia a los aspectos prácticos sobre los teóricos
- e) Si la duración de los cursos es lo suficientemente razonable para otorgar una formación adecuada

Puede agregarse, también, que es difícil contar con estudios o estadísticas que comprueben o que midan si los cursos de capacitación o autoempleo han posibilitado a quienes los han tomado su incorporación al mercado de trabajo, sea trabajando en un puesto para el cual fue formado o creando su propia actividad productiva.

Por otro lado, las instituciones de educación superior no siempre se encuentran en una comunicación permanente con el sector productivo, para generar los cursos que este último requiere.

CUADRO 3. COMPARACIÓN ENTRE 1997 Y 2001

<i>Especialidad del último curso de capacitación</i>	<i>1997</i>	<i>2001</i>	<i>Diferencia de cursos impartidos entre 1997 y 2001</i>
Producción	1,062,487	998,971	-63,516
Servicios	1,806	1,830,358	+1,828,552
Administración, contabilidad y computación	1,369,381	2,518,860	+1,149,479
Comercialización	388,451	518,149	+129,698
Mantenimiento y reparación	460,214	391,663	-68,551
Seguridad	434,808	555,369	+120,561
Desarrollo personal y familiar	546,430	624,652	+78,222
Idiomas	167,754	94,646	-73,108
Participación social	31,538	43,694	+12,456
No especificado	98,820	418,063	+319,243

Fuente: Encuesta Nacional de Educación Capacitación y Empleo 1997 y 2001, disponible en http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enece/enece_2001.

2. *La orientación de la capacitación y el adiestramiento*

Es evidente que existe la necesidad de reorientar el enfoque de la capacitación y adiestramiento dado el contexto económico nacional e internacional, e identificar los necesarios nichos de desarrollo. Por un lado, las grandes organizaciones de trabajo caracterizadas por el hincapié en los aspectos operativos o prácticos (habilidades y destrezas) y una vida útil, de los conocimientos adquiridos, relativamente larga, ya no es necesariamente el modelo que caracteriza al mundo del trabajo. Por otro lado, el modelo de desarrollo de las economías globales actualmente se enfoca en la calidad y competitividad, en una constante búsqueda de diversidad de productos, así como de preferencia de consumo. Necesidades que sólo se pueden identificar cuando la formación profesional se interrelaciona con el desarrollo permanente de innovaciones científicas y tecnológicas (ciencia y tecnología), que requieren personal capacitado para desarrollarlas. Cabe señalar que sólo a través de un desarrollo científico y tecnológico, como base fundamental, se puede contar con personas calificadas, capaces de producir nuevos conocimientos y aplicarlos, lo que demanda la sociedad de la información o del conocimiento.

3. *El reto del desempleo estructural*

Es también imprescindible enfocar la formación profesional en un contexto de desempleo estructural, agravado cuando se han presentado crisis económicas y paliado en momentos de cierta estabilidad y crecimiento económico, pero nunca fuera de un contexto de desempleo estructural derivado de la falta de inversión pública y privada. Situación que puede obedecer en el fondo a un desajuste entre las necesidades de las empresas y la mano de obra que ofrece el mercado de trabajo con niveles de preparación o de conocimientos que no son los que requieren las empresas.

Evidentemente, la formación profesional no es “la solución” al desempleo estructural y de larga duración de un porcentaje considerable de la población mexicana. No obstante, es una herramienta para combatir la imposibilidad de ingresar al mercado de trabajo que en muchas ocasiones se debe, justamente, a la falta de formación.

4. *Informalidad, pobreza y empleo precario*

La existencia de una informalidad creciente y empleos precarios o chatarra (*macjob*), caracterizados por la escasa formación profesional de quienes los

realizan, ha generado un círculo vicioso, ya que ha orillado a la economía a generar empresas de servicios que ofrecen condiciones precarias de trabajo, y trabajadores que dado su nivel de formación se encuentran imposibilitados para desempeñar funciones que requieren alto nivel de competencia, habilidades y conocimientos, por trabajos precarios y mal remunerados. Ingresos que no suelen estar a la expectativa de los trabajadores, por lo que cambian constantemente de empleo, provocando, a su vez, un exceso de movilidad de la mano de obra, lo que representa un costo para la empresa.

Por otro lado, en condiciones de pobreza, los jóvenes, en muchas ocasiones, son los principales afectados. Estudios realizados han demostrado que es la juventud pobre la que cuenta con los más bajos niveles de educación. Siendo también los jóvenes pobres los que mayores dificultades tienen para acceder a un empleo. Presentándose, en materia de género, una situación aún más desigual tratándose de mujeres, ya que son mayormente excluidas en relación con los jóvenes hombres.¹²

5. *La necesidad de evaluar las políticas de formación profesional*

Es de resaltar también que, según se ha sostenido, no existe una cultura a favor de la evaluación y la certificación en la mayoría de nuestros países. Entre los posibles motivos cabría considerar:

- a) En las políticas de educación pública se ha favorecido durante muchos años la cobertura sobre la calidad.
- b) En las instituciones educativas, como entre instructores y docentes, es común que las medidas de evaluación y certificación sean percibidas como una seria amenaza a intereses particulares o gremiales, más que como elementos de superación individual y colectiva.
- c) Para los funcionarios del sector educativo, la instauración de políticas de evaluación con frecuencia acarrea más problemas que buenos resultados.
- d) Por su parte, gran cantidad de padres de familia, ante el pobre desempeño de sus hijos en la escuela o por la falta de recursos económicos con que apoyarles, pueden pensar que conforme aumenten las exigencias

¹² Pieck Gochicoa, Enrique, “La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México”, en Gallart, María Antonia, *Formación, pobreza y exclusión*, Montevideo, Cinter-OIT, 2000.

académicas, menores serán las posibilidades de formación y progreso para ellos.¹³

Bajo esta perspectiva, la calidad de la educación resulta menos importante que la accesibilidad a la educación. En el país, también se detecta poca o nula formación en torno a proyectos comunes, y la ausencia de una visión compartida de proyecto-sociedad. El valor de las competencias laborales, y por tanto de los certificados que las respaldan, ha de ser ampliamente reconocido y requerido por los empleadores en términos económicos y de empleabilidad; de lo contrario se desalentaría el interés de estudiantes y trabajadores por la evaluación y certificación de sus conocimientos, habilidades y destrezas. Esta situación, aunque no sea generalizada, podría prevalecer en algunas empresas y sectores de la producción, con los subsecuentes efectos adversos.¹⁴

6. Debilidades, amenazas y retos del modelo mexicano de competencia laboral

Puede señalarse que el análisis aquí formulado no se encuentra muy lejos de lo que la propia Secretaría Ejecutiva del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral reconocía en el año 2000, al señalar las debilidades, amenazas y retos del modelo mexicano de competencia laboral:¹⁵

1) Debilidades:

- a) Avances cuantitativos aún modestos.
- b) Lenta capacidad de respuesta a la heterogeneidad del mercado de trabajo y diversidad de necesidades.
- c) Velocidad del diseño de procesos aún baja.
- d) Operatividad incipiente de los mecanismos de equivalencias entre las diversas formas de aprendizaje.
- e) Insuficiente articulación operativa con los servicios de empleo públicos y privados.

¹³ Tamayo Taype, Miguel Ángel y Clímént Bonilla, Juan B., “La evaluación y certificación de competencias laborales en el contexto de América Latina. Algunas reflexiones en el caso de México”, *Evaluación y certificación de competencias profesionales*, II Foro Iberoamericano sobre Formación y Empleo, Río de Janeiro, Brasil, 12-14 de julio de 1999.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, *Reflexiones sobre avances y retos del modelo mexicano de competencia laboral*, México, 2000, disponible en <http://www.conocer.org.mx>.

- f) Amplia diversidad de normatividad a nivel federal, estatal y municipal.
 - g) Complejidad para establecer mecanismos equitativos para apoyar los costos de la evaluación-certificación, y para obtener financiamiento.
 - h) Relación costo-beneficio.
 - i) Masificación del modelo de competencia laboral.
- 2) Amenazas:
- a) Falta de continuidad.
 - b) Insuficiente disponibilidad de recursos financieros y participación de fondos públicos y privados.
 - c) Falta de respuesta de los sectores educativos y de capacitación al ritmo que requiere el cambio de paradigma.
 - d) Fragmentación institucional y desvinculación entre los distintos reconocimientos de logros académicos y laborales.
 - e) Burocratización de los procesos.
 - f) Pérdida de participación de los sectores productivos.
- 3) Retos:
- a) Consolidar la alineación de los sistemas normalizado y de certificación de competencia laboral y la oferta educativa y de capacitación.
 - b) Promover entre las instituciones de formación públicas y privadas mayor flexibilidad y velocidad de respuesta a las necesidades del sector productivo.
 - c) Avanzar en la aplicación de las NTCL en la actualización de planes y programas educativos.
 - d) Flexibilizar los mecanismos de coordinación entre las instituciones educativas, CE y OC.
 - e) Reforzar la infraestructura operativa y técnica de los SCCL hacia toda la república y en todos los sectores.
 - f) Ampliar la promoción y difusión de las mejores prácticas.
 - g) Desarrollar programas de estadías y pasantías de egresados y profesores.
 - h) Avanzar en el desarrollo de la EBC y generar nuevas modalidades y esquemas de formación a distancia, dual y en alternancia, aprovechando las tecnologías de comunicación.

- i) Continuar el desarrollo curricular y la elaboración de materiales didácticos para opciones de EBC.
- j) Promover las equivalencias entre la certificación académica y la certificación de competencia laboral.
- k) Ampliar las acciones de estímulos a la demanda de servicios de capacitación, evaluación y certificación de desempleados y de trabajadores en activo.
- l) Dar seguimiento y evaluar las acciones e impactos, a través de estudios, encuestas y generación de indicadores críticos.
- m) Realizar estudios de costo-beneficio.
- n) Garantizar la operación y expansión eficiente del sistema integral de información.

Si se analizan las estadísticas en materia de capacitación y adiestramiento del sexto informe de gobierno del ex presidente Vicente Fox, se podrá observar que los contenidos no guardan relación con lo que implicaría una política pública de formación profesional durante todo el transcurso de vida de un trabajador, quedándose sólo en planos estrictamente clásicos de capacitación de trabajadores en oficios varios, que poco o nada tienen que ver con las necesidades de la sociedad de la información.

A pesar de la importancia de la capacitación, los programas de capacitación son limitados; las empresas pequeñas y medianas difícilmente van a contar con programas de capacitación. Además de que la capacitación no ha sido una demanda central de los sindicatos.¹⁶

No se debe dejar de señalar que en América Latina, la formación profesional ha ocupado, desde siempre, un papel fundamental. En la década de 1960 se evidenció la necesidad de crear un organismo encargado de promover la formación profesional. Es así que en 1964 nace el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor). Centro especializado de la OIT. Sin duda, el Cinterfor se ha convertido en una institución fundamental en materia de formación profesional.¹⁷ Quizá

¹⁶ Mercado, Alfonso, "La capacitación en México: un diagnóstico", en Zapata, Francisco, (comp.), *¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*, México, Colmex, 1998.

¹⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *El proceso de la formación profesional en el mundo*, México, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo-Dirección de Capacitación y Adiestramiento, 1980.

México podría aprovechar las oportunidades que representaría trabajar conjuntamente con el Cinterfor.

VIII. HACIA UN DERECHO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL QUE FOMENTE LA EMPLEABILIDAD

La posibilidad de estar en condiciones de contar con un empleo, empleabilidad, implica contar con las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían, e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes periodos de su vida.¹⁸

1. *La OIT y la formación profesional*

Al respecto, la recomendación 195 de la OIT establece que los países miembros deberían:¹⁹

- 1) Reconocer que la educación y la formación son un derecho para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente.
- 2) Reconocer que la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores; y por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales.
- 3) La adopción de nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias.

La misma recomendación también señala que los Estados miembros de la OIT deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que:

¹⁸ Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88a. Reunión, Ginebra, junio de 2000, párrafo 9.

¹⁹ Recomendación 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos: Educación, Formación y Aprendizaje Permanente, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 90a. Reunión, Ginebra, 17 de junio de 2004.

- a) Faciliten el aprendizaje permanente y la empleabilidad, y formen parte de una gama de medidas de orden político, destinadas a crear empleos decentes y a alcanzar un desarrollo económico y social sostenible.
- b) Atiendan por igual los objetivos económicos y sociales, hagan hincapié en el desarrollo económico sostenible en el contexto de una economía en proceso de globalización y de una sociedad basada en el saber y la adquisición de conocimientos y hagan también hincapié en el desarrollo de las competencias, la promoción del trabajo decente, la conservación del empleo, el desarrollo social, la inclusión social y la reducción de la pobreza.
- c) Concedan gran importancia a la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, la creación de trabajo decente y la empleabilidad de las personas, considerando que la innovación crea nuevas oportunidades de empleo pero también exige nuevos enfoques en materia de educación y formación que permitan satisfacer la demanda de nuevas competencias.
- d) Respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal.
- e) Fomenten y mantengan las inversiones públicas y privadas en las infraestructuras necesarias para la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la educación y la formación, así como en la formación de docentes e instructores, recurriendo para ello a redes de colaboración de ámbito local, nacional e internacional.
- f) Reduzcan la desigualdad en lo que respecta a la participación en la educación y la formación.

Por otro lado, ya algunos autores han señalado la importancia de la educación basada en competencias (EBC), que en el caso de México inspiran el funcionamiento del proyecto de modernización de la educación técnica y la capacitación (PMETyC).²⁰

²⁰ Los sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales, como los modelos de que son parte, pueden clasificarse en dos grandes grupos: a) los que se ajustan a los es-

2. *El aprendizaje a lo largo de la vida del trabajador*

Los ajustes sociales, culturales, económicos y tecnológicos son de tal magnitud y celeridad, que demandan de los individuos, las organizaciones y las sociedades un esfuerzo de aprendizaje continuo. De suerte que el “aprendizaje a lo largo de la vida para todos” deja de ser un concepto abstracto para convertirse en un proyecto social concreto; como ocurre, en el caso de México, con el PMETyC:

Ante las dificultades que implica la modernización de la educación, y particularmente de la formación para el trabajo, en atención a los complejos cambios observados a nivel mundial y a las crecientes demandas internas de educación y empleo, la creación de sistemas educativos que fomenten el “aprendizaje a lo largo de la vida para todos” constituye un factor crítico, como necesidad social y elemento estratégico de desarrollo. Este gran proyecto colectivo puede convertirse en un poderoso instrumento social para la generación de capital humano en América Latina; incrementando, además, las oportunidades de los trabajadores para formarse, elevar sus niveles de ingreso y mejorar las condiciones de bienestar para sus familias. El aprendizaje a lo largo de la vida para todos supone la ampliación del horizonte de formación de la población, ya que, bajo un mismo concepto, se da cabida a distintas modalidades formativas (formal y no formal, tradicional e innovadora), de cualquier nivel (básico, secundario, superior) y orientación (académica, vocacional general, vocacional técnica); para todo tipo de gente (jóvenes, adultos, hombres, mujeres, estudiantes, trabajadores) y necesidades educativas (personales, sociales, profesionales).²¹

3. *Los tres niveles de la formación profesional*

Las condiciones actuales del mercado de trabajo requieren de la formación de personas con una gran capacidad de adaptación, aprendizaje y conociemien-

quemas de educación técnica y capacitación vigentes, y *b*) a los que se ajustan dichos esquemas, por cuanto a enfoques, estructuras, funciones y enlaces. En la primera categoría, los sistemas de evaluación y certificación se adaptan más fácil y rápidamente, aunque cabe esperar que sus propiedades tengan efectos relativamente variables. Por el contrario, la solución de los sistemas de la segunda categoría implica mayores desafíos y problemas, pero a cambio, estos sistemas poseen atributos que permiten inducir procesos de transformación social, de muy considerable escala y grado de sofisticación. Tamayo Taype, Miguel Ángel y Climent Bonilla, Juan B., *op. cit.*, nota 13.

²¹ *Idem.*

tos. Evidentemente, los niveles de exigencia del mercado de trabajo hacen necesario, desde nuestro punto de vista, pensar en una formación profesional en tres niveles, estrechamente unidos y con una interrelación permanente:

Primer nivel. Una formación profesional adquirida a través del sistema educativo técnico o profesional. El país cuenta no sólo con instituciones de educación superior, sino también con instituciones de formación profesional a nivel bachillerato, enfocadas a la formación de técnicos, las cuales bien pueden orientar sus esfuerzos y funciones de una manera coordinada.

En México, las alternativas en el nivel medio superior abarcan bachilleratos universitarios, centros de estudios tecnológicos y estudios técnicos terminales, como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. En el nivel medio básico:

- a) Los centros de capacitación tecnológica industrial —Cecati— (dependientes de la Secretaría de Educación).
- b) Los programas de capacitación para el desarrollo de habilidades domésticas y para el autoempleo, campo a cargo del Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Programa de Misiones Culturales y la Dirección de Educación Extraescolar (dependientes de la Secretaría de Educación Pública).
- c) Las diversas instituciones privadas que ofrecen cursos cortos de capacitación técnica.²²

La misma recomendación 195 de la OIT es orientadora en materia de educación y formación previa al empleo, al señalar que los Estados miembros deberían:

- a) Reconocer la responsabilidad que les incumbe en materia de educación y formación previa al empleo y, en colaboración con los interlocutores sociales, mejorar el acceso de todos a éstas, con el fin de incrementar la empleabilidad y facilitar la inclusión social.

²² Pieck Gochicoa, Pedro, *El caso México. Estudios de caso sobre formación profesional*, documento de trabajo, México, s.a.

- b) Desarrollar enfoques no formales en materia de educación y formación, en especial para los adultos que no tuvieron acceso a las oportunidades de educación y formación cuando eran jóvenes.
- c) Fomentar, en la medida de lo posible, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la adquisición de conocimientos y la formación.
- d) Asegurar la provisión de información y orientación profesional, información sobre mercados de trabajo, trayectorias profesionales, y asesoramiento sobre el empleo, complementada con información relativa a los derechos y obligaciones de todas las partes, en virtud de la legislación del trabajo y otras formas de reglamentación laboral.
- e) Asegurar la pertinencia y el mantenimiento de la calidad de los programas de educación y formación previa al empleo.
- f) Asegurar el desarrollo y la consolidación de sistemas de educación y formación profesional que ofrezcan oportunidades adecuadas para el desarrollo y la certificación de las competencias que requiere el mercado de trabajo.

Segundo nivel. Una formación profesional durante todo el tiempo de actividad laboral activa del trabajador que le permita perfeccionar su trabajo o que lo posibilite a desarrollar otra actividad profesional.

Tercer nivel. Una formación profesional en caso de pérdida de empleo, que posibilite a una persona que se encuentra en situación de desempleo en la posibilidad de retomar su actividad laboral o iniciar una nueva.

Los tres niveles señalados, desde el punto de vista jurídico, en el fondo, vendrían a configurar nuevos contenidos para el derecho del trabajo, o darían lugar al desarrollo de un derecho de la formación profesional.

4. *Empleabilidad y flexibilidad*

No debe confundirse la empleabilidad con la flexibilidad o la desregulación. Cada país tiene una serie de necesidades particulares y de modelos propios de desarrollo. En el caso de México, y quizá de las naciones latinoamericanas, ya no debe ser objeto de discusión la necesaria participación del Estado.

5. *El papel del Estado*

El Estado, a través de políticas públicas, inherentes a su naturaleza, debe fomentar las actividades que se consideren fundamentales para la sociedad, a

través de un marco jurídico que garantice la posibilidad de adquirir una formación profesional adecuada. Bajo esta perspectiva, la empleabilidad se convierte en una responsabilidad compartida entre el individuo —asumiendo su compromiso y responsabilidad—, la sociedad —como el conglomerado que busca un bienestar colectivo— y el Estado, quien es a fin de cuentas una institución creada tanto para responder a las necesidades y requerimientos del individuo y del interés general, es decir, de la sociedad.

El Estado no debe solamente establecer reglas del juego procedimentales. Le incumbe también al Estado fijar los principios de base que deben guiar y garantizar a los individuos y a los grupos los derechos sociales fundamentales.²³

6. *El rol de los actores sociales*

Si bien es cierto que el Estado debe jugar un papel muy importante, la participación de la sociedad no deja de ser fundamental. En particular, los actores del mundo del trabajo ocupan un papel muy importante. El Estado debe promover e incentivar la participación de las empresas y de los trabajadores en el diseño de las políticas de formación profesional, a fin de establecer una armonía entre las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

El adecuado desarrollo de las políticas y programas de formación profesional depende, considerablemente, de la participación de los actores sociales. La participación de las organizaciones de empleadores, así como de las de los trabajadores, son fundamentales para garantizar el derecho a la formación profesional. Siendo la negociación colectiva un espacio de diálogo para la elaboración de programas en materia de formación profesional, ya sea en el ámbito de la empresa, rama industrial o nacional.²⁴

7. *Evaluación de los programas*

Por otro lado, resulta fundamental evaluar los nuevos conceptos y orientaciones de la formación profesional, ya que no basta con crear nuevos programas, organismos o sistemas (Programa de Modernización de la Educación

²³ Supiot, Alain (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission Européenne*, París, Flammarion, 1999, p. 235.

²⁴ Garmendia Arigón, Mario, *Derecho del trabajo y formación*, Montevideo, Cinterfor-OIT, 2003, p. 129.

Técnica y la Capacitación; Sistema Normalizado de Competencia Laboral; Sistema de Certificación de Competencia Laboral; Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral; organismos certificadores; centros de evaluación y evaluadores independientes, etcétera) si no hay una continuidad de los mismos y si no se evalúa su real funcionamiento y sus repercusiones en el mercado de trabajo.

Actualmente pareciera que existe cierta paradoja de por medio, porque, por un lado, se utilizan conceptos que invitan a una nueva visión de la formación profesional, pero por otro lado, los informes respectivos o las estadísticas elaboradas en materia de formación no recogen dichas nociones (empleabilidad, formación de por vida, reconocimiento y certificación de actitudes profesionales, aprendizaje permanente, cualificaciones, competencias, etcétera). Además de reflejar una política de formación profesional caracterizada por cursos que no responden a la sociedad de la información, sino más bien a actividades u oficios clásicos.


8. *Mejor funcionamiento de los órganos encargados de la capacitación y el adiestramiento*

Sin duda, la actual organización administrativa de la capacitación y el adiestramiento requiere una mejora en cuanto a su funcionamiento. Los organismos encargados de la formación profesional deberían:

- a) Contar con informaciones precisas sobre la situación del empleo, así como de las necesidades de mano de obra, mediatas, inmediatas y futuras.
- b) Realizar encuestas y estudios periódicos del número de oficios y profesionistas requeridos.
- c) Conocer no sólo el número de trabajadores que una vez formados se integran al mercado de trabajo, sino también la durabilidad de los trabajadores en dichos puestos.
- d) Reorientar la formación más allá de la impartición de oficios, si bien especializados, poco calificados.
- e) Evaluar permanentemente la labor realizada para detectar posibles fallas o campos de éxito.
- f) Reasociar la capacitación y el adiestramiento con la formación inicial, ya sea ésta técnica o profesional.

- g) Reorientar las comisiones a nivel de empresa, estatales o nacionales, encargadas de la capacitación y adiestramiento, hacia funciones más promocionales que punitivas, a fin de estimular la formación profesional.
- h) Rescatar la participación tripartita en la formación profesional.

La formación profesional (capacitación y adiestramiento) debe ser un instrumento fundamental de las políticas públicas para garantizar el ingreso al empleo, la permanencia en el mismo o la reconversión en otra actividad en caso de pérdida de empleo. En tal sentido, cada vez se va a presentar una vinculación mayor entre el derecho del trabajo y el derecho de la formación profesional en la medida en que este último aparece antes de que una persona ingrese al mercado de trabajo, y al mismo tiempo acude en su auxilio ante la pérdida de empleo.

El derecho del trabajo no puede prescindir de la formación profesional, ya que será uno de sus institutos protagónicos, por varias razones: el reconocimiento de la existencia de un derecho a la formación profesional como un derecho fundamental; porque la formación profesional es un presupuesto de la empleabilidad; porque la formación profesional es un instrumento económico que mejora la productividad-competitividad de la empresa; asimismo, entre otras razones, porque la formación profesional es un campo fértil para el diálogo social.²⁵ 

²⁵ Véase el prólogo realizado por Óscar Ermida Uriarte a la obra de Barreto Ghione, Hugo, *La obligación de formar a cargo del empleador. Una relectura del derecho del trabajo en clave de formación*, Montevideo, FCU, 2001.