



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

201
72

LA CAPACITACION COMO PROCESO DE CAMBIO
SOCIAL EL CASO DE MEXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
VICTOR MANUEL MENDEZ FERNANDEZ

México, D. F.,

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA CAPACITACION COMO PROCESO DE
CAMBIO SOCIAL.
EL CASO DE MEXICO.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO:

CAPACITACION Y DESARROLLO.	1
1.1 EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL. UBICACION DE UNA POLEMICA.	2
1.2 INSERCIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO EN EL AMBITO DEL DESARROLLO.	11
1.3 SIGNIFICADO DEL PROCESO DE LA CAPACITACION.	29

CAPITULO SEGUNDO:

LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE CAPACITACION . . .	39
2.1 GENESIS Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS SO- CIALES EN LA LEGISLACION MODERNA.	40
2.2 LA CAPACITACION COMO DERECHO SOCIAL EMERGENTE.	69
2.3 EL REGIMEN JURIDICO DE LA CAPACITACION EN MEXICO. ALCANCES Y LIMITACIONES.	82

CAPITULO TERCERO:

LA CAPACITACION ANTE LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL.	101
3.1 CONNOTACIONES RELATIVAS A LA VINCULACION ENTRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROCESOS DE CAPACITACION.	102
3.2 CONNOTACIONES DEL DEVENIR EDUCATIVO Y DE LA CAPACITACION EN LA FASE POST REVOLUCIONARIA DE LA NACION.	115
3.3 CONNOTACIONES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION.	164

CAPITULO CUARTO:

EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACION DE LA CAPACITACION EN MEXICO.	191
4.1 LA CAPACITACION COMO PARTE ORGANICA DE LOS PROCESOS DE PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL.	192
4.2 FUNDAMENTOS PARA LA CONFIGURACION DE UNA ES- TRATEGIA PLANIFICADA DE DESARROLLO EN MATERIA DE CAPACITACION.	211

<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	233
---	-----

<u>NOTAS</u>	240
------------------------	-----

<u>BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA</u>	247
--	-----

INTRODUCCION

Las tendencias de evolución de la sociedad mexicana observadas y caracterizadas en los últimos años plantean la necesidad de realizar cambios estructurales de fondo que conduzcan a una sociedad más democrática y equitativa.

Para que las medidas que se tomen tendientes a enfrentar tales exigencias sociales den los resultados esperados, se requiere del concurso del factor humano capacitado. Capacitación en su doble contenido: como acción que se dirige al aumento de habilidades y destrezas y como medio para garantizar mayores niveles de bienestar a las mayorías de trabajadores.

De todo ello, la importancia de la capacitación como variable capaz de incidir en los afanes de mejoramiento individual y colectivo de los trabajadores del país.

En tal contexto se inscribe a la capacitación -al margen de cualquier controversia sobre las categorías conceptuales - que puedan ser utilizadas como sinónimos- como una instancia catalizadora del cambio social, que posibilite mejorar - la participación en la producción y consumo de bienes y ser

vicios de las mayorías trabajadoras del país; una capacitación que precisamente fortalezca la acción del ser humano trabajador para que, en influencia recíproca con su realidad, ejercite su inteligencia, desarrolle sus habilidades y organice y consolide sus valores, transformando la realidad en que vive.

La capacitación, así concebida, supone acciones tendientes a la preparación de quienes demandan su incorporación al trabajo, como de quienes ya ocupan un lugar en la estructura ocupacional, en cualquiera de los sectores y niveles de la actividad económica, ya sea en el campo o en las ciudades. En tal sentido es necesario analizar las variables que inciden en los actuales procesos de capacitación en y para el trabajo y poner en evidencia las acciones que posibiliten la instauración y operación de una nueva estrategia nacional en materia de capacitación.

En efecto, ahora más que nunca, los procesos de capacitación se presentan como una interrogante a la cual es menester dar respuesta por cualquier país que aspire alcanzar mayores niveles de vida y bienestar para los integrantes de su comunidad. En general y hasta épocas recientes dichos esfuerzos de formación han correspondido tradicionalmente a

III

sistemas educativos, de cobertura generalmente, de alcance nacional, a través de sus diferentes niveles, ciclos y ramas escolarizadas. En este sentido México no ha sido la excepción.

Sin embargo a partir de décadas recientes han cobrado cada vez mayor importancia diferentes modalidades extraescolares, no formales o paralelas de formación cuyos objetivos fundamentales se han circunscrito básicamente a incrementar la calificación para el trabajo en los diferentes sectores en que se divide la economía nacional.

En dichas acciones sin embargo, se ha dejado de lado el ejercicio del derecho de los trabajadores para acceder a niveles y campos diferentes y más amplios del conocimiento, así como a la consolidación de un esquema axiológico que les permita convertirse en sujetos de su propia cultura e historia.

Con dicho señalamiento se busca representar la incongruencia que muchas veces se observa entre los programas de capacitación -con esa o cualquier otra denominación- y el mapa de necesidades a cubrir con dichos servicios que plantean los sectores de la población.

IV

Se puede afirmar que hasta el momento, se ha pretendido dar respuesta exclusivamente a las exigencias de las instancias productivas, caracterizadas por niveles de integración y organización diferenciadas, lo cual produce una falta de homogeneización conceptual y operativa, tanto en la formulación como en la implementación de acciones de capacitación.

Ello ha dado como resultado una marcada diferenciación, en muchos casos incluso de efectos contrarios, respecto a los intereses y expectativas de las mayorías trabajadoras del país respecto a la capacitación. Así, se han ido presentando impedimentos para la integración y operación de una estrategia, de un sistema de alcance nacional en materia de capacitación. La configuración de estos últimos se constituye en tarea prioritaria, pues en torno a ellos previsiblemente se podrá normar y planificar a mediano y largo plazos las necesidades de capacitación que seguramente planteará la futura evolución del país.

En México, la problemática referida a la formación de recursos humanos, asume una especial configuración cuya fenomenología más significativa se puede concretar a lo siguiente:

La estructura productiva nacional absorbe una propor--

ción de la población en virtud de sus específicas necesidades de desenvolvimiento, por lo cual la pertinencia del sistema educativo con respecto a dichas necesidades resulta ser relativa. Se advierte la incorporación de trabajadores con muy distintos grados de formación profesional, que precisamente a causa de ello en determinada manera resultan funcionales al sistema; incluso, podría llegarse a señalar una funcionalidad de aquéllos que permanecen al margen del sistema educacional y productivo de la sociedad.

- La objetividad de tal proceso es muy clara, y lo atestigua así la continuada prosecución del proceso de producción y reproducción de las condiciones materiales e ideológicas de existencia de la sociedad mexicana, en cuyo seno la capacitación es pronunciada como la forma más adecuada de cubrir el vacío existente entre el sistema educacional y la actividad productiva nacional al momento en que no se encuentra una vinculación entre ambos de carácter directo.
- El tratamiento indiscriminado de las estructuras educativas y de capacitación, deviene en una gran indefinición respecto a sus cometidos básicos y trascendentes.

reproduciendo las limitaciones y vicios del sistema -- educativo formal que supuestamente trata de superar, - superponiendo así innecesariamente sus niveles respectivos de acción.

- En nuestra sociedad, poseedora de niveles de diferenciación amplios la integración plena del sistema de formación de recursos humanos (sistema educativo) con los requerimientos procedentes del aparato productivo, resulta entonces relativa, sobreviniendo una vinculación de carácter contradictorio, expresión de dinámicas desiguales de la organización social y superposición de estructuras educativas, inconexas e indefinidas en cuanto a su producto.
- La capacitación surge y se instaure como una estructura educacional orientada a dar respuesta de manera inmediata a los requerimientos de formación profesional teniendo como fin inmediato el hacer más productivo al productor, presentando -no obstante- una falta de integración, organización y homogenización conceptual y operativa.
- La modalidad vigente de producir y reproducir las con-

VII

diciones materiales e ideológicas de existencia social, circunscribe e imprime una esencialidad especial a la capacitación, desde el momento mismo en que son afectadas las formas de organización y procesos del trabajo. A partir de aquí la capacitación queda caracterizada - y especifica su verdadera dimensión.

Precisamente, es en torno a esta problemática en donde la presente investigación abordará el tratamiento del tema de la capacitación, pero partiendo del reconocimiento de su importancia en cualquier esfuerzo serio que en materia de desarrollo nacional se realice. Lo significativo -a juicio personal- radicará en señalar la posibilidad de que en los próximos años -y a través de la implementación de procesos de capacitación concebidos, diseñados y operados bajo una nueva connotación, más integral y humanista- además de procurarse la elevación de los niveles de eficiencia y eficacia productiva en las actividades económicas del país, se obtenga un mayor beneficio y bienestar de la clase trabajadora.

Al efecto, el presente esfuerzo se guiará conforme a los siguientes propósitos:

VIII

- Se perfilarán los fundamentos para la formulación de una estrategia alternativa para el desarrollo de la capacitación de los recursos humanos en México, bajo una connotación integral y humanista y con la activa participación de los diferentes actores sociales.

- Se buscará arribar el planteamiento de una concepción diferente referida a la capacitación de los recursos humanos e inserta en los esfuerzos del desarrollo nacional.

- Se identificarán, los alcances y limitaciones contenidos en la actual legislación mexicana, respecto al llamado derecho social de los trabajadores a su capacitación.

- Se conformará una panorámica general respecto a los modelos y estrategias del desarrollo del país implementados en las últimas décadas, así como sobre las modalidades adoptadas por los procesos de la capacitación de los recursos humanos respecto a las dinámicas de tales estrategias.

Con estos propósitos, la presente investigación se estructu

IX

ra en torno a cuatro capítulos fundamentales, cuyo contenido esencial pretende ser el siguiente:

A manera de marco teórico-conceptual de referencia se pretende ubicar y caracterizar en el primer capítulo de la investigación, las diferentes connotaciones que sobre el desarrollo socio-económico se expresan en la actualidad, para -derivar, determinándose a partir de ello, la perspectiva propia a esta investigación.

En tal contexto se denotará el papel que desempeñan los procesos de la educación en la formación de los recursos humanos del país y su incidencia en el "desarrollo nacional". - Asimismo se buscará establecer la significación de la capacitación -y con ello las implicaciones que resulten- al ser operada como una estructura educativa más. Finalmente será señalado el ámbito de acción que -a juicio de este investigador- le corresponde por naturaleza a la capacitación de - los recursos humanos.

Al sustentarse en la actual legislación mexicana el derecho de los trabajadores a su capacitación se hace menester presentar en el segundo capítulo del trabajo los alcances y limitaciones de la misma, así como las consecuencias que oca-

siona en el devenir económico-social del país y consecuentemente en el bienestar de los trabajadores. Ello requerirá - en principio de un estudio cuidadoso de los llamados derechos sociales sustentados en las legislaciones modernas, - así como de la capacitación como derecho social emergente - en el esquema jurídico mexicano. Finalmente se abordará una exposición relativa al régimen de la capacitación en México, denotando su estructura y sistematicidad, así como sus inconsistencias y limitaciones actuales.

En el capítulo tercero, se buscará explicar la relación -- existente entre las estrategias de desarrollo que en las últimas cuatro décadas han estado vigentes en nuestro país y los procesos de capacitación de los recursos humanos, mostrando las modalidades que esta última adopta dependiendo - del tipo de estrategia seguida. Para ello se procederá básicamente a la caracterización de tres momentos, los cuales harán referencia a los períodos 1920-1940 -ubicando a la capacitación como una estructura incipiente del sistema educativo formal-, 1940-1970 -en donde los procesos de la capacitación se instauran en la dinámica de la industrialización del país- y de 1970 a 1982 -en donde el ámbito de la capacitación se traslada de las instancias meramente educativas - al mundo laboral.

Después de haberse desarrollado el cuerpo básico de la investigación, se procederá en el capítulo cuarto al planteamiento preliminar de algunos lineamientos propositivos considerados importantes y que aludirán en esencia a la configuración de una estrategia para el desarrollo de los procesos de capacitación de los "recursos humanos" en nuestro país.

C A P I T U L O I

CAPACITACION Y DESARROLLO

1.1 EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL. UBICACION DE UNA POLEMICA.

A mediados del presente siglo, el término "desarrollo" prolifera ampliamente en ámbitos académicos y políticos que manifiestan interés por el futuro devenir social. Tal hecho, acontece en un contexto en donde los "anodinos" principios del equilibrio económico y la armonía social contenidos en las teorías neoclásicas del crecimiento económico, contrastan fuertemente con los conflictivos procesos sociales que a nivel nacional e internacional se expresan.

Son años de postguerra en los cuales la estructura mundial de poder asume una plena redefinición. Países de varios continentes que ancestralmente habían permanecido en el silencio y la marginación del concierto mundial, entran en definitiva a jugar un papel significativo en el escenario político internacional, expresando una realidad histórica que al ser común los identifica e integra en una totalidad concreta.

De pronto emerge la problemática de sociedades que por largo tiempo fueron sujetas de devastación y explotación colonial y neocolonial. Las circunstancias y condiciones de las mismas se toman en consideración con gran interés por pensa

dores y estudiosos que buscan una explicación y alternativas de solución a tal tipo de situaciones; éste es el marco en donde la temática del desarrollo se convierte en preocupación contemporánea de primer orden.

Sin embargo, una revisión de la historia del pensamiento económico muestra como el interés por el desarrollo no es cosa exclusiva de este siglo. Lo que sin duda establece la diferencia, radica en que la realidad histórico-social objeto de estudio se da en forma diferente hoy en día. En la Economía Política Clásica, las discusiones sobre el desarrollo están presentes. Resulta factible el argumentar sobre los juicios y apreciaciones que respecto al mismo se elaboraron, pero el hecho es que las disquisiciones tuvieron siempre, de una u otra forma, referencia al momento histórico que se vivía, el cual no era otro que el del capitalismo en ascenso.

Con la maduración de las relaciones sociales propias del capitalismo, la teoría económica apologética se inclina más que por el afán y la labor científica, por la política. Este paradigma económico, coloca la preocupación por el desarrollo en una suerte de empantanamiento, debido entre otras cosas, a su constante alegoría al orden social natural y al *laissez faire* imperante en él. La sociedad capita-

lista se convierte con ello en una situación culminante del devenir humano y así la preocupación por el cambio social - pasa a un plano secundario.

Tal como las leyes históricas del capitalismo lo señalan, - la expansión y bonanza de dicho sistema no se da ilimitadamente, de suerte que, en forma recurrente, el sistema se ve envuelto en feroces crisis económicas. Una de ellas -tal -- vez no la más grave, como lo atestiguan los acontecimientos de los últimos años, pero sí de las más famosas- la gran de presión de los años 1929-1933, provoca un llamado de alerta acerca de los desequilibrios e injusticias del sistema, al tiempo que el tópico del desarrollo aparece nuevamente en - escena.

Con el "Keynesianismo", se da un giro al pensamiento político económico liberal del siglo XIX. Sin embargo, respecto - al desarrollo, el análisis se orienta a la búsqueda de soluciones de problemáticas propias de países industriales, por lo que el mismo se plantea en términos de estructuras de - mercado, balanzas de pagos, asignación de recursos y distribución del ingreso, intervención generalizada del estado en la economía, etc.

La formalización del problema del desarrollo a escala mun--

dial -incluyéndose por tanto a países industrializados y - países catalogados como pobres- es presente alrededor de - los 50's en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. A partir de entonces, las discusiones sobre el desarrollo-subdesarrollo son abiertas y persistentes en todos los ámbitos de la vida social de los países.

Sin embargo, en todo esto, existe algo que cada vez se perfila más claro: La conceptualización y las implicaciones - que trae aparejado el llamado "desarrollo", se instauran como algo obscuro, incierto, impregnado de fuertes y tendenciosas implicaciones ideológicas, e incluso en muchas ocasiones metasociales. Tratemos de señalar el por qué de esta situación.

El concepto desarrollo, -con todo y sus variadas connotaciones existentes en la actualidad- se instaura como el resultado último de un largo proceso de adecuaciones llevadas a cabo sobre una específica interpretación del cambio social.

En el siglo XIX la concepción del mundo tenida en cuenta - por los hombres de la época, se afecta con la aparición de las teorías biologists acerca de la evolución de las especies. A partir de entonces, el significado evolutivo queda en el centro de las preocupaciones referentes al destino -

del mundo natural y por lo tanto pasa a ser principio básico por excelencia de los paradigmas teóricos en ciencias naturales. (1)

No obstante, lo anterior no se constituye en impedimento alguno para que los postulados biologists sean trasladados - al mundo de lo social, en un intento por entender y explicar la problemática del devenir de la humanidad. Si con Darwin lo natural avanza a través de pasos lentos pero ininterrumpidos, culminando en el mundo vertebrado en el "hombre", con Spencer la sociedad avanza lenta e ininterrumpidamente -a través de la idea de progreso- hacia la "perfección".

Para Darwin, el gran orientador de la marcha evolutiva de lo natural era "Dios", en tanto que en el mundo del antropocentrismo y humanismo del siglo XIX ese gran orientador se convierte en la "razón del hombre". A través del actuar racional, el hombre se convierte en dueño y señor de su destino, el cual no puede ser otro que el de su "felicidad". (2)

La racionalidad del ser humano se establece así -como es señalado por Weber- en la clave, en el motor de la expansión occidental. Resulta en última instancia ser el soporte del "progreso", o sea, de la confianza en la evolución de la especie.

La búsqueda por una cada vez mayor expansión de la producción -a través del constante cambio e incorporación tecnológica- se plasma como el fundamento económico por excelencia de la idea del progreso, convirtiéndose dicho afán, en la premisa primordial del bienestar general. Se denota ya, en ese momento con gran claridad, el papel destacado atribuido a la ciencia y a la tecnología en los esfuerzos del progreso.

La concepción del progreso humano, adquiere gran arraigo en Europa con los desarrollos de la economía inglesa, pasando a ser a fines del siglo XIX un baluarte de la cultura occidental -recuérdese como un argumento que buscó justificar y legitimar las acciones de expansión y predominio imperialista fue precisamente el del progreso que sería difundido al mundo entero. Pronto, a la idea del progreso, se le aunaría otra -derivación de ella misma- que ya no le abandonará: la del desarrollo.

El concepto desarrollo, aparece en escena como parte consustancial de la idea de progreso. De hecho, desarrollo y progreso se convierten en los representantes por excelencia de los postulados evolutivos de lo natural y lo social.

La concepción de progreso deviene por necesidad en la de de

sarrollo, en virtud de que esta última nos revierte las aspiraciones y anhelos del progreso -que se torna como algo ilimitado y etéreo- en circunstancias históricas concretas. Es así como el desarrollo se constituye como el "proceso de realización de lo virtual" a través de un constante cambio que induce al todo social -bajo una normatividad histórica- hacia su perfeccionamiento.

El desarrollo plantea la posibilidad de erradicar la incertidumbre e indefinición respecto al futuro de la humanidad en la perspectiva del progreso. De hecho, comenzó a ser utilizado cuando fue evidente que el progreso no resultaba ser algo intrínseco e inherente a toda sociedad humana. La nueva orientación respecto al progreso y desarrollo fue muy clara: mientras con el primero se adoptaba una concepción multifacética, indefinida, con el segundo se pretendió encontrar especificidad y posibilidades de controlar el proceso.

Paulatinamente, la idea mistificada del progreso fue reduciéndose a aspectos meramente tecnocráticos: la expansión o crecimiento industrial, propiciaría el desarrollo económico y éste a su vez el desarrollo social, el cual se convertiría en la antesala del perfeccionamiento y expansión humana. A su vez esta última se remitiría al crecimiento industrial que lo nutre, cerrándose el ciclo.

Al paso del tiempo, la postura tecnocrática siguió tomando posiciones. Al presentarse los aspectos del desarrollo social y expansión humana como algo poco claro y difuso, se optó por enfrentarlos a través del manejo y cuantificación de indicadores econométricos de crecimiento económico, es decir, la problemática del desarrollo, quedó circunscrita a la del crecimiento industrial en sí mismo, y con ello el crecimiento para el desarrollo de un principio derivó en el crecimiento por el crecimiento.

Como hemos dicho, el período posterior a la segunda guerra mundial fue testigo de un proceso impresionante de expansión económica de las potencias capitalistas, e incluso, de varios países catalogados como pobres o subdesarrollados. Fue una época de plenitud del crecimiento económico.

Pese a lo contundente del proceso de crecimiento económico en sus primeros momentos, la dinámica del mismo paulatinamente comenzó a mostrar signos de debilitamiento. "La euforia de los primeros años impidió advertir los vicios de origen... Pronto se hizo evidente que los resultados alcanzados son fácilmente reversibles, que el crecimiento es cada vez más caro y lento, que produce mayor desempleo y que se asume en medio de grandes presiones inflacionarias y de balanza de pagos".

"Para algunos países el balance fue positivo; logrando incrementar los niveles de ingreso real, aumentar la ocupación remunerada y consolidar una estructura económica más moderna. Con todo, este proceso -no representó un aumento en los niveles de vida de toda la población, ni contribuyó a la formación de una sociedad más igualitaria". (3)

El crecimiento por el crecimiento provoca, en los países que propugnaron por él, una significativa expansión económica y de la riqueza nacional, aunque al mismo tiempo se puede advertir que los resultados en el orden del beneficio social resultaron magros y en muchas ocasiones contradictorios con la bonanza económica propiciada. No obstante, este proceso desató la inquietud por tópicos de la más variada índole considerados como poseedores de relevante incidencia en el desarrollo económico: Tal es el caso de la educación.

1.2 INSERCIÓN DEL PROCESO EDUCATIVO EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO.

Resulta ser algo recurrente en el quehacer cotidiano del -- hombre, el sostener determinados tipos de presuposiciones -- conformadas sobre particulares esquemas ideológicos- en la obtención de resultados finales, como grandes orientadores de la acción humana; tal situación acontece con la educa--- ción.

En efecto, generalmente al proceso educativo se le abstrae del contexto social y político en el cual se gesta y difunde; se le asigna una incidencia ahistórica en el desarrollo, con lo cual se excluye la posibilidad del análisis e interpretación de los papeles que desempeña en un momento y realidad determinados.

En el fondo, tales posiciones son el reflejo en última instancia de una gama indiferenciada de interpretaciones sobre el contexto y el cambio social, propios de los diseñadores, promotores y ejecutores del proceso educativo, enfrentando transformaciones --y adecuaciones-- conforme varían los usos sociales de la educación.

En cierto momento, la educación fue instaurada como instan-

cia idónea al logro del máximo perfeccionamiento de la persona humana, resultando ser así, exclusivo privilegio de -- una élite social. Al paso del tiempo, y con los incipientes procesos de industrialización -que exigieron incorporar masivamente mano de obra proveniente en gran medida de zonas rurales poseedoras de patrones culturales distintos a los existentes en las urbes- la educación se extendió a porcentajes mayores de población con una clara finalidad: su incorporación a organizaciones y esquemas dominantes de la vida social.

Con la paulatina maduración del sistema económico, y la aparición de fuertes expectativas de cambio -desarrollo económico- empieza la tendencia de concebir a la educación como -inversión de índole económica. Este enfoque tecnocrático --economicista-, que cobra auge en América Latina entre los años 1945-1965 con el llamado modelo de sustitución de importaciones -se orientó, más que nada, a constatar la existencia de una trascendente relación entre educación y crecimiento económico.

La economía convencional señaló que los tres factores productivos por excelencia, tierra, trabajo y capital, dado -ciertos supuestos, no podían explicar con plenitud el crecimiento económico, sino sólo una parte del mismo. Pronto, co

menzó a adjudicar el aporte restante a factores de carácter "residual", como la organización, la tecnología y por supuesto la educación.

A partir de los años sesentas la educación adquiere predominio dentro del llamado factor productivo residual. El impacto económico de los procesos educativos, no solo fue reconocido, sino incluso se sobrevaloró, ideologizándose con ello. A partir de este desarrollo, aparece lo que ha dado en llamarse "economía de la educación", sustentada sobre la base de la teoría del "capital humano" y sobre todo en la vertiente del costo-beneficio.

Los trabajos más elocuentes y característicos sobre el papel que la educación debe tener en el crecimiento económico fueron elaborados por E.F. Denison, quien concluye que los gastos en educación producen utilidades o beneficios que llegan a ser mayores a los proporcionados por las inversiones en capital físico. (4)

Alguno de los supuestos básicos de este tipo de enfoques tecnocrático-económicos son los siguientes:

- a) El proceso de modernidad social, trae aparejado en el ámbito económico un fuerte proceso de cambio tecnológico

co, lo cual ocasiona la necesidad de contar con hombres y mujeres poseedores de las habilidades y destrezas necesarias para hacer frente a la renovación productiva.

- b) La educación se encargaría de proporcionar las habilidades y conocimientos para aquellos trabajos que exigen de más y mejores habilidades.

Este tipo de enfoques, manifiestan una estrecha correlación con los puntos de vista de la sociología de la modernización, constituyéndose en un claro alegato en favor de que la educación "funcione" de manera eficiente en tal contexto. John Simmons nos señala al respecto lo siguiente: "La teoría del capital humano sugiere que la inversión en educación incrementa la productividad de la fuerza de trabajo mediante la incorporación de crecientes destrezas y conocimientos. Las implicaciones a nivel de política educativa incluyen la propuesta de que a mayores niveles de escolaridad se incrementará el salario de los trabajadores y también reducirá la desigualdad social". (5)

Ante un grupo de especialistas en economía de la educación de la OECD, E. Denison presenta en el año de 1962 un trabajo alusivo a la medición de la contribución que la educa--

ción -y en general el llamado factor residual- proporciona al crecimiento económico. Básicamente del estudio se deriva que, tres quintas partes de los diferenciales de ingreso propios de personas con distintos niveles educativos se debían precisamente a efectos de la educación, en tanto que el resto podría atribuirse a aptitudes naturales superiores de aquellos que recibían más educación o bien a otros elementos concernientes al factor residual. (6)

Siendo esto así, se instaura como algo evidente el primordial papel a ser desempeñado por cualquier sistema educativo que se conforme y opere subordinadamente a la estructura y dinámica del sistema productivo: contribuir a la obtención de tasas crecientes de productividad, como medio de mantener en niveles altos las tasas de acumulación y crecimiento económico.

No resulta por tanto extraño el que la OCDE, organismo aglutinante de varios países industrializados, declare en sus inicios que la educación comportaba antes que cualquier otra cosa una connotación eminentemente económica, por lo que se hacía menester estimularla y desarrollarla con la finalidad de que se estuviese en mejor capacidad para hacer frente a las necesidades de expansión económica de dichos países. (7)

Para entender de mejor forma las implicaciones que subyacen a la "economía de la educación" y su consecuente "teoría del capital humano", resulta conveniente señalar algunos aspectos que en el seno del discurso económico "neoclásico" se relacionan con las modalidades de la "acumulación de capital" en una sociedad específica. Para tal efecto, - el famoso modelo de crecimiento económico post-keynesiano de Harrod Domar, resulta muy conveniente. (8)

Comencemos por considerar a la acumulación de capital como un proceso a través del cual, parte del excedente económico generado es transformado en "nuevo capital", el cual - concurre a la ampliación de la capacidad de producción social. Lo significativo del proceso radica en que se está - con ello en posibilidad de ampliar consecutivamente la potencia productiva de la economía. Ante tal situación, los interrogantes fundamentales giran en torno a la manera de cómo se da el proceso de acumulación de capital, qué elementos lo condicionan, lo dinamizan o contienen.

En el modelo Harrod-Domar, el factor principal que afecta la capacidad de producción de la economía, lo constituye - la "inversión de capital", es decir, el incremento del capital se constituye en la determinante del crecimiento económico. Veamos:

Variables:

Y = Producto o ingreso nacional

K = Capital

S = Ahorro

b = Relación capital - producto

s = Propensión marginal al ahorro

I = Inversión neta.

Supuestos:

1.- La relación capital - producto es constante.

2.- El nivel salarial de la economía no varía.

3.- Se opera en condiciones de pleno empleo.

4.- El ahorro resulta ser una proporción constante del producto nacional.

Relaciones:

1a) Se presenta un aumento en K:

$$dK = b dY$$

2a) Se establece en condiciones de equilibrio una igualdad entre ahorro e inversión:

$$dK = I = S = sY$$

3a) Combinando y sustituyendo sY por dk :

$$bdY = sY$$

4a) Por lo que tendremos:

$$\frac{bdY}{Y} = s$$

5a) O lo que sería lo mismo:

$$\frac{dY}{Y} = \frac{s}{b}$$

La relación número (5) nos indica claramente que: la tasa de crecimiento de la economía en condiciones de pleno empleo resulta una función de la relación entre la propensión al ahorro y la relación capital producto.

La conclusión que se desprende de este somero análisis es la siguiente: en condiciones de equilibrio, al ser el ahorro igual a la inversión, el crecimiento económico se constituye en función de la formación de capital, o sea de la inversión.

En este sentido, y de manera muy singular, el economista norteamericano J. K. Galbraith señala: "el desarrollo económico es la inversión de los recursos presentes con vista

a una producción futura incrementando la inversión de ahorro para conseguir el crecimiento económico".(9) Sin embargo, llegado este punto, la economía neoclásica se enfrenta a un problema conceptual y de definición sumamente importante, representado por la llamada "heterogeneidad del capital"; esta situación es abordada por Irvin Fisher el -- cual señala que por capital habrá de entenderse todo aquello que produzca un rendimiento al paso del tiempo. Es decir, pretende descartar las connotaciones restringidas del "capital" como acumulación de bienes materiales de carácter productivo en sentido estricto.(10)

La concepción "Fisheriana" del capital conduce al análisis neoclásico a establecer dos grandes categorías para agrupar, con fines analíticos, la amplia gama de modalidades - en que puede denotarse el capital: el "capital físico" y el "capital humano". La primera de estas categorías se vincula con la existencia de bienes materiales productivos e infraestructura económica. La segunda categoría comprende a todas [^]aquellas inversiones que "benefician" al ser humano y lo hacen laboralmente "más productivo".

El resultado final de una posición de naturaleza tal es - que, las alternativas de inversión respecto a capital físico o humano, se concretarán en el momento de la toma de deci

siones para la asignación de recursos, con base en un principio común: el rendimiento a obtener de la inversión efectuada. La educación, que ha sido considerada como inversión en capital humano, no escapa a tal tipo de connotaciones.

En su búsqueda por encontrar el mejor rendimiento a las inversiones efectuadas en educación, el análisis económico - neoclásico, establece varias vertientes metodológicas:

- 1a. Vertiente de planeación para la formación de recursos humanos: con ella se pretende efectuar una completa - correspondencia y sincronía entre sistema educativo y estructura productiva. Los beneficios de la educación -su rendimiento- se visualizan en torno a la satisfacción de las necesidades que presenta la dinámica real del mercado de trabajo. Sin embargo, la metodología - se muestra sumamente limitada en cuanto muestra una - correlación casi lineal entre trabajo y educación, y da por supuesto que las características técnicas y estructurales de la relación permanecen invariables al paso del tiempo, lo que erradica la posibilidad de - considerar la sustitución de capacidades productivas por otras, y con ello los aspectos propios a la "movilidad del trabajo".

2a. Vertiente del costo benéfico: la cual busca una estimación sobre la "tasa de rendimiento" que arrojará la cantidad invertida en educación. Para ello, se considera el "valor presente" de los ingresos adicionales obtenidos por personas que han sido sujetas a procesos educativos y el "valor presente" de los costos en que se incurre con la educación. De hecho una fuerte limitación de este método, radica en que al mejoramiento del ingreso de los individuos concurren una amplia gama de factores, por lo que resulta difícil -- identificar aquellos impactos atribuibles directamente a las inversiones en educación.

3a. Vertiente del insumo - producto: que pretende establecer, con diferentes alternativas de "costos" de la educación, los resultados o productos educativos a ser obtenidos. Indudablemente, esta vertiente proporciona indicadores referidos a la eficiencia con que los recursos aplicados a la educación cubren los objetivos presuntos en la materia.

De lo señalado hasta el momento, podrá advertirse que en el contexto de la llamada "economía de la educación" y su correspondiente "teoría del capital humano", quedan inciertas una amplia gama de problemáticas que deberían ser en-

frentadas y superadas en el orden teórico, metodológico y operativo por los sustentadores de estas concepciones. Tales aspectos pueden ser sintetizados en los siguientes términos:

- a) Establecer una determinación clara y congruente acerca de la vinculación entre economía y educación.
- b) Conformar un encuadramiento teórico - conceptual especial que visualizará al ser humano y a los procesos - educativos destinados a su formación, como capital e inversión respectivamente.
- c) Determinar con mayor precisión y certidumbre los aspectos relacionados a la rentabilidad en los gastos o inversiones en educación.
- d) Analizar e interpretar el comportamiento de la estructura productiva y del mercado de trabajo.
- e) Establecer esquemas teórico - metodológicos para la planeación de "recursos humanos".

Pese a tales dificultades o limitaciones, un resultado tangible de la aplicación de postulados como los anteriormente

señalados, lo constituye el que a los diferentes sistemas de educación se les consideró como responsables directos - de la formación de recursos humanos, cuyo producto pasa - de manera directa a constituirse como un insumo más del - aparato productivo. Esta realidad se ha sostenido sobre su puestos ideológicos como estos:

- a) "que es función exclusiva de la educación producir re cursos humanos y que sólo por este resultado ella pue de ser juzgada;
- b) "que el ideal de funcionamiento social se constituye en un perfecto ajuste entre los subsistemas educativo y productivo;
- c) "que las demandas del subsistema productivo podían - ser canalizadas de tal forma que coincidiesen con las demandas del subsistema educativo para que éste las - precisase y crease productos para el momento oportuno;
- d) "que las demandas sociales podían ser canalizadas de forma tal que coincidiesen perfectamente con las de-- mandas del subsistema económico;

- e) "que en virtud de la diferenciación institucional, la formación estaría a cargo de un subsistema y la utilización de los recursos a cargo del otro, sin concebir otro tipo de relación entre ambos; de modo que los subsistemas educativos fuesen al mismo tiempo productivos y los productivos fuesen cada vez más educativos.
- f) "Que resultaba posible prever el cambio tecnológico, tornándose común la utilización del perfil educativo de un país más avanzado como punto de referencia de la proyección de recursos humanos del país menos desarrollado. Esto implica ciertamente, admitir un desarrollo de tipo lineal semejante en todas las sociedades y una incorporación siempre retardada de la tecnología o, inversamente, un estancamiento de la innovación tecnológica en los países menos desarrollados".(11)

En la perspectiva de nuestro tiempo, los planteamientos arriba referidos sólo denotan una concepción demasiado simplista y voluntariosa de la relación existente entre educación y desarrollo, una relación que por cierto, resulta ser extremadamente compleja. La constatación histórica nos indica que la educación no necesariamente convierte a las naciones y a sus habitantes en más felices ni más próspe-

ros, incluso, las más de las veces, ha contribuido a reproducir y a consolidar la injusticia y desigualdad social existente.

Sin embargo, y pese a lo lineales y simplistas que nos pudieran parecer las argumentaciones economicistas que vinculan "educación" con "desarrollo", existe a todas luces un hecho de fácil comprobación; En los últimos quince o veinte años, en casi todo el mundo estas posiciones teóricas han generado el impulso necesario para que los servicios educativos hallan adquirido una expansión sin precedente.

Considero que una de las principales limitaciones que subyacen en la llamada "economía de la educación" es el de concebir a esta última como una instancia homogénea y unitaria, es decir como una categoría económica más. Lo importante en tales análisis es el de la obtención de una mayor productividad social del trabajo, dejando al margen la identificación de la función social de la educación, o lo que sería lo mismo, el lugar que ocupa la educación en el ámbito de las relaciones sociales.

Obedeciendo a intereses concretos y a ideologías definidas, se presenta una hipervaloración de la educación que llevada al extremo tiende a supeditar el "desarrollo" a la ex--

tensión educativa, haciendo abstracción de su condición -
histórica; solo se le observa en términos eminentemente -
cuantitativos. No se considera el hecho de que el desarro-
llo del sistema mismo de educación puede producir efectos
opuestos en países con estructuras sociales diferentes.

La educación, queda en tal sentido circunscrita al simple
juego de oferta y demanda en relación al resto de las acti-
vidades sociales de un país. Aquí el papel de la educación
debe instaurar su dinámica en función de las necesidades -
de formación de recursos humanos, tornándose del todo ineficiente en el momento que no cumpla con dicho cometido, -
aspecto este último, que si bien en gran parte obedece a -
razones de carácter institucional, manifiesta una realidad
objetiva, la cual descarta toda actitud voluntarista por -
corregir el rumbo.

En las sociedades en donde existe una organización social
con características de diferenciación amplias (como son -
las latinoamericanas), resulta ser poco factible la subor-
dinación del sistema educativo a la instancia productiva -
de forma lineal e integral; más bien lo que acontece es -
una vinculación de carácter contradictorio en donde se ma-
nifiestan dinámicas desiguales de la organización social
y "superposición de estructuras educativas", cuyos efectos

más importantes han sido, por un lado, la falta de cohesión de unas con respecto a otras, e indefinición de los productos educativos debido a planteamientos ambiguos en las acciones de conceptualización, implementación y operación de los sistemas de educación.

Esta es precisamente la razón de ser de los sistemas educativos de carácter especializado que buscan dar respuesta - de manera inmediata a las exigencias de formación profesional de instancias productivas, caracterizadas por niveles de integración y organización diferenciadas; es el caso - precisamente de los procesos de capacitación de la fuerza de trabajo, los cuales, por las circunstancias antes comentadas, manifiestan persistentemente falta de homogeneización conceptual y operativa en su formulación y aplicación.

Se puede afirmar no obstante, que en verdad existe una -- cierta, relativa pertinencia entre la dinámica del sistema educativo tradicional o "formal" y las instancias económicas productivas, pues éstas incorporan una proporción de - la población que egresa de dicho sistema, en virtud a sus específicas necesidades de desenvolvimiento. De hecho existe una incorporación laboral de población con muy distintos grados de formación profesional que, precisamente a - causa de ello, en determinada manera resultan funcionales -

al sistema; incluso, puede llegarse a señalar la funcionalidad de aquellos que permanecen al margen del sistema educacional y productivo de la sociedad, en una situación extrema.

La objetividad de dicho proceso es evidente, y se corrobora por la continuación de los procesos de producción y reproducción de las condiciones materiales e ideológicas de existencia social, en cuyo seno, la capacitación se pronuncia como la forma más adecuada de cubrir el vacío existente entre el sistema educativo y el aparato productivo al momento en que no se encuentra una vinculación entre ambos de manera directa. Tratemos de caracterizar este fenómeno.

1.3 SIGNIFICADO DEL PROCESO DE LA CAPACITACION.

Podemos afirmar que, en estricto sentido, el papel que sobre todo a través de sus ramas terminales se ha otorgado - de manera prioritaria a la educación es el de simple proveedor de recursos humanos calificados para la esfera productiva. Ante tal situación la capacitación se opera como un proceso paralelo cuya finalidad consiste básicamente y fundamentalmente en tratar de hacer más productivo el trabajador.

La capacitación, inserta en tal contexto asume la apariencia de una sustancia estéril e inocua, cuyo uso resulta - pertinente al margen del ámbito en que se ubique y de los fines a que, en un momento dado, pudieran orientarse sus - acciones. Se hace referencia a la misma como si se tratara de un elemento que vale por sí mismo y cuyas ventajas son evidentes, al margen de cualquier consideración histórica o respecto al tipo de relación productiva imperante en un lugar o momento determinados.

La ubicación de la capacitación en nuestro contexto histórico exige que de antemano se consideren las distintas modalidades del ámbito laboral que debe enfrentar el recurso humano en el momento de su incorporación al trabajo. Ta

les modalidades emergen y se concretizan a partir de las características que asuman en una sociedad los procesos de generación y utilización del excedente económico, los cuales en las condiciones actuales se sustentan en una premisa básica: convertir en productivo cualquier tipo de trabajo. Tal finalidad es la esencia del sistema económico vigente.

Desde la perspectiva de nuestro interés -la capacitación- lo importante radica en señalar la existencia de una cualidad de adaptación del factor trabajo. De hecho, en tal premisa se apoya la importancia de la capacitación, en virtud de lo cual se logra la correspondencia entre el proceso productivo y la demanda de recursos humanos calificados. De esta manera se vuelve prácticamente inagotable la vigencia del factor trabajo, al proporcionarle los medios para renovar o alargar el período de su aptitud laboral; la movilidad laboral sería un caso típico de dicha situación.

En virtud de lo expuesto cabe señalar que la fuerza de trabajo de ninguna manera podrá ser considerada como algo de finido e inmutable; por el contrario, el devenir del sistema es lo que modifica constantemente su utilización, generando con ello una necesidad de readecuación permanente de las características de la fuerza de trabajo a los reque

rimientos que se derivan de la cambiante relación técnica que impera en los procesos productivos.

Por ello es que la capacitación, utilizada como instrumento que busca hacer más productivo al trabajador, es calificada como prioritaria pues se traduce en las condiciones necesarias para llevar a la práctica dicha capacidad de adaptación y readaptación de los trabajadores. (12)

Tal proceso de adaptación se manifiesta conforme se transforma la organización del trabajo, de tal suerte que dicho fenómeno se expresa en lo evidente por la capacidad real del trabajador para reaccionar a las variaciones de la jornada, permuta de puestos, efectos de la división del trabajo, sustitución tecnológica, etc.

Se llega así, a la determinación del contexto en donde cobra racionalidad política, económica y social la capacitación como un proceso que se estructura y opera con la finalidad de hacer posible la modificación y adecuación de las condiciones propias de la fuerza de trabajo.

La constante alteración de las condiciones en que opera la producción, derivada -entre otras causas- del cambio tecnológico que se presenta en muchas ocasiones a velocidades -

vertiginosas, emana su efecto sobre la fuerza de trabajo y, consecuentemente, sobre las necesidades de capacitación de esta última. De hecho la tendencia observada señala que - Los trabajadores demandan cada vez más insistentemente de programas de capacitación, cuyos contenidos eviten la obsolescencia laboral.

Sin embargo, cabe señalar que la implementación del proceso de la capacitación no es homogéneo y consistente, pues no necesariamente se establece de manera única. En muchas ocasiones, la relación entre necesidad y satisfactor en materia de capacitación se da de manera incompleta, refiriendo sus contenidos sólo a un aspecto de tipo eficientista.

Con ello se tiende a propiciar una pérdida cada vez mayor, por parte del trabajador, del conocimiento, visión y dominio del proceso de trabajo en su integridad. Una visión parcial de alguna fase del proceso económico o -todavía más- de algún segmento de una fase de dicho proceso desemboca necesariamente en la implementación de acciones de capacitación que lejos de responder a una actitud humanista, acelera la situación de dependencia del destinatario o supuesto beneficiario.

En el otro extremo de la pirámide ocupacional, la demanda

de capacitación que se plantea se expresa en sentido contrario; como resultado de la necesidad de que todo el proceso productivo se lleve a cabo bajo un rígido control, se busca asegurar el desarrollo administrativo o gerencial de los administradores, de tal forma que adquieran una visión teórica y general del proceso en cuestión, a través de programas de capacitación.

Es así como la capacitación discurre en atención a dos vertientes claramente identificables: una, encaminada a dotar al trabajador de las habilidades y destrezas manuales en áreas atomizadas del proceso productivo, situación que ocasiona rutina, monotonía y desconocimiento. La otra, tendiente a proporcionar un conocimiento amplio, de carácter eminentemente teórico, referido básicamente a la transmisión de elementos conceptuales y metodológicos, con lo cual se busca disponer de capitanes y gerentes de empresa habilitados eficientemente. (13)

En ambos casos se trata de esfuerzos parciales, pues si bien es cierto que en uno y otro caso se resuelven problemas concretos -en uno se alude exclusivamente a habilidades y destrezas y en el otro a conceptos teóricos- la verdad es que en un esfuerzo andragógico, ambos son complementarios y necesarios para asegurar un desarrollo integral -

del hombre en sus manifestaciones individual y social, al margen del lugar que ocupen en la estructura ocupacional.

En tal sentido, la capacitación puede llegar a ser compre-
ndida y comprometida como una acción concreta que obedecien-
do a las condiciones económicas, sociales y políticas impe-
rantes se traduzca en un instrumento de cambio al servicio
de los trabajadores.

En tal sentido, la capacitación respecto al hombre trabaja-
dor no debe ser una instancia mediatizadora que estructure
sus contenidos para atender exclusivamente los requerimien-
tos de tipo técnico que plantee el aparato productivo; por
el contrario, en forma complementaria debe dar respuesta a
las necesidades e intereses que dichos trabajadores presen-
ten, con lo cual asumirán en ello una posición activa y -
comprometida en la elaboración y desarrollo de tales conte-
nidos.

En consecuencia, el interés primordial de la capacitación
debe evadir la sola preocupación por difundir conocimien-
tos que respondan exclusivamente a necesidades de optimiza-
ción económica. Dicho en otros términos, se debe evitar -
que contemple tan solo información que posea de manera ex-
clusiva connotaciones de tipo productivista que resultan,

las más de las veces, en contra del bienestar social del trabajador.

Por el contrario, se debe buscar la transmisión del conocimiento que se traduzca en una creciente potencialidad de dominio del hombre sobre la naturaleza, con lo cual se posibilite que los trabajadores lo utilicen básica y fundamentalmente para su propia superación.

Sin embargo, la premisa en la que descansan estos esfuerzos de cambio es la identificación y toma de conciencia de los intereses que le son propios a un grupo, lo cual les permite entender su ser, su relación con otros hombres y con el universo, y con ello lograr una organización eficiente para la defensa de sus intereses.

Dicha premisa es válida para todos los ámbitos de la vida del hombre en sociedad. Es la que le permite escapar de cualquier sujeción y participar activamente en la construcción de un proyecto histórico, legítimo y propio. El ámbito de la capacitación no escapa a tales disyuntivas.

Es así, como en el mundo de la capacitación los nuevos planteamientos y acciones que se lleven a cabo de ninguna manera resultarán ser neutros, pues llevarán implícitamente

te una concepción ideológica que en nuestro caso -un país eminentemente de trabajadores- debe plantearse como propia de los intereses de la clase trabajadora.

La capacitación no es sólo cuestión que involucra a individuos con necesidades aisladas, sino que por el contrario - se inscribe dentro de la vida social y material de los hombres y se manifiesta en constante dinamismo en correspondencia con el movimiento de la propia sociedad.

Lo significativo radica entonces en que potencialmente la capacitación se puede convertir lo mismo en una instancia cristalizadora de experiencias emanadas de la práctica del hombre y sintetizadora del conocimiento acumulado por él, permitiendo con ello transmitir, crear y perfeccionar habilidades, conocimientos y actitudes (aspectos axiológicos - del proceso), que en una instancia mediatizadora que frustra, parcializa y enajena, en el momento mismo que inscribe tras de sí intereses que translucen la finalidad de preservar condiciones de dominio de un grupo sobre otro u otros.

En la época contemporánea los procesos de capacitación reflejan, en muchos casos, los intereses y necesidades de algunos grupos que integran la sociedad. Sin embargo, la --

trascendencia de la situación actual, en una perspectiva más humana, exige de la afectación y reorientación de las circunstancias que actualmente se observan en el ejercicio de las acciones de capacitación. Esto, conforme a los siguientes lineamientos:

- Desde sus orígenes, el hombre en su vinculación con la naturaleza, al transformarla se transforma a sí mismo, desarrollando sus destrezas y habilidades como símbolo del dominio que ejerce sobre la naturaleza. En consecuencia la capacitación deberá regirse bajo este principio.
- El hombre, en su lucha cotidiana por sobrevivir como especie y solventar sus necesidades fundamentales, paulatinamente se ha ido acercando a la comprensión de las leyes que rigen los procesos de los fenómenos del universo. Ese conocimiento acumulado deberá ser creado, transmitido y recreado constantemente en los procesos de capacitación.
- Finalmente, el hombre en el transcurrir de la historia, ha perfilado actitudes hacia la vida y hacia su actividad laboral; actitudes que corresponden al grado de integración social existente y de los valores

que en ese ámbito se consideran legítimos; valores definidos según la normatividad vigente en la sociedad históricamente establecida. La capacitación, por lo tanto, deberá ser contemplada en ese contexto. (14)

En la actualidad, estas tres instancias se manifiestan parciales en el desarrollo de los procesos de capacitación e incluso, en el mejor de los casos, cuando se orientan al tratamiento conjunto de los tres ámbitos quedan muy lejos de propugnar por el llamado desarrollo integral del hombre, en virtud de que ello no resulta ser el cometido básico y fundamental que se persigue.

En consecuencia, el planteamiento terminológico y axiológico de la capacitación deberá encontrarse inserto, a partir de ahora y con mayor énfasis en los próximos años, en una estrategia de los trabajadores tendiente a que las mayorías del país accedan a mejores niveles de vida y bienestar.

C A P I T U L O I I

LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE CAPACITACION

2.1 GENESIS Y EVOLUCION DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA LEGISLACION MODERNA.

El movimiento revolucionario de 1789 en Francia, así como la aparición de la "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano", señalan sin lugar a dudas, un momento de singular significado en el devenir histórico de la sociedad contemporánea.

Se alzaba la voz del sentir y pensar de un nuevo hombre europeo que buscaba huir del clasicismo de la razón pura del siglo XVIII. "Los filósofos de ese entonces habían querido poner en orden la sociedad humana mediante el empleo de la razón, pero los argumentos racionales no eran lo bastante potentes para dismantelar la masa ingente de tradición letárgica que había venido acumulándose en los últimos ciento cincuenta años...; se necesitaba algo más explosivo para hacer saltar los pesados cimientos de Europa". (1)

"El hombre es hombre a pesar de todo y más vale una hora de vida gloriosa que una era sin nombre": Este sentir matizaba la atmósfera del pensamiento social de aquellos años. "Esos eran los impulsos que durante la década de 1780 se manifestaron a manera de llamaradas que brotaron de las grietas de la corteza terrestre. Después, como todos sabe-

mos, vendría la erupción". (2)

No fueron suficientes las soluciones de tipo intermedio, y el movimiento social emerge. Los matices resultan variados y contradictorios siendo desde reclamos y exigencias pequeñas burguesas hasta clamores de justicia de los grupos populares. "Las primeras fases de la revolución fueron confusas. Parecía como si sólo se pudiera contraatacar a las fuerzas de obstrucción en sus mismos términos. La fase constitucional burguesa, casi se podría decir americana, de la Revolución Francesa se inscribió en la era de la Razon". (3)

El proceso social de la Revolución Francesa se declara contrario del régimen absolutista imperante y de los privilegios derivados del mismo. Asume un sentido liberal burgués el cual más tarde proporcionará al "estado moderno" un signo marcadamente individualista -germen de posteriores despotismos.

Diversas tradiciones intelectuales concurren en la conformación orgánica del cuerpo de pensamiento liberal burgués, destacando en ello hombres como Voltaire, Rousseau, Montesquieu y John Locke en Inglaterra. Sin embargo, existen otros acontecimientos intelectuales que pueden considerar-

se como dignos antecedentes de la corriente liberalista y del individualismo subyacente a la misma.

En los siglos XV y XVI se asiste a un "renacimiento" europeo y occidental por el "humanismo" cuyo eje central fue el hombre integral. Los grandes humanistas europeos de los años posteriores llegaron a contemporizar con los propugnadores del "reformismo protestante" que se convirtió a su vez en indiscutible antecedente liberal por su fuerte sentir individualista. Sin duda, otra influencia importante fue el desarrollo de una creciente confianza en la razón humana inaugurada por René Descartes.

Sobre el esquema filosófico del liberalismo E. J. Hobsbawm nos comenta: "Filosóficamente se inclinaba al materialismo o al empirismo, muy adecuados a una ideología que debía su fuerza y sus métodos a la ciencia... Sus supuestos generales sobre el mundo y el hombre estaban marcados por un penetrante individualismo, que debía más a la introspección de los individuos de la clase media o a la observación de su conducta que a los principios a priori en que debía basarse, y que se expresaba en una psicología que no era sino un eco de la mecánica del siglo XVII, la llamada escuela asociacionista". (4)

Durante el siglo XVIII el pensamiento del liberalismo se nutre y fortalece bajo los auspicios y beneplácito de grupos de clase media en auge, vinculados a la actividad económica, comercial e industrial, los cuales manifestaban una oposición determinante hacia cualquier tipo de privilegio aristocrático o monárquico. "Esa ideología representó en su momento una fuerza liberadora no solo económica y políticamente, sino también en los planos religiosos e intelectuales, en contra de las tradiciones medievales". (5)

En el encuadre del liberalismo lo político y lo económico adquieren una marcada connotación que afectará incuestionablemente el desenvolvimiento social: En lo político se plantearon las libertades de expresión y de asociación, y en lo económico las libertades de producción y comercio.

En efecto, el nuevo "estado de derecho" proclama un respeto irrestricto a las "libertades del ser humano en todas las dimensiones en que ésta pudiera expresarse. Al paso del tiempo ello fue el fundamento principal de los regímenes constitucionales liberales burgueses en áreas de la "democracia".

Los puntos medulares del sistema se ubicaban sobre cuatro aspectos principales: igualdad, libertad, propiedad y segu

ridad. Estos se instauran como derechos del hombre de carácter natural e imprescriptibles; el Estado ejerce un ple no reconocimiento de los mismos.

No obstante, "las insuficiencias del liberalismo estaban - ya en gran parte presentes -de manera formal- en la declaración de 1789, expresión ideológica del triunfo de la burguesía, cuyo artículo final venía a definir y a fijar la - propiedad como un derecho inviolable y sagrado; esto, en - el contexto capitalista, llevaba de hecho a un insuficiente respeto de los derechos y libertades de los hombres no propietarios, es decir de los proletarios". (6)

La referencia a la igualdad por parte del liberalismo se - establece con mayor significado en el entorno del ciudadano y el estado, y no propiamente en el contexto de las relaciones económicas y sociales, es decir, en el de una -- igualdad entre los hombres y grupos sociales. "El libera-- lismo sostuvo la igualdad y la libertad como un planteamiento contrario a las estructuras aristocráticas y monárquicas anteriores. La igualdad significó que nadie podía beneficiarse por herencia de privilegios que lo colocasen por en cima de los demás y esta idea tuvo como consecuencia el - sistema representativo y las elecciones, pues la legitimidad autocrática basada en el nacimiento fue reemplazada -

por la legitimidad democrática fundada en la elección".(7)

Era evidente, el liberalismo burgués establecía un límite a la igualdad social de los ciudadanos dejando que ésta tuviera lugar de manera natural en el mundo de la producción y del consumo a través de la "libre iniciativa". Pero más aún, con tal posición se propiciaba el desconocimiento de la real existencia social de desigualdades.

Igualdad y libertad permean también en el nuevo orden jurídico. A través de la universalidad de la norma, se insiste sobre una "formal" igualdad de los hombres en sociedad que nos remite al "estado de naturaleza" singularmente descrito por Rousseau en donde los hombres libres e iguales viven y conviven en una situación de armonía y paz social.

En cuanto a la libertad, la universalidad de la norma señalaba la extensión de ésta a todos los ámbitos de injerencia de la vida del hombre. Este podría expresarse y actuar como gustase en tanto no afectara la libertad de los demás. Podría señalarse que en el fondo de todo esto lo que subyace es la problemática propia del liberalismo de hacer compatible la libertad con la igualdad.

En virtud de que "el valor principal para el liberalismo -

es la libertad y el valor principal para la democracia es - la igualdad... las relaciones entre liberalismo y democracia... pueden ser esquematizadas por el problema de armonizar la libertad con la igualdad y en caso de que la conciliación fracase en colocar los dos valores con carácter alternativo. La igualdad en la libertad no equivale a la igualdad en las oportunidades, y muchas formas de igualdad, sobre todo de naturaleza social, no están habitualmente comprendidas en el marco operativo de la libertad liberal". (8)

La dinámica del todo social, en la nueva sociedad burguesa, - instauró en el poder a una burguesía capitalista propietaria, celosa de salvaguardar -las más de las veces tan solo- de manera formal conforme a sus intereses- los postulados y principios básicos del liberalismo y del capitalismo en ascenso. Las grandes revueltas revolucionarias se constituían ahora en régimen.

Las contradicciones e injusticias sociales surgidas del nuevo régimen, arrojaron al escenario a grupos de opulencia y miseria contrastantes, derivados de amplios e incesantes procesos de industrialismo fincados en la explotación de las masas de trabajadores. En efecto, para ello resultaba fundamental la libertad de empresa y de trabajo.

El siglo XIX presencia por una parte, un inusitado apogeo - de las concepciones liberalistas, pero al mismo tiempo, a - medida que éstas se arraigaban en la sociedad, emergían con ímpetu movimientos de tipo político surgidos de las masas - de marginados y proletarios que cuestionaban profundamente al esquema liberal -y todo lo que éste trae consigo- catalo gando su ideología como tan solo justificadora de la clase poseedora. En el fondo, esto significaba un reclamo popular por una añoranza; la libertad y justicia social que nunca - había podido obtenerse de manera concreta.

El siglo de las luces cultivó una esperanza, un optimismo, la posibilidad de acceder al bienestar del ser humano de ma nera plena, en armonía y paz social. El siglo XIX se encar gaba de desacreditar estos afanes; todo adquiría un matiz - de falicidad: los principios de igualdad y libertad, los pos tulados de los derechos del hombre y del ciudadano, los be neficios generalizados de la industria, la democracia, etc., todo venía por tierra debido a un régimen económico injus- to, una contrarrevolución o una dictadura reaccionaria.

Se instaura un nuevo régimen de producción y la clase traba jadora siente y padece en carne propia los mayores estra-- gos de la explotación que origina. Su condición proletaria

cada vez resulta ser mas evidente; en todo esto, el "Socialismo Científico" de Marx y Engels desempeñan un papel fundamental: se constituye en la única posibilidad inmediata de encuadrar y sustentar históricamente la lucha proletaria en contra de la iniquidad, encubierta por la doctrina y -- principios del liberalismo y las corrupciones de los derechos individuales ilimitados.

En el "Manifiesto Comunista de 1848", Carlos Marx señalaba con particular claridad la esencia de la nueva circunstancia: "La sociedad burguesa moderna, levantada sobre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido los antagonismos de clases. No ha hecho sino sustituir con nuevas clases a las antiguas, con nuevas condiciones de opresión, con nuevas formas de lucha... La sociedad se divide, cada vez más en dos grandes campos opuestos, en dos clases enemigas: la burguesía y el proletariado" (9)

Existía una nueva condición social producto de revoluciones burguesas y trastocamientos en las circunstancias económico-productivas. Ello se sintetiza en la explotación humana en fábricas y viviendas así como en una amplia concentración de capital y poder.

La paulatina virulencia de la lucha de clases plantea una imperiosa necesidad al nuevo régimen que se funda sobre relaciones sociales capitalistas de producción: encontrar alternativas que posibiliten la contención de la misma, marginando y desechando de ser posible las soluciones extremas a dicha lucha.

Un fenómeno que resulta pertinente señalar lo constituye la extensión de las zonas de influencia social sobre los "órganos de decisión política". En las etapas incipientes del capitalismo en ascenso, dicha influencia prácticamente quedó como prerrogativa exclusiva de las "instancias concentradoras de poder económico". Con una cada vez mejor organización del "movimiento obrero" la prerrogativa fue contrarrestándose por la acción de sindicatos y partidos políticos de izquierda.

La actividad política de los grupos de izquierda integrados en su mayoría por trabajadores industriales se significó como un indiscutible elemento catalizador de cambio. Ello fue mayormente patentizado en Inglaterra y Alemania, en donde además de abrírseles las puertas del "sufragio" se les reconoce formalmente como instancias con representatividad y fuerza política.

Esta nueva fuerza política cuestiona muchas cosas, entre ellas la estructura de poder del estado y el comportamiento de este ante la sociedad. Los postulados de Smith, Ricardo, Bentham en el contexto político, establecían una distinción e incluso oposición a nivel de "Estado y Sociedad" que necesariamente deriva en la existencia de un estado inhibido para participar en la solución de las problemáticas socio-económicas que el capitalismo industrial propiciaba. Esta posición es sujeta de acré crítica por parte de las organizaciones progresistas.

El "Estado Gendarme" entra en crisis, constituyéndose en incapaz de enfrentar los efectos sociales negativos que el liberalismo clásico, en su manifestación económica y política genera. Las reformas no se hacen esperar, y en este sentido las últimas décadas del siglo pasado resultan de gran significado. No obstante, es hasta nuestra centuria cuando la organización y funcionamiento del estado sufre las afectaciones más importantes.

Puede señalarse que la crisis del capitalismo clásico -sobre todo a partir del desplome económico de 1929- deviene en el "intervencionismo de estado" contemporáneo, modificando directrices medulares del liberalismo. De tal suerte,

se asiste a un cambio en el peso específico y trascendencia de los poderes públicos del estado capitalista: Se fortalece por necesidad el poder ejecutivo a expensas del legislativo quien se había mostrado no apto para traducir y liberar las tensiones sociales del momento -libertad e igualdad jurídica resultaron en extremo inconsecuentes con la desigualdad e injusticia económica.

El cambio se da hacia una actitud "positiva" del estado hacia la sociedad, se vigila pero también se interviene -ahora no de manera implícita y velada sino abierta y determinada en la dinámica de las relaciones sociales. Esta nueva -- "técnica" habrá de contenerse dentro de los límites del llamado "Estado de Derecho" impregnado ahora por connotaciones - surgidas del proceso de adecuación, actualización y reforma del liberalismo clásico.

Las estructuras jurídicas en el nuevo "Estado de Derecho".- buscan originalmente el contener y de ser posible superar - los negativos efectos sociales suscitados; acercar el derecho a la economía; vincular la norma jurídica con la realidad social; rescatar lo rescatable.

Es precisamente en tal contexto en donde surge la doctrina

jurídica del "Derecho Social", que en el terreno de la normatividad jurídica pretende superar el férreo individualismo del liberalismo clásico. Se trata de plasmar en "Derecho Positivo" anhelos y exigencias sociales, bajo modalidades constitucionales protegidas y auspiciadas por un "Estado de Derecho".

El novedoso esquema jurídico del Derecho Social, nace a la luz en el mundo capitalista, favorecido e impulsado por la dinámica de la lucha de clases. Con ello, el estado capitalista procede al otorgamiento de una conseción ideológica a la sociedad: se acepta la existencia de injusticia y desigualdades sociales y se reconocen formalmente las aspiraciones de los grupos más desprotegidos.

La aparición del Derecho Social afecta al régimen jurídico imperante, y ello se justifica por los que cultivan la doctrina del liberalismo, como una efectiva alternativa para evitar la tan temida "disolución social" o el otorgamiento de amplias concesiones sociales presionadas por procesos convulsivos o incluso revolucionarios. De tal suerte, seguiría manteniéndose un orden social estable, armónico y en equilibrio; la sociedad mantendría su unidad e integra-

ción, cumpliendo con sus valores y fines específicos, desarrollando física y moralmente el individuo.

No obstante, la realidad social al fin de cuentas, se manifestó más contundente que los afanes y voluntad reformista de los teóricos liberales. La real existencia de desigualdades e injusticias sociales agudizaron las posiciones antagónicas y de lucha dando origen a que el esquema del nuevo derecho fuese poco a poco adquiriendo una singularidad muy particular.

En efecto, el Derecho Social adquiere una posición tal que lo instauro no ya tan solo como una simple concesión graciosa del Estado, sino como un derecho de la sociedad frente al Estado, especialmente de los grupos menos favorecidos. Las condicionantes sociales propiciaron que el nuevo derecho, con sus diferentes vertientes constitutivas, se perfilara como poseedor de su propio contenido y doctrina.

El Derecho Social, se estructura, integra y dinamiza bajo el reconocimiento de que en la sociedad capitalista lo común resulta ser la injusticia y la desigualdad social, financiando así su sentido en el ámbito de la protección e incluso "reivindicación" de los grupos sociales más desprotegidos.

No obstante, resulta falto de visión histórica el concebirlo como instancia que posibilite la resolución de las problemáticas que subyacen al conflicto social y a las contradicciones de clase, ya que esto resulta ser una tarea eminentemente política. Pero tampoco puede asignársele el papel de solo una institución que busca el preservar un orden social establecido, a través de la integración social de los individuos, del reestablecimiento del orden, la armonía, paz social y equilibrio entre las partes, bajo una concepción positiva de la sociedad.

Como se ha dicho, su cometido básico es el de propugnar y coadyuvar a una cada vez mayor "equidad en la sociedad", - incidiendo sobre la problemática resultante del conflicto de clases. Su carácter tutelar, proteccionista y reivindicador se orienta hacia los débiles en general, y no solo a los asalariados o que viven sometidos a una dependencia económica. - Aunque, como se verá más adelante, es en el "Derecho del Trabajo" en donde se plasma con mayor claridad la finalidad fundamental del nuevo derecho, quedando aún todavía como una potencialidad o tendencia en las otras vertientes del Derecho Social.

El derecho tradicional -público o privado- en su ejercicio

y aplicación, observó casi siempre una posición atentatoria en última instancia de los intereses de las clases más desprotegidas, -en especial de obreros y campesinos- coartando la expresión de sus más legítimos derechos y aspiraciones.. Estos, al paso del tiempo, han venido siendo retomados por los asalariados, marginados y proletarios en general, de -- una manera más amplia y exitosa.

Lo que ocurre, -y debe ser entendido así- es que "con o sin derecho", en las condiciones y circunstancias de nuestras - sociedades, los grupos desprotegidos y marginados, creadores en realidad de la verdadera riqueza social y material, propugnarán y lucharán por establecer estructuras jurídicas acordes con los principios más elementales de la "dignidad humana", y si ello, que es válido y legítimo no les es permitido por el régimen institucional prevaleciente, entonces, estarán dispuestos a violentar y revolucionar la injusta situación. Cuantas veces no hemos ya atestiguado históricamente momentos de tal naturaleza.

El Derecho Social, se visualiza entonces como "un conjunto - de principios que son inalineables, imprescriptibles e irrenunciables al hombre que, no escrito o escrito, nació desde que este se reunió en grupo, habiendo sido combatido prime-

ro por el Derecho Privado, que creó la clase explotadora - para proteger sus intereses de la clase explotada, y después por el Derecho Público, que estatuyó el Estado con el fin de garantizar mejor la defensa de esos intereses en -- perjuicio de los del hombre.."

"La injusticia a que ello dió origen perduró por siglos -- hasta que recientemente los débiles de la economía, los -- desposeídos de las riquezas, haciendo examen o conciencia de la situación en la que los han colocado los que todo -- tienen, incluyendo la vida y la dignidad de aquellos a -- quienes expolían, se han percatado de que pueden reinplantar, por los fueros que les son propios y característicos, con derecho o sin derecho, fuera o dentro de la Ley que -- los oprime, un cambio en el desorden que impera, en el estado de cosas, para hacer más acorde y más llevadera la vida de la especie humana". (10)

Llegado este momento cabe la formulación del siguiente -- cuestionamiento: ¿En qué principios basa su unidad esencial este nuevo Derecho Social?. En la actualidad se está haciendo costumbre el encuadrar diversidad de legislaciones y reglamentaciones en el esquema del susodicho derecho; no obstante, y para erradicar posiciones simples y mecáni--

cistas, se impone la tarea de señalar aquello que al prevalecer en cada una de dichas leyes le dan homogeneidad al -- nuevo estatuto jurídico -el Derecho Social- pese a la gran-heterogeneidad formal de sus partes constitutivas.

En los últimos años, diversos juristas han señalado clasificaciones amplias y restringidas referentes a las ramas jurídicas que pueden quedar formando parte del nuevo régimen social de derecho. De alguna forma, se coincide en que tales ramas pueden ser las siguientes:

- Leyes del trabajo
- Leyes agrarias
- Leyes de asistencia social.
- Leyes de seguridad social
- Leyes de la cultura.
- Leyes de economía dirigida.
- Leyes de regulación de la intervención del estado en la economía.
- Convenios internacionales de carácter social. (11)

Un cuidadoso análisis sobre los caracteres básicos de estas legislaciones, conlleva a concluir sobre la existencia de - principios que les resultan comunes y que permiten hacer re

ferencia a una esencia del Derecho Social. De manera esquemática estos aspectos vendrían a ser los siguientes:

- 1.- Las referencias excluyen la consideración de individuos en especial, centrando su atención en cuanto éstos forman parte integrante de grupos sociales bien definidos.
- 2.- Experimentan una connotación marcadamente protectora.
- 3.- Regulan fundamentalmente aspectos o intereses de índole material.
- 4.- Derivan al establecimiento de sistemas integrados de -- instituciones, los cuales buscan traducir la contradicción de intereses de las clases sociales.

Coincidimos con el maestro Mendieta y Núñez al señalar el error en que incurren los que niegan la posibilidad técnica de que se constituya un Derecho Social, protector de los -- económicamente débiles, por el simple hecho de observar una gran heterogeneidad temática y formal de sus legislaciones -- integrantes. Lo que habrá de tenerse en cuenta es que nos -- encontramos ante una nueva división del derecho, distinta -- al derecho público o privado, como categoría jurídica dife-

rente, y no tan solo ante un nuevo derecho de tipo especial.

"Un derecho nuevo se establece o por la originalidad de sus disposiciones, que regulan situaciones enteramente desconocidas antes, o cuando ingentes necesidades sociales van dando, en torno de ciertas situaciones jurídicas, diferente sentido a las normas que las regulan y las van enriqueciendo con otras disposiciones y con otras ideas hasta formar un cuerpo doctrinario y legal autónomo dotado de energía, de peculiares principios que los configuran como algo distinto de sus fuentes originarias". (12)

La inserción del Derecho Social como parte constitutiva del Derecho Público, resulta improcedente -al menos en lo concerniente a su aspecto sustantivo- en virtud de que este último tiene que ver más con la organización del Estado y su funcionamiento, que con cualquier otra cosa. Pero tampoco puede clasificarse al interior del Derecho Privado, pues este considera el tratamiento de las relaciones de los particulares entre sí, más no en su calidad de miembros de grupos o clases sociales, Es decir, no concibe al hombre como sujeto de vínculos sociales, como un hombre colectivo, tal como lo hace el nuevo Derecho Social.

Sobre el particular, y buscando cerrar discusiones que en principio pudieran parecernos bizantinas, el Dr. Mendieta y Núñez señala: "El Derecho es una gran unidad, que sus divisiones obedecen principalmente a fines prácticos y que existe interdependencia indiscutible entre sus diversas ramas, de tal modo que no es posible señalar entre ellas límites precisos, fronteras infranqueables. Las grandes divisiones del derecho obedecen simplemente a las características fundamentales de la Ley, y tratándose del Derecho Social, los fines de la sociedad -y en especial de los grupos desvalidos y desprotegidos son los predominantes". (13)

Prosiguiendo con este tratamiento, y en un intento por definir el nuevo estatuto jurídico, señalo lo siguiente:

Derecho Social es un conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, tutelan y reivindican a grupos sociales de marginados, desprotegidos y económicamente débiles, mantengan o no sus integrantes, relaciones formales de trabajo.

Un ensayo de definición como el que se presenta -en gran parte derivado de las conceptualizaciones sostenidas por el -- prestigiado maestro Alberto Trueba Urbina- rescata desde --

mi particular punto de vista, los elementos fundamentales y característicos del Derecho Social. Por una parte, presenta su carácter eminentemente proteccionista y reivindicador de intereses sociales; por otra, hace referencia hacia los grupos sociales que se encuentran en condición de marginación de la estructura y dinámica social, alejándose así de los beneficios que la misma pudiera suscitar.

Asimismo, el ejercicio definitorio nos remite a considerar un Derecho Social ocupado de grupos sociales que, estando incorporados a la dinámica social, por las circunstancias prevalecientes en la misma, lo hacen en condiciones desfavorables, inequitativas e injustas, lo cual en la mayoría de los casos, deviene en su constitución como grupos económicamente débiles. Si los postulados del Derecho Social, no se inclinaren a su favor quedarían expuesto todavía más a los terribles embates por parte de las circunstancias de la dinámica social.

Resulta convenientes señalar que el Derecho Social, no puede ser equivalente del Derecho del Trabajo, por muy avanzado que este resulte en sus postulados e instituciones. Si bien se reconoce que la condición propia del ser humano es la de "hombre trabajador", también debe aceptarse que en --

las condiciones actuales de la sociedad surgen serios obstáculos para que esta potencialidad se desarrolle. Bajo tal circunstancia, el Derecho Social, bajo los principios de la tutela, protección y reivindicación, habrá de considerar al "hombre-social", integrante de un grupo o clase, mantenga o no una relación formal de trabajo o se inscriba bajo el régimen del Derecho del Trabajo.

De singular relevancia resulta la distinción propia al Derecho Social referida a su función fundamental: protección -- y/o reivindicación. Para algunos especialistas, el nuevo derecho posee exclusivamente un carácter proteccionista, tutelar del débil, igualitario y nivelador; para otros su finalidad primordial se instaura más que en la protección y tutelaje en la reivindicación del proletariado. Al parecer tal es el espíritu que encuentra su basamento jurídico en la Constitución Mexicana de 1917.

Esta surge como la primera constitución "político-social" - en el mundo, derivada de un trascendente movimiento renovador popular: la Revolución Mexicana de 1910. No resulta por tanto producto de una especulación intelectual de especialistas o políticos; su esencia emana de las consignas y reclamos revolucionarios del pueblo mexicano. La constitución

establece la trama de normas y estatutos que son respuesta a un amplio programa de reformas sociales que retoman las necesidades y aspiraciones más legítimas de la sociedad, en un momento en el cual se lucha por la liberación de la dictadura política, económica y social.

Ideológica y programáticamente, la Constitución de 1917 es heredera de diversos pronunciamientos revolucionarios emanados del devenir de la lucha misma y que se constituyen en síntesis de la esencia social de nuestra revolución: El Plan del Partido Liberal Mexicano de 1906; El Plan de San Luis Potosí; El Plan de Ayala; El Plan Orozquista; El Plan de Guadalupe; El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución de la Soberana Convención Revolucionaria; la Ley del 6 de Enero; y el pacto suscrito entre el Gobierno Constitucionalista y la Casa Obrero Mundial, entre otros.

Del Congreso Constituyente de 1916-1917 emana un nuevo sistema jurídico, sobre la base de un nuevo régimen de propiedad y un orden constitucional del Estado Mexicano. Este constituyente - pese a los conflictos y pugnas lógicas del momento se manifestó como una asamblea eminentemente democrática y de vanguardia; la mayoría de los congresistas tenían el afán de plasmar en el texto constitucional sus experiencias obte

nidas y cultivadas en la lucha revolucionaria y en los foros ideológicos.

Los congresistas de vanguardia, fueron hombres comprometidos con los anhelos reivindicatorios del pueblo. Lucharon primeramente en los campos de batalla para después, en el Congreso, llegar a plasmar en la Constitución el sentido del cambio social. El ala conservadora del Constituyente -- de Querétaro, poseía hombres intelectualmente sólidos y sobre todo, concientes del momento histórico que vivían. En síntesis, el Constituyente del 17 se integró por hombres-capaces, comprometidos y sobre todo revolucionarios.

El Constituyente quiso plasmar en la nueva Carta Magna los basamentos para el surgimiento y desarrollo de un nuevo Estado y una nueva sociedad en México. Tuvieron la visión política suficiente para percatarse de que tal desafío solo podría enfrentarse si antes que cualquier otra cosa se buscaba solución a los problemas fundamentales del proletariado rural y urbano. Los artículos 27 y 123 Constitucionales son digno ejemplo de tal situación.

La Constitución de 1917 consigna un amplio programa de refor

mas sociales, el cual gira principalmente en torno a un conjunto de articulados que en un momento resultaron novedosos en su inclusión en un texto constitucional. El contenido de tales artículos define la nueva filosofía social de nuestro régimen jurídico: el artículo tercero consigna el derecho a la educación; el 27 le asigna a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el 28 establece los principios bajo los cuales se realizará la intervención del Estado en la economía; en el 123 se consignan los derechos de protección y reivindicación de las clases trabajadoras; y el 130 consigna el régimen de expresión de cultos religiosos.

Indudablemente, una de las más trascendentes actitudes políticas del orden constitucional se encuentra plasmada en el contenido del artículo "27" que proyecta un nuevo régimen de propiedad como "derecho en función social", lo cual viene a representarse como derivación de la propiedad original del Estado, para con ello hacer efectiva la preservación de la riqueza pública y la justa distribución social de la misma.

El Estado Mexicano queda en posibilidad de establecer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, en la búsqueda del beneficio social, el desarrollo

justo y equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En la Constitución de -- 1917 el derecho de propiedad pierde su connotación "natural y absoluta" instaurándose por el interés de la nación misma.

Sobre este particular el maestro Alvarez del Castillo nos comenta: "En nuestro país...concebimos desde 1917 una diferencia esencial: el reconocimiento constitucional de la propiedad como un derecho relativo, secundario, derivado de la actividad misma del Estado. No lo negamos, ni pretendemos su desaparición absoluta; pero, la posibilidad constitucional y legal de su adecuación constante, de las modalidades necesarias, individuales y colectivas, siempre está vigente..."(14)

El impulso revolucionario, traducido orgánicamente en constitución, afecta en nuestro país al régimen de propiedad privada, y despoja a la misma de su facultad ilimitada para explotar indiscriminadamente a la fuerza de trabajo; se ejerce una afectación de la estructura monopólica de la propiedad de la tierra; se restituye a la "nación" la riqueza de sus recursos; definiendo las bases del desarrollo de una nueva sociedad.

Resulta ser precisamente en tal contexto, en donde el movimiento obrero a través del artículo 123 Constitucional, re toma la nueva doctrina, en la lucha por sus derechos y con tra los propietarios que desconocen la función social que estos deben cumplir antes que cualquier otra cosa. En el 123 Constitucional se plasma con mayor claridad que en cual quier otra parte del texto constitucional la filosofía social del nuevo régimen jurídico, dándole a los trabajadores de nuestro país la posibilidad del mejoramiento en sus con diciones económicas y laborales, la realización de su digni dad como seres humanos y hombres-trabajadores, y la reivin dicación de sus más legítimos derechos. Sin lugar a dudas, éstas son las circunstancias que impulsan el proceso de es tructuración y desarrollo del régimen mexicano del "Derecho Social".

Podemos concluir esta sección citando a manera de síntesis las palabras del maestro Trueba Urbina quien nos dice: "El Derecho Social, como nueva rama del derecho, hecha ley fun damental en las constituciones desde 1917 frente al derecho individual o garantías individuales se ha sobrepuesto como un concepto con significación propia y en sentido estricto como un derecho de grupos sociales débiles, porque los fuer tes de la sociedad no necesitan del derecho para significar

la voluntad de ellos. El Derecho Social es el derecho de los débiles y en el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917 es derecho de los trabajadores y de la clase trabajadora; pero el Derecho Social nuestro es algo más que -- una norma proteccionista o niveladora, es expresión de justicia que reivindica". (15)

2.2 LA CAPACITACION COMO DERECHO SOCIAL EMERGENTE

Un régimen jurídico posee principios de naturaleza fundamental o básica, que se constituyen en la esencia del orden jurídico en cuestión y en los ordenadores del devenir del mismo. Estos elementos se integran y mantienen en un todo coherente, y el prescindir de alguno de ellos puede ocasionar la transformación del régimen normativo en otro muy diferente.

Estos principios, que bien podían denominarse como "decisiones fundamentales" solo tienen referencia y validez en momentos históricos y situaciones sociales específicas y concretas; sus manifestaciones e implicaciones se dan en torno a contextos socio-políticos diferentes. (16) México posee un texto constitucional que expresa siete principios básicos, que caracterizan y estructuran nuestra conformación política, protegiendo y tornando viable las disposiciones constitucionales:

- I Soberanía
- II Sistema representativo
- III Derechos humanos
- IV División de poderes
- V Sistema federal

VI Sistema constitucional

VII Estado laico.

Las "decisiones fundamentales" -que no pueden modificarse - por instancia alguna, salvo por la "voluntad expresa del pueblo"- se constituyen tanto en la base, estructura y contenido de la organización política, erigiéndose sobre y en torno a ellos todos los demás ordenamientos del régimen jurídico. Para fines analíticos, su clasificación puede establecerse en términos de "decisiones materiales y formales".

Se entenderá por decisiones fundamentales materiales aquellas que representan la substancia del orden jurídico: Soberanía, Derechos humanos, Sistema representativo, Supremacía del poder civil sobre la iglesia. En tanto que las decisiones fundamentales de tipo formal expresan una situación que permea el todo social: División de poderes, Federalismo, Justicia constitucional (Juicio de amparo). Las decisiones fundamentales materiales son derechos primarios que la constitución consigna, en tanto que las formales son principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales.

Una decisión fundamental que de manera directa compete a este trabajo, es la de "Derechos humanos", mismos que organi-

camente se contienen en dos declaraciones que al paso del tiempo tienden a corresponderse:

- La declaración de los derechos del hombre como individuo (originada en Francia en 1789).
- La declaración de los derechos del hombre como integrante de un grupo social (surgido en su origen del Constituyente de Querétaro en 1916-1917).

El texto constitucional de 1917 consagra a estos "Derechos humanos" a través de las llamadas "Garantías individuales y sociales". Es decir, México reconoce la existencia de derechos del hombre (individuales y sociales) los cuales, acorde con su específica realidad histórica, la constitución otorga en "garantía", estipulando el respeto y protección de los derechos reconocidos y consignados en las "Garantías individuales y sociales". Las constituciones no declaran derechos, sino garantizan el ejercicio de los mismos.

La Constitución de 1917 consagra los derechos del hombre como individuo a través de las siguientes garantías:(17)

- Garantías de igualdad: Arts. 1; 2; 3; 4; 12; 13.

- Garantías de libertad.
 - a) de la persona humana: Arts. 4; 5; 6; 7; 10; 11; 16; 22; 24; 25; 26.
 - b) de la persona cívica: Arts. 9; 15.
 - c) de la persona social: Art. 9.

- Garantías de la seguridad jurídica: Arts. 8; 14; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23.

Por su parte los derechos del hombre como parte de un grupo social, refieren a las siguientes garantías:

- Garantías del régimen patrimonial: Arts. 27; 28.
- Garantías del régimen laboral: Art. 123.
- Garantías del régimen familiar: Art. 123 (A.XXIV)
- Garantías del régimen de información: Art. 6.

Los derechos individuales y sociales (Derechos del hombre) poseen un nivel de generalidad y abstracción mayor que el manifestado por las correspondientes garantías (individuales y sociales), pasando a constituirse estas últimas en su medida y expresión concreta. En la Constitución de la República, este tipo de referencias jurídicas se extienden a más de 80 principios a través de la clasificación ya señalada, misma que solo debe entenderse con criterios convencio-

nales y didácticos.

Con la superación de las más recalcitrantes posiciones liberalistas del siglo XIX, solo resulta válido hablar de los "Derechos del hombre" en un sentido social; en el momento actual "todo derecho como toda obligación, no pueden referirse al hombre como ser aislado, sino como sujeto de una función social...; todo hombre debe estar decidido a luchar por la plena realización de todos y cada uno de los derechos humanos otorgados constitucionalmente como garantías". (18)

La teoría jurídica tradicionalmente ha consignado que no existe ningún derecho -sea éste individual o social- que no mantenga correlativamente una obligación. Esta situación es extensible al ámbito de las garantías constitucionales: no existe ninguna garantía -individual o social- que no se encuentre constreñida por una obligación -individual o social-. Pese a esta dinámica de estructuración, la distinción entre derechos y obligaciones en el momento de su real particularización, cobra ciertas dificultades.

En el ejercicio jurídico, resulta patente la circunstancia de encontrar "garantías constitucionales" que presentan dificultad en la determinación de su naturaleza intrínseca; -

en ocasiones más que remitirnos a la existencia de "derechos" lo hacen hacia obligaciones". Ello no debe conllevarnos a confusiones de principios y doctrinas jurídicas en virtud de que pese a establecerse algunas "garantías" bajo la formalización de "obligaciones", siguen constituyendo en última instancia "derechos", mismos que se hacen efectivos en el momento de la observancia de la "obligación" respectiva, redundando a favor de las personas o grupos sociales que se colocan en el supuesto. Precisamente es esta circunstancia la que le resulta propia a la "capacitación" en nuestro país.

Desde 1970, el régimen jurídico mexicano incorpora como uno más de sus ordenamientos y resoluciones a la capacitación; sin embargo, en aquel entonces la normatividad resultaba ambigua y poco precisa repercutiendo ello de manera negativa en los resultados. Se promovió así una afectación del texto constitucional y del código laboral que culminó en el año de 1978 con la reforma al artículo 123 Fracc. XIII del apartado "A" de la constitución de la república.

La afectación constitucional estableció a la capacitación bajo la siguiente modalidad: "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".

El texto constitucional establece con claridad a la capacitación como una "obligación patronal" y no como un derecho de los trabajadores de manera explícita y literal. Con ello ¿debemos pensar acaso que el susodicho derecho se consagra de manera inferida o tácita?. La respuesta a tal interrogante -que a primera vista parecería ser un asunto trivial o propio de formalistas jurídicos-, posee una singular importancia y trascendencia, ya que de su esclarecimiento y correcta interpretación, depende en mucho la naturaleza, contenido y estructura operativa de las acciones que en materia de capacitación se efectúen en el país.

Primeramente, habrá de esclarecerse si el contenido del régimen jurídico de la capacitación en nuestro país, pese a su estipulación formal en el texto constitucional y leyes reglamentarias, puede considerarse como expresión de un "derecho social en surgimiento" que irá conformándose y ejerciéndose por el dinamismo de la clase trabajadora en el país con afanes de reivindicación económica, social y política a partir de su entorno laboral -en los límites que fija el "Estado de Derecho"- o bien resulta ser tan solo una

acción recurrente coordinada en su ejercicio por el Estado y fijada dentro de un marco normativo.

A su vez, y en caso de que el contenido del régimen jurídico de la capacitación resultase en verdad un "derecho social en formación", habrá de esclarecerse las características y naturaleza de aquellas instancias que como contraparte posibilitarán la efectividad del susodicho derecho.

El estatuto laboral mexicano, establecido en el artículo "123" por el constituyente de Querétaro presenta en su contenido lo esencial del derecho de y para la clase trabajadora, llevando a cabo el reconocimiento de la existencia de desigualdades e injusticias sociales que de manera directa afectan a los económicamente débiles. Este régimen jurídico propugna por otorgarle al obrero una serie de garantías en y para el desempeño de sus actividades y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Sobre este particular, Alberto Trueba Urbina -destacado tradista del derecho del trabajo comenta: "Nuestras normas constitucionales del trabajo, sustantivas y procesales, no son simplemente proteccionistas y equilibradoras o niveladoras, en función de la socialización del derecho, sino reivindicadoras de la clase obrera; no son estatutos regulado-

res entre las dos clases sociales en pugna, sino que tienen por finalidad imponen la justicia social reivindicando los derechos del proletariado a efecto de que recupere con los bienes de producción lo que justamente le corresponde por la explotación secular del trabajo humano desde la Colonia a nuestros días". (19)

El artículo 123 constitucional considerado como fuente formal por excelencia del sistema jurídico laboral mexicano, - ha sido también señalado como fuente originaria de nuestro régimen de Derecho Social. A través de este artículo, el estado consagra una serie de "garantías constitucionales de tipo social" favorecedoras de la clase trabajadora y grupos débiles de la sociedad. La "capacitación" a partir del año de 1978 pasa a constituirse en una más de dichas garantías.

En el texto constitucional la capacitación aparece consignada como una obligación patronal, mas también se infiere que existe una obligación por parte del estado para garantizar por todos los medios que estén a su alcance, a los grupos de trabajadores, el cabal ejercicio de su "derecho". La capacitación adquiere el rango de garantía social constitucional desde el momento mismo en que se incorpora al texto del "123", un artículo que en el caso de México resulta fuente primaria de nuestro régimen de Derechos Sociales; la obliga

ción social de que ésta se lleve a efecto, recae por tanto en dos instancias: los empresarios y el Estado.

La capacitación en nuestro país, adquiere el carácter de un derecho social que técnicamente podrá calificársele como de "naturaleza mixta", en donde la estipulación de una obligación, por la sola situación de "ser", deviene en derecho. En el régimen jurídico mexicano, este tipo de situaciones se presenta con mayor frecuencia y principalmente en el ámbito de las llamadas "garantías individuales", y en especial en la sección I del Título primero constitucional. (20)

Para apoyar y fortalecer la argumentación que concibe a la capacitación como un "derecho social" puede efectuarse el análisis de algunos criterios que permitan colegir cuando un derecho de naturaleza colectiva se constituye en derecho social. Veamos tres elementos principales: (21)

- a) Criterio referente a la naturaleza de los titulares del derecho.
- b) Criterio referente a la naturaleza de los titulares de la obligación.
- c) Criterio referente al grado de generalidad o universalidad del derecho.

El primero de estos criterios remite a considerar la existencia de grupos sociales que de manera tácita o expresa se hallan indefensos o son susceptibles de entrar en estados de "indefensión" frente a terceros. En tal momento, el derecho asume un carácter protector y tutelar en una primera instancia, para considerar situaciones de reivindicación social. En el marco de la capacitación, el grupo social en cuestión lo constituyen los trabajadores de nuestro país -e incluso se podría llegar a pensar que en un contexto más amplio y general, en esta primera consideración, quedan incluidos todos los económicamente débiles y marginados- que además de requerir protección y tutela, exigen la reivindicación de sus derechos -entre los cuales se cuenta por supuesto el de su formación profesional a través de la capacitación.

En lo que toca a los titulares de la obligación, pueden estar constituidos por grupos determinados de la sociedad --uno o varios de ellos concurriendo en un sentido- o bien por el propio Estado. Como ha sido comentado con anterioridad, en el mundo del Derecho del Trabajo, y en especial de los procesos de la capacitación, la obligación recae sobre los representantes del capital -patrones, empresarios- y el propio Estado, concebido éste como "representante de la sociedad en su conjunto". Cabe señalar que este último aspec-

to -el de la obligación y responsabilidad del Estado frente al derecho a la capacitación-, representa uno de los aspectos de mayor significación que habrá de tenerse en cuenta, para un mejor cumplimiento futuro de dicho derecho.

Finalmente, el criterio de generalidad en la aplicación, nos remite al ámbito de cobertura y beneficio del Derecho Social, buscando la delimitación específica del universo abarcado. En el caso de la capacitación el universo se encuentra definido en dos momentos: En primera instancia se constituye por la población trabajadora del país, para después ir más allá de esto y circunscribirse a la población económicamente activa. Con ello queda señalada una de las problemáticas más serias vinculadas a los procesos de la capacitación y la estructuración de su normatividad actual: al parecer, la capacitación debiera extenderse a todos los grupos de trabajadores que requieren de ella -efectivos, potenciales o latentes- y no solo circunscribirse a aquellos que mantienen una relación formal de trabajo.

Los aspectos señalados corroboran la naturaleza social de un derecho más de los trabajadores, el de su capacitación; un derecho que además de su naturaleza clasista, reivindicatoria y tutelar, faculta a sus titulares para "exigir" - que el Estado asuma su plena obligación y responsabilidad -

en proveer de un servicio de formación profesional por la vía de la capacitación, o bien, "garantizar" por todos los medios a su disposición, el desarrollo de actitudes y acciones específicas por el mismo Estado o terceros, en favor de los titulares del derecho. La obligatoriedad y responsabilidad de hacer efectivo el derecho social de los trabajadores a recibir capacitación, resulta competencia de un segmento de la sociedad -empresarios y empleadores- y al mismo tiempo de la sociedad en su conjunto y, por ello, del Estado mismo.

2.3 EL REGIMEN JURIDICO DE LA CAPACITACION EN MEXICO. ALCANCES Y LIMITACIONES.

El régimen jurídico vigente en el país, establece a la capacitación como un derecho social más de los trabajadores mexicanos. No obstante, una mejor caracterización del sistema normativo que rige en la materia nos remite a la consideración de como los legisladores nacionales han concebido a la capacitación de 1917 a nuestros días.

Hasta el año de 1970, la legislación mexicana carece de una estipulación directa y explícita relativa a la capacitación de trabajadores. Al parecer, el antecedente de mayor significado se encuentra en el artículo tercero constitucional - que consagra el derecho de todo mexicano a la educación, en virtud de que el "123", que establece por excelencia los derechos de la clase trabajadora, no hace en sus orígenes ningún intento por abordar la temática en cuestión.

El artículo 123, en principio, postulaba tan solo una obligación para las empresas consistente en la creación de escuelas (las famosas escuelas artículo 123), enfermerías y demás servicios necesarios a las comunidades poblacionales, ante la ubicación de centros de trabajo o negocios separados de los núcleos de asentamientos humanos. En su momento,

el señalamiento constitucional representó la voluntad por impulsar acciones tendientes a superar los bajos niveles de instrucción y alfabetización prevalecientes en las comunidades, sobre todo de tipo rural; por ende no deben ser vistas en la perspectiva de la capacitación de trabajadores.

En su versión original, el artículo 123 concede facultades a las autoridades federales para ejercitar competencias sobre obligaciones que en materia educativa les eran propias a los patrones. Esto último bajo el entendido de que existiesen establecidas relaciones de carácter laboral.

Es hasta el año de 1934, con el movimiento suscitado en nuestro país para establecer la llamada "escuela socialista", que al modificarse el texto constitucional del artículo tercero, se alude -aunque de manera muy general- al espíritu de una educación, dirigida a obreros y campesinos:

El Artículo Tercero Constitucional reformado en 1934. "La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social".

"Solo el Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas":

"I.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo y estarán a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente";

"II.- La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá, en todo caso, al Estado;"

"III.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

"IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno".

"Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos".

"La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente".

"El Estado podrá retirar en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez a los estudios hechos en planteles particulares".

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

Tal era el texto del artículo que en 1934 daba vida al polé

mico proyecto de educación socialista en nuestro país, el cual al parecer de algunos estudiosos de éstos temas, no constituyó "una mera invención de legisladores radicales, ni se redujo a una reforma legal; estuvo claramente vinculada con una vieja y amplia aspiración por el socialismo, de la que participaban importantes contingentes del magisterio y que se pudo llevar al texto de la Constitución por la favorable correlación de fuerzas que creó la combatividad y organización de las clases trabajadoras".

"La escuela socialista tuvo manifestaciones concretas e importantes no solo en la difusión de los principios del socialismo científico sino también en la promoción y conclusión de importantes luchas sociales, de manera señalada en el campo, en la lucha por la tierra y, en la ciudad, en los esfuerzos porque las clases trabajadoras se apropiaran de los conocimientos técnicos y científicos a los cuales se les atribuía importante papel en la lucha contra la dominación del capital". (22)

El artículo tercero constitucional fue de nueva cuenta modificado en el año de 1945 para suprimir los pronunciamientos de la "escuela socialista". En su redacción este artículo hace una mención expresa a la educación de los trabajadores, aunque con un grado de generalidad muy alto. La fracción

alusiva dice:

"...II.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado destinado a obreros y campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno".

En el texto de referencia encontramos la alusión de la educación destinada a obreros y campesinos entre paréntesis, - con lo cual puede pensarse, el legislador ha querido significar la naturaleza especial que posee tal tipo de educación. No obstante, de ello no se desprende una acción "positiva" y directa a favor de propiciar y desarrollar la educación - destinada a los trabajadores, ni tampoco la obligatoriedad de alguno de los sectores sociales a proporcionarla, y mucho menos la estipulación de un derecho de los trabajadores a su formación profesional.

Fue hasta el año de 1970 cuando los trabajadores del país logran incorporar a la legislación mexicana y en especial al código laboral, enunciados explícitos referentes a su edu

cación y a la de sus hijos. La fracción XIV del artículo - 132 de la Ley Federal del Trabajo aludía a la obligación patronal para sostener los estudios técnicos, industriales o prácticos de los hijos de los trabajadores mediante la asignación de becas. El Código Laboral consignó la obligación - en los siguientes términos:

"... XIV Hacer por su cuenta, cuando empleen más de cien o menos de mil trabajadores, los gastos indispensables para - sostener en forma decorosa los estudios técnicos, industria les o ppácticos, en centros especiales, nacionales o extran jeros, de uno de sus trabajadores o de uno de los hijos de éstos, designado en atención a sus aptitudes, cualidades y dedicación, por los mismos trabajadores y el patrón. Cuando tengan a su servicio más de mil trabajadores deberán soste ner tres becarios en las condiciones señaladas. El patrón - solo podrá cancelar la beca cuando sea reprobado el becario en el curso de un año o cuando observe mala conducta; pero en estos casos será sustituido por otro. Los becarios que - hayan terminado sus estudios deberán prestar sus servicios al patrón que los hubiese becado durante un año, por lo me nos";

De mayor significado resulta la fracción número XV del mismo artículo 132 que de manera explícita señala por vez pri-

mera la obligación patronal hacia la capacitación de sus trabajadores:

"...XV Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que, de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades de trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Estas podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, - por personal propio o por profesores técnicos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas".

La referida fracción del Código Laboral -conocida con el nombre de "las catorce alternativas"- señala por vez primera de manera explícita, la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores, con la finalidad de establecer una normatividad sobre actividades de formación profesional que de una u otra manera se daban en la realidad laboral del país, además de erradicar de nuestra legislación el "contrato de aprendizaje" el cual había propiciado durante años abusos y explotación de los trabajadores. En la actualidad esta frac

ción ha sido modificada en los siguientes términos:

"...XV Proporcionar capacitación y adiestramiento, en los términos del capítulo III Bis de este título".

La incorporación en el año de 1970 de la fracción número - XV al texto de la Ley Federal del Trabajo, representó un paso adelante en el mundo del Derecho del Trabajo y de los Derechos Sociales Mexicanos, saliendo nuestra legislación del lamentable retraso en que había incurrido respecto a la capacitación de los trabajadores. No obstante, la disposición contenía una serie de limitaciones, las cuales al paso del tiempo, la hicieron poco eficiente y eficaz en el cumplimiento de su cometido básico:

- El ordenamiento jurídico de 1970 mantiene un alto nivel de indefiniciones:

- 1.- Sobre la forma y los términos en que operativamente habría de ser desarrollada la capacitación.
- 2.- Respecto a las finalidades y objetivos de la capacitación.
- 3.- En cuanto a las bases de organización macrosocial y de

participación sectorial relativas a la capacitación.

- 4.- Sobre las implicaciones derivadas de la capacitación - en la movilidad ocupacional.
- 5.- En cuanto a la existencia real o no de un derecho social de los trabajadores a recibir capacitación.

- Por otra parte, el ordenamiento de 1970 fincó una limitada intervención de las autoridades laborales en el desarrollo de los procesos de la capacitación, circunscribiendo la tan solo a la recepción de "información" o bien ejercicio de una vigilancia, que por lo demás resultaba ambigua. Al final de cuentas, la realidad resultó sumamente contundente: nadie informaba nada y nada se tenía que vigilar.

El proyecto de la fracción XV del artículo 132 del Código Laboral que fue presentado al Congreso en 1970 para su discusión, contenía un espíritu muy diferente del que apareció después en el texto sancionado y aprobado; básicamente, fincaba de manera más clara la obligatoriedad en que incurrieran los empleadores respecto a la capacitación:

"...XV Organizar permanentemente o periódicamente cursos - de capacitación profesional para sus trabajadores, de con-

formidad con los planes y programas que elaboren la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las autoridades del Trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de patronos. Estas mismas autoridades vigilarán la ejecución de los planes".

En esta redacción se precisa de mejor manera la función normativa del Estado referida a la capacitación y el adiestramiento, la cual a través del ejercicio de la "concertación" con los sectores obrero y patronal, aseguraba que estos últimos ejercieran su obligación para con la capacitación de los trabajadores. La injerencia del Estado no quedaba circunscrita a "sólo ser informado", sino se extendía a las fases de formulación de los planes y programas de capacitación y a la vigilancia del cabal cumplimiento de los mismos.

Las limitaciones del precepto jurídico incorporado a la Ley Federal del Trabajo en 1970 pueden resumirse en: ambigüedad y generalidad. El resultado concreto fue que se dejó la capacitación a la voluntad e iniciativa de las partes, obteniéndose mínimos resultados. Fue así como ante tal situación, en octubre de 1977 el titular del Ejecutivo Federal remite al Congreso un proyecto de decreto que adiciona la fracción XIII del apartado A del artículo 123 constitucional. En la

esposición de motivos se establecen entre otras cosas, aspectos como éstos:

"Se estima prudente destacar que la capacitación y la formación profesional guardan una muy estrecha relación con la formación del individuo, que buscan mejorar su condición y propiciar cambios económicos; aspectos que deben quedar dentro de la esfera que es propia del artículo 123 Constitucional, cuya reforma se promueve con la plena conciencia de que el progreso futuro y la conservación de la paz social dependen, en gran medida, de la participación efectiva de las grandes mayorías en los procesos productivos".

"Todas las consideraciones anteriores demuestran la inaplazable necesidad de reformar el artículo 123 Constitucional, para elevar a nivel de garantía social el derecho obrero a la capacitación y a la formación profesional y contemplar, según se dijo, la obligación patronal de contribuir a hacer efectiva dicha garantía, mediante el establecimiento de sistemas de capacitación y formación profesional que beneficien directamente a la clase trabajadora".

"La mecánica de la reforma que se somete a la alta consideración del H. Congreso de la Unión, consiste en adicionar a la fracción XIII del apartado "A" con una disposición refe-

rente a la obligación patronal de cooperar al establecimiento y funcionamiento del servicio de capacitación y formación profesional de los trabajadores mexicanos".

"Se ha previsto dejar a la ley reglamentaria correspondiente, la definición de los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

La adición de la fracción XIII, del apartado "A" del 123 - Constitucional quedó establecida en los siguientes términos:

Artículo 123.-

A.-

I a XII.- "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

XIV a XXXI.-

La reforma constitucional aparece el 9 de enero de 1978 en el Diario Oficial de la Federación traducéndose en la Ley - Federal del Trabajo a través del artículo 153 de su Capítulo III Bis referente a la Capacitación y el Adiestramiento

de los Trabajadores. Estos nuevos ordenamientos -que entran en vigor a partir del primero de mayo de 1978-, contienen -de manera sintética los siguientes aspectos:

- a) El "derecho" del trabajador de recibir por parte de su empleador capacitación y adiestramiento.
- b) El derecho de los trabajadores a participar, de común acuerdo con sus empleadores, en el establecimiento de planes y programas de capacitación.
- c) Indicaciones sobre los lugares y características del personal que proporcionará la capacitación, así como -sobre los tiempos que habrán de asignárseles a estas -actividades.
- d) Señalamientos sobre los objetivos y finalidades de la capacitación.
- e) El establecimiento de órganos e instancias institucionales para la realización y vigilancia de las acciones de capacitación y adiestramiento (Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento).

El régimen jurídico de la capacitación en el país, fijado

en los ordenamientos jurídicos ya citados, posee elementos que además de otorgarle una significación especial, le proporcionan su singularidad respecto a otros sistemas de formación de recursos humanos creados a la fecha en la región latinoamericana. De manera breve comentamos a continuación los que parecen resultar de mayor relevancia. (23)

- 1.- El ámbito propio al desenvolvimiento de los procesos de la capacitación se ubica en el "mundo del trabajo"; es decir, su trascendencia deriva de la manera como se manifieste en el acontecer y circunstancias de las relaciones laborales en el país.

De ninguna manera se desconocen las connotaciones de tipo educativo que en sí conllevan las acciones de capacitación, sino se quiere recalcar el que éstas últimas no representan manifestaciones exclusivas de orden educativo. El sentido de la capacitación, fuera de dicho ámbito, posee referencias sociales específicas derivadas de la naturaleza de las relaciones sociales de producción prevalencientes y de las condiciones en que éstas se desarrollan.

- 2.- El cuerpo jurídico del régimen de la capacitación en el país queda inscrito en los límites del Derecho Labo

ral Mexicano el cual -como ya ha sido indicado anteriormente- pretende desarrollar una acción reivindicatoria y protectora de los intereses de los trabajadores.

- 3.- Tal sistema jurídico coloca tanto a trabajadores como a empresarios, bajo la normatividad y vigilancia del propio Estado, ante la necesidad de hacer efectivas - las disposiciones de ley establecidas. Esto se perfila a través del establecimiento y desarrollo de "relaciones laborales" y más específicamente de contratos de trabajo que contengan el acuerdo de trabajadores y empresarios respecto a intereses laborales contrapuestos.

Se concibe que las obligaciones y derechos en materia de capacitación, habrán de adquirir concreción en el seno de la específica relación de trabajo (conforme a las características de esta última); por lo tanto, el contrato de trabajo se configura como la instancia jurídica idónea para que se conjuguen la normatividad general sobre capacitación y la situación laboral concreta a nivel de empresa, establecimiento o rama de actividad económica.

- 4.- El régimen jurídico de la capacitación, consigna como obligatoria la inclusión de aspectos sobre capacitación y/o adiestramiento en contratos o convenios colectivos, de carácter común y ordinario o que abarquen alguna rama de actividad económica, en una cierta región o a nivel nacional. No resulta negociable la inclusión de la capacitación en los contratos de trabajo.

Las disposiciones son vigentes para el total de trabajadores de una empresa o establecimiento, siendo éstos personal de confianza -en sus diferentes niveles jerárquicos- o bien personal vinculado a las actividades de operación y ejecución.

- 6.- El régimen de la capacitación postula una amplia participación de los sectores sociales, misma que pretende traducirse desde el nivel de la concertación directa entre trabajadores y empleadores en las diversas unidades económicas, hasta el establecimiento de estructuras tripartitas o bipartitas de naturaleza nacional, regional o sectorial que asesoren y apoyen técnicamente a la instancia coordinadora del "Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento": La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

7.- Otro aspecto importante contenido en el sistema jurídico de la capacitación lo constituye el cierto grado de "flexibilidad presente en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en cuanto deja que las partes interesadas -trabajadores y empleadores- efectúen una serie de opciones sobre aspectos en donde no existe una "previsión taxativa" de ley. En tal sentido, y a manera de ejemplo, pueden señalarse los siguientes:

- 1) Sobre las fases y duración de planes y programas - de capacitación. (acción capacitadora).
- 2) Sobre las modalidades operativas de la capacitación (cursos, programas, becas, etc.).
- 3) Sobre la ubicación física de la acción capacitadora (dentro o fuera de la empresa).
- 4) Sobre el ámbito de cobertura de los planes y programas de capacitación.
- 5) Sobre las características de los agentes capacitadores, etcétera.

8.- La Ley Federal del Trabajo, faculta a la Secretaría - del Ramo a tomar la iniciativa para la disposición de "criterios generales" a los cuales deberán sujetarse - las "partes" en el proceso de formulación de los dife- rentes planes y programas de capacitación y adiestra- miento. Con ello, las autoridades laborales tienen la posibilidad de modificar o incluso rechazar las modali- dades de las acciones convenidas por las partes respec- to a capacitación cuando éstas contravengan las dispo- siciones y el espíritu de la Ley.

No resulta factible, ni pertinente a los fines del presente trabajo, el proseguir con mayores especificaciones acerca - de la conformación y funcionamiento del régimen jurídico de la capacitación en el país. Estos detalles pueden ser fácil- mente identificados con la simple revisión de los ordenamien- tos jurídicos en la materia que si bien no resultan del to- do explícitos y concretos, tampoco se nos presentan como -- confusos.

C A P I T U L O I I I

LA CAPACITACION ANTE LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS
DE DESARROLLO NACIONAL

3.1 CONNOTACIONES RELATIVAS A LA VINCULACION ENTRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROCESOS DE CAPACITACION.

Desde tiempos remotos, con la aparición misma del hombre en la tierra se hace vigente una doble interrogante de carácter existencial: cual es su origen y destino. Acomete el hombre la explicación de su génesis en el ámbito de la metafísica, de lo divino, pero se torna mucho más indefinido respecto a su futuro, en virtud tal vez de que a cada instante la posibilidad de la muerte se cernía sobre ellos.

Sin embargo, es en su vida cotidiana donde el hombre encuentra por vez primera una posibilidad de esclarecimiento y de terminación de su futuro y destino. En todos los niveles del mundo físico encontraba, de manera persistente, una constante renovación y recreación de procesos naturales, en donde era evidente la génesis, maduración, crisis y renacimiento del ciclo observando a este último, en cada nueva ocasión, en una situación distinta de evolución.

Las adaptaciones realizadas en torno al "principio evolutivo" fueron muchas pero siempre se conservó lo esencial del mismo: la transformación, la mutación, el cambio. Lo esencial del fenómeno evolutivo -el cambio- se manifiesta de

múltiples maneras: en la configuración, en la manera de ser. Es un cambio en el estado de las cosas y de los procesos, pero implica la trascendencia del estado original. Precisamente en ello radica lo fundamental del cambio.

Por ejemplo, una sociedad que de manera paulatina asimila valores que no le son propios, que no tiene presente e incluso desconoce sus raíces históricas, paulatinamente se va fusionando a un contexto ajeno independiente de su ser y, fatalmente terminará cambiando; no obstante, el cambio resultante se habrá dado, no en la perspectiva de lo trascendente, sino de la degradación y retroceso ya que tal sociedad tenderá, indefectiblemente, a desaparecer como una y a aparecer como otra: concepto de involución.

Aceptando la validez de la trascendencia del estado original, implícito al concepto de cambio, surge la duda relativa a la determinación e incluso cuantificación de la presencia de tal hecho, a lo cual habría que agregar que la trascendencia resulta estar relativizada históricamente y expresa, por lo tanto, las contradicciones sociales vigentes en una sociedad.

Hablar así -en los términos referidos- de una mayor o menor

trascendencia en el cambio, es hacerlo de manera ideológica y respondiendo obviamente a determinados intereses de grupo; hacerlo en base a una perspectiva histórica es otorgarle plena validez a lo fundamental en el cambio.

Considero así que toda sociedad vive inmersa en una dinámica dialéctica de conservación y cambio -de continuidad/discontinuidad- tornándose por tal motivo en proyecto de carácter histórico; o dicho en otros términos, en proceso de creación permanente.

En tal sentido, la transformación, como proyecto de cambio social, puede llegar a ser poco viable o bien frustrarse a consecuencia del desconocimiento de circunstancias históricas objetivas, pues de hecho en el mundo social vigente el nivel de opción, de libertad, de creación social no resulta ser ilimitado y sujeto a la exclusiva voluntad de los hombres sino que, por el contrario, queda condicionado por los márgenes que definen una normatividad histórico social.

En el mundo contemporáneo una de las variantes de la transformación social que mayor arraigo ha tenido, no sólo en el ámbito intelectual y académico sino sobre todo en el de la vida política, ha sido el del "desarrollo"; a través de és

te se quiere significar -entre otras cosas- el establecimiento de una mayor complejidad en el todo social, con esquemas valorativos distintos, patrones de vida y de consumo diferentes, etc.

El cambio se denota entonces en función de tal estado de desarrollo alcanzado. La consecuencia inmediata de ello es lógica: existe una instancia que se desprende del concepto desarrollo, la cual genéricamente se denomina subdesarrollo. Este a su vez, desde que surge ya se encuentra en vías de dejar de serlo; por lo tanto, la trascendencia del cambio se constriñe exclusivamente a las "propiedades del desarrollo".

Ante este hecho resulta pertinente una aclaración. El señalamiento de la existencia de estas dos instancias -desarrollo y subdesarrollo- sólo resulta procedente como convención y para fines exclusivamente analíticos. La vigencia natural de ambas instancias es la de una dicotomía interactuante y en constante dinamismo, que constituyen un proceso, único y complejo, poseedor de diversas formas de manifestarse, en donde se podría caracterizar al desarrollo y al subdesarrollo, pero en donde también queda claro que la desaparición de una, conlleva la desaparición de la otra.(1)

Es por tal motivo, que la trascendencia del cambio social desde la perspectiva de la dualidad desarrollo-subdesarrollo deberá condicionarse por la vigencia de una normatividad histórica, la cual a través de sus leyes objetivas de desarrollo social determinarán las modalidades y alcances de la transformación social.

El marco de referencia representa el ámbito y las condiciones que deberán ser consideradas, tensionadas al máximo y puestas en crisis en todo proyecto histórico de cambio, de transformación social, de desarrollo; sólo así será congruente con la normatividad histórica existente.

Al efecto, cabe señalar que un proyecto de desarrollo cuyo afán se circunscriba a encontrar soluciones a cuestiones tales como los desequilibrios en materia de comercio exterior, explosión demográfica, marginación social, etcétera, dejando de lado la vigencia de las leyes de desarrollo del sistema, tales como la de acumulación de capital, fatalmente carecerá de planteamientos que ataquen el aspecto causal de los problemas. Proceder así supone continuar por el camino contrario al del tensionamiento del sistema, de la normatividad histórica existente y de los proyectos objetivos de transformación social.

No obstante, habría que decir que todo proyecto de transformación social mantiene una relativa correspondencia respecto a la normatividad histórica de desarrollo social, haciendo que sus elementos se constituyan en garantía de continuidad respecto a condiciones existentes (y que resultan convenientes respecto a determinados intereses de grupos sociales) o bien en catalizadores del cambio social con matices progresistas e incluso radicales.

Estas diferentes perspectivas se definen y operan a través de expresiones de carácter político respecto al cambio y en este caso respecto al desarrollo, las cuales en la mayoría de las veces no resultan ser homogéneas y puras, sino son - la síntesis dialéctica establecida a partir de una correlación de fuerzas sociales, poseedoras de diferentes intereses de clase. Se constituyen entonces los distintos modelos políticos de desarrollo, poseedores de estrategias que varían en profundidad, alcance y trascendencia.

Las distintas tácticas de acción que le son propias a las diferentes estrategias de desarrollo resultan estar impregnadas de las pretenciones y objetivos del desarrollo a alcanzarse; sin embargo, en casi todas ellas se puede afirmar que el elemento humano es, de una u otra forma, actor prin-

principal de los esfuerzos; tal es el caso de la preocupación constante por la capacitación.

En consecuencia la caracterización de la capacitación dependerá de la estrategia de desarrollo en la cual aquella se encuentre inserta. El caso de las sociedades latinoamericanas y por ende de la mexicana es muy ilustrativa al respecto.

Podemos advertir que a partir de los años cuarentas, (aunque en algunos países la tendencia viene desde tiempo atrás) se insiste y se inclina a aceptar un modelo calificado convencionalmente de carácter eficientista, cuya lógica fundamental se apoya en la idea del crecimiento a ultranza.

Es un crecimiento que se muestra como ilimitado, caracterizable en términos de rendimiento, eficacia productiva, niveles de consumo, además de permitir su previsión y control.

De esta suerte, el crecimiento exige entre otras cosas, desarrollar las fuerzas productivas y racionalizar el uso de los recursos limitados con que se cuenta, siendo soporte fundamental de tal proceso la adecuación de estructuras tecnológicas con orientación al cumplimiento del cometido fun-

damental: el crecimiento. En nuestros países tal exigencia de cambio social asumió la modalidad de la industrialización y más, concretamente por la vía de la llamada substitución de importaciones.

Una estrategia de desarrollo de tal naturaleza constriñe la dinámica social y en especial la del hombre trabajador a los límites de la eficiencia y eficacia, privilegiándose en este sentido un cierto tipo de organizaciones, estructuras, tecnologías, necesidades, etc., en detrimento de otras instancias.

Se ejerce así una tendencia desequilibrante en favor de actividades que pueden ser calificadas, sin excesos conceptuales, como de utilitarias, reduciendo con ello a los seres humanos a desempeñar papeles sociales específicos tales como productores, consumidores, competidores, etc.

La capacitación de la fuerza de trabajo en este contexto adquiere una doble connotación: por un lado se abocará a la atención de afanes productivistas, procurando la cada vez mayor correlación entre el trabajador y su trabajo.

El resultado final de esta estrategia de desarrollo se tra

dujo en fuertes desequilibrios en todos los ámbitos de la vida nacional de los países que la llevaron a la práctica, siendo lo más doloroso del proceso, las graves injusticias sociales provocadas; con ello en un momento dado ya no sólo se ponía en peligro la existencia de los grupos sociales no beneficiados directamente en el proceso, sino en general de todo el sistema. El agotamiento en torno a las expectativas resultaba evidente; modificar la estrategia del desarrollo resultaba tarea impostergable.

Es menester señalar que el cambio en la estrategia de desarrollo descrita no se llevó a cabo de manera unísona en todos los países de la región; incluso en algunos de ellos - todavía se observa la vigencia de la misma en toda su potencialidad (Chile, Uruguay, Paraguay, etc.). Sin embargo, en el caso de México la reversión de los procesos señalados se consideró como necesaria e impostergable desde el momento mismo en que resultó claro el fracaso, a partir de los años de 1968-69, de la política de desarrollo con esta bilidad.

A partir de esos años la nueva estrategia del desarrollo adoptada en México seguiría persiguiendo como valor el crecimiento económico, mas no en calidad de cometido único y -

fundamental, trasladándose este último al ámbito de la distribución de los logros y beneficios obtenidos en el esfuerzo nacional. La viabilidad de dicha estrategia fue precaria en los primeros años, incluso llegó a niveles altos de -- cuestionamiento, con peligro de frustrarse a finales de - 1976. Su recuperación se debió, en gran parte, al soporte recibido por la explotación de los yacimientos petrolífe--ros del país en aquel entonces.

Ante estas nuevas circunstancias la capacitación nuevamen--te define su derrotero:

La capacitación sigue buscando su razón de ser entre el - trabajador y su ámbito laboral, pero ahora, además de su - directriz eficientista, se explicita en términos de benefi--cio y bienestar social. Era una manera de lograr el fin - principal de la estrategia: la distribución de la riqueza y de los beneficios creados de manera más equitativa entre todos los sectores de la sociedad. La capacitación adquiere connotaciones de tipo social. Tal vez el rasgo más sobresaliente de este momento resulta el compromiso explícito de los distintos actores sociales de promover acciones de capacitación denotado en 1978 con las modificaciones en la materia al "123" constitucional.

Sin embargo, en el momento actual una cosa es indiscutible: la demostración evidente y palpable de que las estrategias de desarrollo llevadas a cabo en las últimas décadas no han consolidado sus expectativas.

Ante ello, se instaura una disyuntiva no sólo para el caso de México, sino también para las demás naciones del área latinoamericana, consistente en la definición de nuevas políticas de desarrollo, las cuales, obedeciendo a las circunstancias históricas de donde emanen serán planteadas con carácter progresista o reaccionario.

Optar por una definición de carácter conservador remitiría a sobredimensionar los avances y conquistas obtenidos a la fecha por la clase trabajadora, propugnando en tal sentido por incrementos en los costos de tipo social y en los sacrificios de la mayoría de la población, todo ello con la finalidad de restituir las condiciones de acumulación del sistema. Una posición de tal naturaleza resultará propicia al remosamiento y actualización de viejos proyectos de carácter reformista.

En la perspectiva opuesta se encuentran posiciones que, retomando la experiencia de los procesos de cambio social en

la década de los años 50's (Cuba) y de principios de los años 80's (Nicaragua) buscarán dar una respuesta sui géneris respecto a la interrogante planteada en la construcción de una nueva sociedad latinoamericana. (2)

Tanto una como otra alternativa indudablemente resultan extremas en la gama de opciones de desarrollo, por lo cual ante tal circunstancia se podría señalar que lo fundamental a ser tenido en cuenta ahora más que nunca se vincula al cuestionamiento en torno a quienes serán los beneficiarios del desarrollo. Con ello se caracteriza la opción, bien como una tendencia concentradora, bien como una redefinición de concepciones y líneas de acción tendientes a la justicia, reivindicación y bienestar social de la población.

Es de tal suerte como la capacitación volverá a quedar vinculada firmemente y de manera importante a los esfuerzos de transformación social, pero modificando el papel que hasta hoy ha desempeñado. Generalmente ha sido una instancia de supeditación, receptora de múltiples determinaciones sociales, por lo cual ha mediatizado e incluso en muchas ocasiones perdido su relativa autonomía. Ahora, ante las nuevas condiciones se deberá convertir en verdadero

catalizador del cambio social; ello no es una actitud voluntarista, su viabilidad es fundamentada históricamente.

3.2 CONNOTACIONES DEL DEVENIR EDUCATIVO Y DE LA CAPACITACION EN LA FASE POSTREVOLUCIONARIA DE LA NACION.

El intento por señalar los aspectos que tipifican y caracterizan las diferentes etapas de desenvolvimiento de la capacitación en el país, establece la necesidad de comentar algunos elementos que al resultar pertinentes a la relación educación - economía, han ejercido y ejercen todavía en la actualidad su afectación sobre las connotaciones de la capacitación.

Si bien hoy en día el ámbito propio de la capacitación es - el mundo del trabajo, de ninguna manera podrán desconocerse las implicaciones educativas que todo proceso de capacitación conlleva; la evidencia histórica constata tal afirmación. Como se podrá apreciar, en una importante y amplia fase del desenvolvimiento educativo del país, la capacitación se encontró plenamente fusionada - tanto institucional como operativamente- al sistema educativo nacional. Así, hablar de educación y capacitación resultaba coincidente en tiempo y espacio.

En este sentido se impone una reflexión: la educación en México, sobre todo a partir de la instauración del "Estado Liberal" ha mantenido de alguna manera, concepciones amplia-

mente ideologizadas, con un contundente optimismo respecto a sus bondades sociales, el cual bajo diversas circunstancias, se ha matizado y puesto al día. Se presenta y mantiene una actitud "positiva" respecto a la educación.

El optimismo educativo que ha impregnado la ideología del pensamiento gubernamental mexicano en la materia, parte de la siguiente base: "todos los problemas de la humanidad se originan en la falta de educación de los individuos, en su ignorancia, en su falta de ilustración, lo cual los hace in capaces, ineficientes, indolentes, egoistas e inmorales. - Así, de acuerdo con esta corriente, todos los problemas de la humanidad se resolverán cuando, por medio de la educación, se logre hacer sabios y virtuosos a todos los hombres". (3)

El enfoque pedagógico oficial plantea a la educación con la capacidad suficiente para trastocar las circunstancias económicas, sociales y políticas del país. Se le considera como lo más importante para el estado, es la base de las instituciones sociales, es el origen de todo bien social e individual, es el medio para adquirir el más alto grado de esplendor de la civilización, es el principio en que descansa la libertad y el engrandecimiento de los pueblos, etc."(4)

Estas posiciones, encuentran su basamento en la ilustración

européa del siglo XVIII y en la corriente positivista del - siglo XIX. Contempla concepciones "idealistas" de la historia de la naturaleza y la sociedad que se integran dentro - de un proyecto social "utópico". En cierta forma el optimismo educativo se constituye en posición legitimadora y justifica dora del orden establecido.

El optimismo educativo mexicano, con fines analíticos, puede vislumbrarse desde 2 momentos o fases principales que no necesariamente deben resultar secuenciales ya que en ocasiones se yuxtaponen e interactúan mutuamente al ejercer determinaciones en uno u otro sentido, para matizar y definir - con ello el período de que se trate. Estos caracteres educativos son:

- a) La educación en sus connotaciones político-ideológicas. Se constituye como instancia de unificación nacional y forjadora de una conciencia mexicana.
- b) La educación en sus connotaciones económicas. Se constituye como instancia promotora del desarrollo económico fundado en la industrialización.

Estos grandes caracteres de la educación en nuestro país se

reflejan -entre otras cosas importantes- en las manifestaciones del sistema educativo nacional, tanto en sus aspectos de política, como programáticos e institucionales. Indudablemente, la capacitación ha sido afectada significativamente con estas modalidades de expresión educativa, pasando a definir con ello su carácter particular.

Tal como ha sido señalado, estas expresiones educativas se contextualizan en el marco de circunstancias políticas, económicas y sociales concretas, bajo esquemas de acumulación de capital determinados y con voluntades e interés por llevar adelante modelos y estrategias de desarrollo específicas. Tratemos de señalar los aspectos más significativos de este acontecer, haciendo énfasis en los procesos educativos de la capacitación.

Las manifestaciones educativas presentes durante los siglos de la colonia española, están influenciadas de un fuerte carácter político ideológico. Se buscó a través de la educación, el extender y fortalecer esquemas de control y dominación política, así como reproducir los condicionantes básicos para la implantación y conservación de modelos de relaciones sociales existentes en la metrópoli. En esos años, la educación resulta restringida a los aspectos propios de la evangelización de amplias masas de población iletrada.

Durante el siglo XIX la hegemonía educativa continuó siendo expresión de afanes clericales y minorías ilustradas bajo esquemas "axiológicos" europeizantes. No obstante, con el movimiento de emancipación política de 1810, surgen las primeras posiciones acerca de que la educación deberá ser extendida a todos los sectores de la población bajo principios de "integración nacional". Empieza a definirse con claridad la diferencia en concepciones educativas de tendencias conservadoras y liberales.

El liberalismo mexicano del siglo XIX asume como una de sus líneas principales, el rescate de la educación de manos de la iglesia, para hacerla girar hacia el mundo del laicismo. Ello tiene concreción en la Constitución de 1857 donde se promulga la "libertad de enseñanza"; posteriormente, en 1880, se modifica el texto constitucional en la materia y se consigna la educación como "uniforme", "laica", "gratuita" y "obligatoria" para todos los ciudadanos. (5)

El optimismo educativo resultaba patente en el liberalismo mexicano del siglo pasado. Uno de sus máximos pensadores, Don José María Luis Mora señalaba: "Nada es más importante para un estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales de un pueblo cuya educación religiosa y política esté en -

consonancia con el sistema que ha adoptado para su gobierno: todo se puede esperar, así como todo debe temerse, de aquel cuyas instituciones políticas están en contradicción con - las ideas que sirven de base a su gobierno; la experiencia de todos los siglos ha acreditado esta verdad de un modo in contrastable". (6)

Esta posición fue desarrollándose a lo largo del siglo pasado; proclamó en contra de los privilegios conservadores -- -justificados y promovidos por la educación de la iglesia- las libertades e igualdad de los ciudadanos. Esto fue así hasta el momento del triunfo liberal, a partir del cual, la posición combativa y de vanguardia sede su paso a otra más "moderada y prudente". Con la consolidación de las relaciones sociales capitalistas, se impone un proyecto "positivo" de educación nacional.

El positivismo educativo, tuvo un fuerte impacto en la sociedad de ese entonces principalmente por la acción de Gabino Barreda, quien incluso, llegó a imponer sus concepciones sobre el grupo de "liberales moderados" representados - en el porfiriato por la camarilla intelectual de los "científicos". No obstante, la convicción acerca de que la educación fuese una instancia portadora de "conocimiento y verdad" y de "capacidad transformadora", resultaba más que to-

do, una reacción contra las posiciones liberales tradicionales en educación que podían llegar a poner en peligro el "orden social" establecido y el "progreso" de la nación.

Durante el porfiriato se experimenta cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas, proceso vinculado en lo fundamental al "capital extranjero". Sin embargo, ello no genera para el régimen una presión definitiva en la formación de "recursos humanos" calificados. Por aquel entonces, existen tan solo unas cuantas escuelas técnicas, de oficios y de educación para adultos; al parecer esto obedece al hecho de que las necesidades de trabajadores capacitados para la actividad productiva podían ser subsanadas, sin problemas mayores, por las unidades económicas, especialmente en la incipiente industria extractiva orientada al comercio exterior.

Durante las dos primeras décadas del presente siglo, cambió poco el sentido filosófico conceptual asignado a la educación debido tal vez a la búsqueda por establecer una identidad nacional y toma de conciencia sobre nuestra mexicanidad, esto prevalece como aspecto fundamental en el marco de la ideología educativa de entonces, impregnada de un marcado tinte optimista: Francisco I. Madero, llegó a expresar su fe educativa señalando que "indudablemente la instrucción -

pública es la base de todo progreso... la única que ha de elevar el nivel intelectual y moral del pueblo mexicano".(7)

El conflicto armado de 1910 provoca entre otras cosas de importancia, el que la expansión de las fuerzas productivas pierda su dinámica de años anteriores. Hasta ese momento, de manera tradicional, la expansión económica se fundamenta sobre el uso intensivo de mano de obra y sobre una "rudimentaria" división técnica del trabajo, situación que no exigía de la creación de instancias especiales para formación de mano de obra calificada.

Conforme las condiciones socio-políticas y económicas del país van superando la inestabilidad del conflicto armado, las connotaciones educativas comienzan a cambiar. Este "proceso de transición" de una educación que privilegia los aspectos político-ideológicos hacia otra que pretende la vinculación más clara y definida entre educación y economía, acontece entre los años de 1920 a 1940.

Durante esos años de "transición", se presenta de nueva cuenta una confrontación entre clero y Estado en el sentido de cómo y quién debía asumir la responsabilidad del desarrollo educativo en el país. Esto acontece en el contexto de lo que califica la historia mexicana como "Guerra Cristera"; -

el resultado fue que la educación, antes que cualquier otra cosa, siguiere perfilando un sentido de unidad y cohesión nacional por parte del Estado.

La década de los años veintes constituye la culminación del optimismo educativo liberal en su concepción clásica, a través de la aparición del proyecto Vasconcelista. En efecto, la educación llegó a concebirse bajo criterios de democracia y libertad más que economicistas. La ideología Vasconcelista planteaba que "lejos de servir a las necesidades de educar hombres para lo estrictamente utilitario, buscaba, - por medio de la instrucción popular, atacar la barbarie que el pueblo de México padecía desde la colonia española"(8)

En el proyecto de Vasconcelos, la concepción educativa resulta en principio contraria a cualquier tendencia "utilitaria", se asume el propósito por erradicar la ancestral ignorancia de la población y se reitera la voluntad de lograr una mayor identidad e integración nacional como valor supremo de mexicanidad e independencia.

La acción educativa se inicia en 1921 en las comunidades indígenas y rurales, bajo el impulso de las llamadas "Misiones Culturales" cuya inspiración se remonta a los misioneros evangelizadores españoles del siglo XVI. Los nuevos --

"maestros-misioneros se propusieron recorrer el país entero llevando hasta las más lejanas o pequeñas poblaciones no só lo la habilidad para leer y escribir, sino también un cierto adiestramiento en labores manuales, artesanales, industriales y agrícolas". (9)

El espíritu original de las "Misiones Culturales" es señalado claramente por Daniel Cosío Villegas: "... en México hubo entonces como una deslumbradora aurora boreal, anuncio de un verdadero, auténtico nuevo día. La educación no para una clase media urbana, sino en la única forma que en México puede entenderse: como una misión religiosa, apostólica, que se lanza y va a todos los rincones del país llevando la buena nueva de que México se levanta de su letargo, se yergue y camina. Entonces sí que hubo ambiente evangélico para enseñar a leer y a escribir al prójimo; entonces sí que se sentía en el pecho y en el corazón de cada mexicano que la acción educativa era tan apremiante y tan cristiana como dar de beber al sediento y de comer al hambriento." (10)

El espíritu "mesiánico" de las "Misiones Culturales" era correspondiente en última instancia, con un proyecto educativo rebazado por el contexto socio-político de la época; fundamentalmente contradecía los afanes e intereses de la élite política triunfante de la revolución. El proyecto educati

vo Vasconcelista encontró niveles mínimos de viabilidad, requiriéndose en tal sentido un cambio, una transformación de concepciones, las cuales cobrarán vida plena en la década - de los años treinta con el impulso a la educación técnica y la escuela socialista.

A finales de la década de los veinte y principios de los años treinta, resulta común encontrar en la estructura gobernante posiciones críticas a la concepción educativa de Vasconcelos. Se manifiesta ya una preocupación por establecer los vínculos entre educación y trabajo, misma que se fue extendiendo conforme avanzaba la institucionalización de la educación; era marginada la ideología educativa del liberalismo clásico.

La separación del esquema educativo tradicional se da a mediados de la década de los años treinta, con el gobierno Cardenista, de una manera muy singular, por la instauración de la "educación socialista". "El hecho de que ese avance se lograra en la década de los treinta se explica, por un lado, por el empuje de las organizaciones de trabajadores; algunos elementos que explican este particular empuje son, seguramente, la dinámica propia del movimiento, los efectos que la crisis del capitalismo (1929-1933) tuvo en la vida de los trabajadores y el ejemplo que para éstos representa-

ba el progreso de la Unión Soviética. Por otro lado, la explicación está en una situación internacional favorable, - particularmente la presencia de una gran cantidad de virajes reformistas -incluyendo a los Estados Unidos- y la imposibilidad de este país de actuar en contra de los movimientos revolucionarios de otros países. A esta situación debe añadirse la particular debilidad en que se encontraba la -burguesía mexicana".(11)

La educación socialista se instaure -con todo y sus fuertes contradicciones- como un proyecto de transformación social; el Estado asume una total responsabilidad en el proceso de formación de los habitantes del país bajo lineamientos científicos, ejercicio de la crítica y adquisición de posturas comprometidas con la realidad social del país; se antepone el interés social al individual en todos los ámbitos de la vida colectiva; se postula abiertamente una postura por vincular educación y trabajo mas no con criterios utilitarios y de eficiencia productiva, sino de "justicia y reivindicación social". Señalemos algunas ideas vertidas por el General Cárdenas en este contexto.

"Creemos que la Revolución Mexicana ha llegado ya a una etapa de madurez social, en que le es posible abordar el aspecto integral de los problemas nacionales. Así, cuando la Re-

volución se preocupa por fundamentar la educación socialista, no lo hace pensando que la educación es un fenómeno aislado en el proceso social, y que, por sí, habrá de remediar las necesidades que tienen los trabajadores; lo hace porque simultáneamente se está preocupando, de una manera viva y urgente, por resolver los aspectos económicos de la vida de los hombres del campo y del taller y porque trata, naturalmente, de vigilar y completar este momento de edificación económica y revolucionaria". (12)

Cárdenas concibe la necesidad de conformar una "conciencia" en los jóvenes del país a través de una educación que armonizara la escuela con las circunstancias de la economía, la cual -señalaba en alguno de sus discursos- se implantaba en beneficio del "proletariado" en donde los intereses individualistas irían siendo superados por el accionar de una economía cada vez más socializada.

Esta "conciencia" a la que alude Cárdenas, vendría a ser de clase, conformándose al internalizarse en las juventudes, - conocimientos que les permitieran reconocer el papel que como productores habrían de jugar los proletarios en una sociedad bajo relaciones de producción capitalistas. Con ello -según el propio Cárdenas- el proletariado mexicano identificaría el tipo de lucha continua a que esa posición los -

conduce frente a los dueños de los instrumentos de la producción.

El proyecto educativo del Cardenismo fue respaldado por corrientes democráticas y de vanguardia de la época. En este contexto se incerta el impulso gubernamental a la educación técnica. Puede afirmarse que en el marco de la filosofía educativa del gobierno en turno, la educación socialista y la educación técnica resultan correspondientes, forman parte de un mismo proceso.

Desde el "Maximato", el régimen de la revolución triunfante ve en perspectiva un desarrollo nacional fincado en la industrialización y con ello, una gama de necesidades de personal capacitado para enfrentar las nuevas actividades económicas: se observa así una tendencia a convertir la educación en más pragmática. Este afán se pone de relieve con la educación técnica, la cual resultaba entonces ubicada en el límite entre la asistencia social y la educación pública. No obstante, habrá que decirlo, hasta la época cardenista este proceso se constituye tan solo en una posibilidad.

Es importante señalar que, la formalización de la capacitación y el adiestramiento en el país se inicia con las incipientes fases de educación técnica o profesional de la época

ca, marchando a partir de ese momento y por muchos años, bajo una misma dinámica y proceso. De hecho, las instancias técnicas de educación -tales como instituciones, centros o escuelas de artes y oficios- fueron integrándose más en el sistema educativo que en el de la producción. La capacitación de la mano de obra adquiere entonces una marcada connotación educativa.

Narciso Bassols se constituye sin duda en el impulsor más decidido de la educación técnica en esos años. Para él, "la contribución de la escuela a la emancipación de las clases trabajadoras consistía fundamentalmente en capacitarlas para aumentar su productividad; estaba convencido de que esto se traduciría en una elevación de sus niveles de vida y por tanto en la posibilidad de cultivarse y organizarse." (13)

Hacia el año de 1932, la estructura de la educación técnica y de la capacitación en nuestro país, se daba bajo las siguientes modalidades:

- A. Una dicotomía entre educación urbana y rural.
- B. En el medio urbano se presenta un incipiente desarrollo de la educación técnica, y acciones directas de capacitación en puestos de trabajo a través de contratos

de aprendizaje.

- C. En el medio rural se proyectan dos tendencias representadas por las Misiones Culturales y las Escuelas Regionales.
- D. En el medio urbano, la educación técnica queda normada bajo el Departamento de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, el cual reorganiza el sistema bajo las modalidades de:
- Enseñanza para trabajadores de pequeñas industrias.
 - Formación de trabajadores y obreros calificados.
 - Enseñanza superior técnica.
- E. Se busca darle un giro a la enseñanza técnica con la creación de la Escuela Preparatoria Técnica para ponerla más en contacto con el aparato productivo. Esta instancia educativa sería la base de la futura escuela politécnica.
- F. En el medio rural, las Misiones Culturales adquieren una orientación distinta a la asignada por Vasconcelos, responsabilizándoseles de la capacitación del campesino para aumentar su productividad, mejorar su economía y desarrollar sus habilidades prácticas.

F. A su vez, las Escuelas Regionales Campesinas, que originalmente son producto de la gestión pública de Bassols, manifiestan desde un principio una tendencia a desarrollar actividades de tipo práctico en materia agrícola.

Resulta interesante comentar sobre el espíritu que prevalece en la época de Bassols respecto a la reorganización de la enseñanza técnica. Esta se daría sobre principios como éstos:

- a) El sentido de la educación técnica estaría fundado en las necesidades específicas emanadas del desenvolvimiento económico nacional.
- b) Las modalidades de la educación técnica -tales como - las curriculas de estudio o el tipo y número de educandos en las diferentes ramas de enseñanza- emanarían - del vínculo estrecho que habría de establecerse entre economía industrial y comercial y enseñanza técnica.
- c) La enseñanza técnica sería eminentemente práctica, dando oportunidades a la mayoría de la población de acuerdo a sus condiciones económicas y sociales, en la perspectiva de un mejoramiento económico futuro de los ca-

pacitandos.

Corresponde al gobierno de Lázaro Cárdenas tratar de llevar a la práctica estos postulados, a través de un amplio sistema de instituciones y organismos especializados de enseñanza técnica y del Instituto Politécnico Nacional, el cual surge en 1936 bajo el cometido de formar cuadros técnicos y profesionales, impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico y ampliar por lo demás, el marco de oportunidades educativas de la juventud. En este sentido, podríamos afirmar que el optimismo educativo del régimen de la revolución impregna nuevamente este tipo de enseñanza técnica, aunque esta última está ahora determinada, además de su inclinación hacia aspectos materiales del crecimiento económico, por las connotaciones de la educación socialista.

En efecto, bajo el Cardenismo y la educación socialista la educación técnica representa una posibilidad -según el presidente en turno- para que los conocimientos y habilidades obtenidos se constituyan en un instrumento de "liberación" de la explotación capitalista. Con ello, tanto la ciencia como la técnica quedarían verdaderamente al servicio del pueblo y de la clase trabajadora del país. Esa era la significación que adquiere la educación técnica y la capacitación en las postrimerías de los años treinta.

El régimen del General Cárdenas llega a su fin y con ello - la gran etapa de movilizaciones sociales de la Revolución - Mexicana con afanes de reivindicación y justicia social. - Para muchos, finaliza la fase "revolucionaria de la revolución" y se inicia la época de los regímenes emanados de la misma. A partir de entonces, la tónica será diferente, se - cuenta con una revolución institucionalizada que requiere - de nuevas formas políticas y de gobierno; se buscará la ac - tualización de la revolución y ello remitirá a los grupos - de poder de la época al ámbito de la "modernización" de -- nuestra sociedad, o lo que al fin de cuentas resultó lo mis - mo, la industrialización del país.

El proyecto Cardenista de revolución había sufrido una crisis de viabilidad, en la cual contribuyeron factores socio-políticos y económicos de orden interno e internacional. In - cluso, le tocó al propio Cárdenas el iniciar la nueva orien - tación de los procesos por la presión de la reacción alrede - dor de 1937-1938, así como por la voluntad de rescatar lo - rescatable y consolidar lo alcanzado. Sin embargo, ello no fue logrado, se perdieron posiciones y se dio marcha atrás en muchas cuestiones, entre ellas el aspecto educativo. Es - te, como instancia que permitiría elevar los niveles econó - micos de la población posibilitando su emancipación (Da-- ssols), o como elemento de reivindicación y lucha de los tra-

bajadores (Cárdenas), perdía su vigencia para dar paso a concepciones francamente utilitaristas, productivistas y economicistas de la educación, que poseían a su vez connotaciones político-ideológicas sobre supuestas "bondades humanistas", democratizantes y de bienestar general.

Para México, los años de 1939-1940 constituyen un momento de inflexión en donde se advierte la voluntad política del Estado por fundamentar la dinámica económica de la nación con base en la "industrialización a ultranza" para propiciar tanto el crecimiento como el desarrollo económico. A partir de entonces, y hasta la década de los setentas, la estrategia de desarrollo finca a la "substitución de importaciones" como el modelo de política económica capaz de conducirnos "satisfactoriamente" a través del devenir del proceso.

Crecimiento económico e industrialización vía substitución de importaciones, resultan ser sinónimos a partir de 1940 - en el discurso de la política económica del Estado Mexicano. El bienestar social de la población quedaría garantizado por el logro de la expansión económica de la nación. Se daba así carpetazo a la política nacionalista y de reivindicación social emprendida a mediados de los años treinta.

La industrialización nacional más que abrirse desde un prin

cipio al mercado mundial, se revierte al interior del país. Ello exige que el Estado asuma un importante papel en nuestro desenvolvimiento económico-social, ya fuese como inversionista directo o como promotor, fomentador y protector de la actividad económica industrial. La dinámica estatal se orienta a impulsar el crecimiento económico procurando las condiciones pertinentes al mismo en un esquema de "expansión y equilibrio" hasta la década de los setentas. En este contexto resaltan las fases de: crecimiento con devaluación e inflación y crecimiento con estabilidad.

El primer impulso de significación a la industrialización - lo constituye un factor de orden externo: la Segunda Guerra Mundial. Ella origina una reducción en el abastecimiento de productos manufacturados, por lo que la industria nacional se aboca a satisfacer estas necesidades, fundamentalmente en bienes de consumo final. Se establece por condiciones internacionales de guerra, la primera versión de la política proteccionista hacia la industria, misma que pronto tuvo que ser reorientada cuando la economía mundial quedó nuevamente incorporada a esquemas normales de producción y comercialización. Se perfilaron entonces nuevas medidas proteccionistas que, conjuntamente con las acciones estatales de inversión en infraestructura y sectores estratégicos, hicieron posible el avance de la substitución de importaciones.

De 1940 hasta finales de la década de los cincuentas, la economía nacional denota un crecimiento del 5.8% promedio anual, siendo estos los indicadores de mayor significado:

- Creciente proceso inflacionario (Crecimiento de los precios al 10.6% anual promedio).
- Creciente desequilibrio con el exterior (Déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente con crecimiento al 14.2% anual promedio).
- Aplicación de procesos devaluatorios como mecanismos de ajuste al desequilibrio externo (1948-1949 y 1954). (14)

En efecto, durante la primera fase de la substitución de importaciones, la organización y operación de la actividad económica adquiere caracteres muy singulares:

- a) El Estado, como agente económico, se constituye en garante y promotor de la industrialización.
- b) La política económica se reorienta francamente hacia el proteccionismo industrial.
- c) La expansión económica nacional se obtiene con fuertes

desequilibrios y procesos inflacionarios.

- d) El financiamiento del déficit público se da a través - de emisión primaria de dinero.
- e) Se lleva a cabo la promoción de la agricultura de tipo comercial (fundamentalmente orientada al mercado externo).
- f) El sector agropecuario se constituye en importante -- abastecedor de mano de obra e insumos a la industria.
- g) Se expande el crédito.
- h) Comienza a generarse una fuerte tendencia concentrado- ra del ingreso.
- i) Se provoca un profundo malestar social.

En la perspectiva educativa, la capacitación de la mano de obra se establece como prioridad número uno en el afán por apoyar a la industria con sus dinámicos procesos tecnológicos. En el ámbito rural se pretende convertir la educación en tan solo capacitación de técnicas agropecuarias. La educación humanista y la educación clasista a favor de los --

trabajadores, quedan fuera del discurso gubernamental sobre educación.

El segundo plan sexenal conformado para el régimen de Avila Camacho, señala la nueva tónica educativa en los siguientes términos: "Se crearán instituciones de cultura y enseñanza profesional necesarios para la debida formación profesional de las técnicas superiores, los profesionistas y los investigadores, con el alumnado que provenga de los sectores -- obrero y campesino. Al efecto se establecerán escuelas de -- especialización técnica, condicionadas por las necesidades de la producción regional, previo un plan científico que pa -- ra el efecto se formule... se planeará y aplicará un siste -- ma adecuado de formación profesional de los técnicos inter -- medios entre el obrero calificado y el director técnico de la unidad productiva."(15)

Durante la fase de expansión económica caracterizada como -- de crecimiento con devaluación e inflación, los requerimien -- tos provenientes de la actividad industrial relativos a "ma -- no de obra" apta para la función productiva, fueron propia -- mente satisfechos por las condiciones "naturales" de la -- fuerza de trabajo, mismas que eran adaptadas y desarrolla -- das en las propias unidades económicas por intermediación -- del "contrato de aprendizaje". Este presentaba su incorpora

ción formal en nuestra legislación laboral a partir de 1931, representando desde entonces para el empresario una excelente vía de "acondicionamiento productivo" de sus trabajadores -aunque éstos encontraron desde siempre, en un contrato de naturaleza tal, la representación de condiciones de explotación.

Por otra parte, como consecuencia de la estrategia de desarrollo puesta en práctica, se observa un dinámico proceso de urbanización correspondiente con la industrialización llevada a cabo. Esta situación puede interpretarse de múltiples maneras, mas resulta importante destacar que el fenómeno refleja en sí las condiciones críticas prevalecientes en el campo mexicano.

De hecho, la urbanización más que significar una creciente demanda de mano de obra por parte de la industria, representa una expulsión de campesinado de las zonas rurales de nuestro país, en donde se interactúan situaciones de marginación y miseria con mensajes de seguridad y consumismo provenientes de las urbes industriales. Uno de los impactos más importantes que este proceso generó, principalmente entorno a la década de los años cincuentas, fue la expansión de los servicios educativos, para atender los nuevos hervideros demográficos.

La expansión de los servicios educativos a partir de 1940, como hemos señalado, se impregna de un marcado pragmatismo que provoca una acerva "crítica" al sistema educativo tradicional. Lo productivo, lo revolucionario, lo "moderno", era representado por la enseñanza técnica en todos sus niveles; incluso, habrá que señalarlo, la propia Universidad Nacional Autónoma de México, en este mundo de la "modernidad", - pone en práctica un modelo educativo que por una parte, se manifestaba democrático -al abrirse y extenderse a toda la colectividad- y por otra, estructura un amplio y diversificado programa de investigación y docencia en el campo de - las humanidades, la ciencia y la técnica.

Todo este acontecer se revierte hacia el mundo de la capacitación. Bajo el contexto señalado y hasta finales de la década de los años cincuenta, los procesos de capacitación y formación de recursos humanos se dan bajo las siguientes modalidades:

- 1.- Con la estructuración y desarrollo del Sistema Educativo Formal, especialmente en su vertiente de enseñanza técnica.
- 2.- Con la aplicación en las empresas del "contrato de aprendizaje" para adecuar productivamente a los traba-

jadores.

- 3.- Con instituciones profesionalizantes que empresas de tamaño medio logran establecer y que se abocan a cubrir las necesidades empresariales específicas que el sistema educativo formal no logra satisfacer.

A partir de 1958 y hasta la década de los años setentas, la economía nacional prosigue con el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones en su fase de bienes intermedios y de capital. La amplia y difundida política de proteccionismo industrial continúa fortaleciéndose cada vez más; asimismo, el Estado prosigue desempeñando un activo papel - como agente económico promotor de la industrialización y - crecimiento del país. No obstante, las condicionantes del - momento exigen una reorientación en los instrumentos de política económica para fincar los elementos del equilibrio - de corto plazo sobre nuevas bases.

Era necesario superar la fase de crecimiento económico con devaluación e inflación, establecer una rigurosa selectividad en el gasto y crear las condicionantes de un crecimiento "estable". Se optó por no llevar a cabo más devaluaciones para ajustar los desequilibrios de balanza de pagos, - acudiéndose en su lugar al financiamiento externo -endeuda-

miento e inversión extranjera directa--.

Se decide incrementar los volúmenes de ahorro interno por medio de subsidios, exenciones fiscales, precios bajos o congelados de bienes y servicios públicos. Esta política tiene su contrapartida en un incremento del endeudamiento interno y externo del Estado para financiar su gasto y creciente déficit. En la superación del déficit público se deja de acudir, como en años anteriores, a la emisión primaria de dinero para restablecer el equilibrio. Las características de esta etapa pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- La expansión económica se da en términos del 7.1% promedio anual.
- Se presenta una disminución y contención del proceso inflacionario (Crecimiento de los precios al 2.9% anual promedio).
- Persiste y se acrecienta el desequilibrio con el exterior. (Déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente con crecimiento del 19.9% anual promedio).
- Se utiliza el financiamiento externo -endeudamiento e

inversión- como principal forma de ajustar el desequilibrio externo.

- Se mantiene la estabilidad del tipo de cambio.
- Existen fuertes desajustes y desequilibrios en materia de finanzas públicas, distribución del ingreso, estructura productiva (Misma que se deforma significativamente), etc.
- Se provoca un profundo malestar económico y político.(16)

Como se ha indicado, el crecimiento con estabilidad requiere de una gran penetración de capital foráneo que en forma importante se establece en la actividad industrial, comercial y de servicios, a través de grandes corporaciones que actúan sobre condiciones de tipo monopólico y oligopólico. Estas industrias de nuevo tipo -que en múltiples ocasiones resultan ser líderes en su campo de actividad-, atienden en la mayoría de las veces de manera directa, sus necesidades específicas de mano de obra capacitada.

En efecto, los desarrollos tecnológicos que las "industrias punta" trasladan a nuestro país, mantienen sistemas integra

les de capacitación y adiestramiento que les permiten tener una autosuficiencia en la materia quedando indiferentes y - desvinculados de los esfuerzos nacionales que sobre el particular se emprenden. Estas instancias de formación de mano de obra capacitada, no se constituyen en elementos de "difusión" de los novedosos sistemas de capacitación y adiestramiento, pero sí propician una marcada extratificación de los trabajadores industriales del país impregnados de la ideología productivista de los consorcios internacionales.

En los años sesentas, bajo el esquema de crecimiento estabilizador, el sistema educativo nacional irrumpe en una desmesurada expansión, especialmente en aquellos aspectos relacionados con la enseñanza tecnológica que pretende ser reorganizada, actualizada y puesta abiertamente al servicio de la producción. El sistema educativo nacional, a partir de entonces, adquiere niveles de complejidad muy grandes, que denotan la gravedad de las problemáticas subyacentes.

La enseñanza técnica que busca impulsar el gobierno se orienta bajo los siguientes elementos:

- Conformar estructuras y mecanismos idóneos que posibiliten de mejor forma el acercar y vincular la escuela y la empresa productiva.

- Adecuar y expandir la enseñanza tecnológica, reorientando y desarrollando las instituciones responsabilizadas de la función, incluyendo las de educación superior.

- Promover al interior de las empresas productivas, la preocupación y responsabilidad por la capacitación ocupacional de sus trabajadores.

Durante la década de los años sesentas, se asiste a un inusitado esfuerzo educativo nacional en donde las connotaciones utilitaristas prevalecen sobre cualquier otro tipo de finalidad. Al finalizar este período, muchos de los procesos y tendencias que aparecen en los años cuarentas, se fortalecen y consolidan. De tal suerte, el panorama prevaleciente en el país en materia de formación profesional de los trabajadores, presenta los siguientes aspectos importantes:

- a) El Estado enfrenta abiertamente el compromiso de la formación profesional de los trabajadores del país.

- b) El Estado expande inusitadamente los servicios educativos.

- c) El Estado reorganiza y extiende el "subsistema de educación tecnológica para vincularla a las necesidades - de la planta productiva.
- d) Las empresas económicas líderes en su ramo, vinculadas en su generalidad a capital externo, desarrollan sistemas autónomos de formación de recursos humanos.
- e) Las unidades económicas, vinculadas principalmente a la industria, con ayuda de cierto tipo de instituciones profesionalizantes creadas al efecto, propician la capacitación de sus trabajadores. El contrato de aprendizaje continúa vigente en esos años.
- f) Comienza a vislumbrarse la necesidad de atender, en materia de capacitación a la población desempleada y subempleada del país.

En este contexto, la expansión que durante el "crecimiento estabilizador" experimentan los servicios educativos de carácter técnico, resalta por su naturaleza y significado; esta forma educativa se constituye en la modalidad más generalizada -conjuntamente con el contrato de aprendizaje- de preparación productiva de la fuerza de trabajo; aunado a ello, existe cierta actitud de carácter "contestatario" por

parte del gobierno respecto a reclamos y exigencias de mejora en los niveles de vida de la población inserta de manera contundente, en la dinámica y contradicciones propias de la vida urbana. La ideología "educacionista" del régimen post-revolucionario se arraiga fuertemente en la nueva sociedad mexicana.

La expresión ideológica de ese entonces, parte de reconocer la existencia de importantes transformaciones en la estructura económica como consecuencia del impulso a la industrialización, que justifican el desarrollo de instancias educativas de carácter alternativo a las tradicionales para asegurar el personal calificado requerido en la expansión económica. Con ello, se reconocía que el sistema educativo tradicional solo resultaba apto para proveer individuos "educados" mas no en la cantidad y calidad requeridos por el momento. Paulatinamente fue afianzándose cada vez más la dicotomía entre una educación tradicional -cuya culminación exitosa resultaba ser el título universitario- y la enseñanza técnica -salida lateral al sistema tradicional- cuyo cometido ha sido siempre establecido en la "educación para la producción".

La validación histórica de los funcionarios del régimen para el desarrollo de la enseñanza técnica en el país, era --

encontrada en los esfuerzos realizados por Narciso Bassols y el propio General Cárdenas -se desconocía la significativa diferencia de concepciones entre la educación técnica de los años treinta y la de fines de la década de los sesenta-. Incluso, en cierto momento se establece un "parangón" entre la educación tecnológica efectuada en el país con la desarrollada en naciones socialistas; ello con finalidades de justificación hacia nuestro proceso de tecnocratización.

Sin embargo, existe un hecho que muestra la naturaleza que encierra la enseñanza técnica en el país y con ello, el tipo de problemáticas subyacentes a la misma. Desde un principio esta enseñanza queda bajo la organización, administración y financiamiento del Estado mismo, no obstante que su orientación se da claramente hacia el beneficio de sectores productivos, especialmente el industrial. Para algunos, --ello representa un error de concepción técnica, estratégica e incluso política.

"En efecto, en muchos sentidos la modernización del sistema educativo formal se tradujo en una muy acentuada tecnologización de varias de sus áreas, niveles y ciclos. El Estado se echó a costas la inmensa tarea de crear en paralelo, un sistema nacional de enseñanza técnica, prácticamente desde el nivel primario hasta el superior, creando, a través de --

todo el territorio nacional, cientos y cientos de escuelas técnicas y centros e institutos tecnológicos. El error consistió en que el Estado intentó crear en paralelo, como una extensión del sistema de educación formal, un sistema de enseñanza técnica, que desde su diseño adoleció de grandes fallas". (17)

Lo paradójico de todo esto, radica en que pese al enorme - gasto estatal para impulsar la educación técnica, no se logra atraer plenamente a la población hacia la misma. En el año de 1970 solo el 13.6% de la población escolar nacional inscrita en los niveles que van del medio elemental al post grado, se absorbe por la enseñanza tecnológica. En general, la tendencia observada, incluso hasta la fecha, es una preferencia estudiantil por la "educación de tipo tradicional".

La canalización cuantiosa de recursos financieros hacia la educación técnica, ha llegado a representar niveles de "despilfarro" que se evidencian en los altos costos para poner en operación algunos modelos de enseñanza de este tipo, sobre todo en el ciclo de educación media; ello resulta en erogaciones varias veces superiores a las que implicaría la enseñanza tradicional.

Asimismo, se ha podido observar una subutilización de la ca

pacidad instalada -ocasionada en gran medida por lo incompleto de la matrícula escolar- que resulta en múltiples ocasiones más que suficiente para la prestación de servicios -de formación profesional de este tipo, o lo que es peor aún, resulta demasiado moderna -e inapropiada con las circunstancias productivas reales o prontamente entran al mundo de la obsolescencia tecnológica- impidiendo el cumplimiento cabal del cometido básico originalmente asignado-.

Otro elemento de singular importancia en el proceso de tecnocratización de la enseñanza, tiene que ver con el empleo. Un análisis más pormenorizado de la cuestión y al margen -del discurso ideológico oficial, indica que la educación -tecnológica de la mano de obra en el país no se constituyó en elemento contundente para aumentar las oportunidades de empleo productivo de los egresados con esta formación.

En principio el acoplamiento entre educación y economía presentó -y sigue presentado aún- un significativo desfase, pese a la voluntad de políticas y programas oficiales en la materia. Con ello, se evidencia la obsolescencia y falta de pertinencia de este tipo de educación a las circunstancias reales de la producción y se destaca el tono ideológico e incluso demagógico de sus promotores.

Otra paradoja más: la educación técnica no satisface plenamente las necesidades de las unidades productivas con el tipo de formación profesional de la futura mano de obra - que proporciona, pese a su carácter economicista, productivista, utilitarista. No obstante, la educación tecnológica - concebida bajo el supuesto de ser una de las modalidades más idóneas para la formación profesional de la mano de obra principalmente para la industria durante la década siguiente prosigue con su expansión.

En los años setentas se asiste a la declinación de las condiciones que dan sustento a la etapa del llamado "crecimiento con estabilidad". "Se ha señalado que a partir de 1940 y hasta 1968, el Estado mexicano forja un proyecto político que estabiliza el desarrollo y prioriza la industrialización y capitalización aceleradas, por encima del trabajo, la distribución del ingreso, la agricultura, el desarrollo social y nacional, lo que conduce a un clima político y económico insostenible por estos caminos".

"A nivel de lo económico se advertía la debilidad de las fuerzas productivas para seguir creciendo; por el lado político el endurecimiento y autoritarismo del Estado, incapaz e indolente para manejar políticamente la irrupción social; en el lado administrativo, creciente corrupción, pri

vatización y prevendalismo de puestos y cargos públicos; - en el ámbito de la ideología, se advertía el desgaste de - conceptos como revolución, nacionalismo, justicia social, desarrollo equilibrado, entre otros. Es decir, el ambiente político, social y económico que se advertía a principios de los años setentas, era muy diferente a los que había prohijado la política del desarrollo que había seguido México por cerca de tres décadas". (18)

La evaluación de resultados respecto a la fase de crecimiento con estabilidad, pusieron una seria interrogante respecto a la validez y coherencia de sus postulados. El régimen gubernamental intenta desarrollar una nueva estrategia para salvar los obstáculos que se interponían al desenvolvimiento del país. Este intento -que como podrá advertirse - posteriormente, solo constituyó eso- se implantó en principio sobre dos vertientes: por una parte, fue manifiesto - el afán de que la disidencia política en el país pudiese - traducir a través de espacios institucionales, sus inquietudes y reclamos -apertura democrática- especialmente en - lo tocante a grupos de trabajadores urbanos (proletariado industrial) y sectores medios. En otro sentido, quizo implementarse una política económica en cuyo marco fuese factible el logro de un crecimiento económico "autosostenido", con amplias connotaciones sociales-"desarrollo compartido"-.

en donde jugaban papel igualmente importante tanto la actividad económica pública como privada -incluyendo capitales foráneos-.

Los beneficios que la estrategia de desarrollo supuestamente debía propiciar al todo social a través de la expansión económica, no había logrado darse de manera plena y total, dejando a grandes grupos de la población relativamente al margen de la dinámica social de la nación, reflejándose -ello en un dramático proceso de pauperización de las condiciones de vida y bienestar de la colectividad. Las diferentes contradicciones sociales cada vez más se tornaban -con mayor virulencia. Ante ello el Estado se decide a tener una más decidida participación en el desenvolvimiento económico, social y político del país que contenga y apacigüe la inquietud y malestar social del momento, sin que -por ello se pueda concluir que los sectores populares de la población habrían de tener una mayor participación en las decisiones del Estado, o que constituyesen un aspecto fundamental en la reorientación ideológica y conceptual de la estrategia de desarrollo.

La voluntad del régimen ante circunstancias de tal naturaleza, queda sintetizada en dos aspectos: fortalecimiento de la economía pública y redistribución de los beneficios

del desarrollo. Ello se desprende de los objetivos de política económica sostenidos a principios de los años setentas:

- I. Aumento del empleo.
- II. Mejor distribución del ingreso.
- III. Reducción en la dependencia del exterior.
- IV. Mejoramiento en la calidad de la vida.
- V. Mayor soberanía nacional. (19)

El gasto público se incrementa notablemente, en especial - el destinado al bienestar general. Esta política es criticada porque paralelamente se careció de aumentos en los ingresos públicos por vía del sistema fiscal, lo cual hubiese permitido financiar la dinámica económica del país en situación más sana. Sin embargo, se debe señalar que durante la primera mitad de los años setentas se llevaron a cabo medidas concretas de carácter social. En tal contexto, la formación productiva de los trabajadores del país a través de la capacitación, sufre una afectación importante, - sobre todo respecto al entendimiento de la "naturaleza" de la misma.

A partir de entonces, el estado mexicano ya no solo auspicia, estimula o desarrolla por sí mismo la formación pro--

ductiva de la mano de obra, sino que, mediante instrumentos legales, consigna la obligación de las unidades económicas -que en última instancia son las que requieren personal con cierta preparación técnica de índole productiva- para ejecutar acciones de "capacitación". La normatividad se da en el año de 1970 con las reformas a la Ley Federal del Trabajo: la capacitación establece a partir de entonces su régimen jurídico en el mundo del trabajo.

En principio puede señalarse que las mencionadas reformas al Código Laboral en el año de 1970 respecto a la "capacitación", responden más que a otra cuestión, a la intención de erradicar la validez jurídica del llamado "contrato de aprendizaje" que desde el año de 1931 permanecía como norma vigente en nuestra legislación del trabajo, pero que en su aplicación, pese a haberse constituido en modalidad difundida para la formación productiva de mano de obra, resultó fuente de injusticia y explotación del trabajador.

El "contrato de aprendizaje" no fue adecuado o reglamentado de mejor forma, simplemente se substituyó, apareciendo así la fracción XV del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo en donde se marca la obligación patronal de capacitar a sus trabajadores. (Ver subcapítulo 2.3 de este trabajo). Con este hecho se abre el cauce de acción que poste-

riormente daría lugar para consagrar la capacitación como un derecho social de los trabajadores.

El período que va de 1970 a 1977, señala un momento importante en el transcurso de la formación profesional de la mano de obra en el país; en principio se evidenció una marcada y creciente separación entre las modalidades de educación tecnológica -concebida hasta ese momento como la forma más difundida, aunque no más efectiva, de capacitación de mano de obra- y las de formación profesional "extraescolar" incentivadas por las reformas al Código Laboral de 1970. En efecto, en esos años se registra una significativa expansión de organismos de todo tipo -principalmente de naturaleza privada- orientados a proporcionar servicios de capacitación.

Son momentos contradictorios en los cuales por una parte, grupos sociales cada vez más amplios adquieren una clara convicción sobre la importancia de la capacitación, pero -paralelamente, se anteponen visiones -muchas de las veces propiciadas por sectores empresariales que se manifestaban en contra de la nueva legislación, pero en general en contra del proyecto y políticas del Estado- que la señalan como costos innecesarios o como una decisión que le compete única y exclusivamente a las empresas; se expresa de nueva

cuenta en este terreno el conflicto de clases.

Una de las explicaciones que durante esos años proliferan en el campo económico para referirse a la ineficiencia de nuestra estructura productiva (la cual funcionaba alrededor del 50% de la capacidad instalada) es el señalar una - insuficiente preparación de los trabajadores calificados y técnicos medios principalmente en la actividad industrial. Ello se constituye en un acicate para reestructurar e impulsar la educación tecnológica, pese a lo contradictorio que pudiera resultar esta medida.

Fue así como la educación tecnológica recibió un extraordinario apoyo financiero que derivó en una proliferación de instituciones de enseñanza a la vez que se fortalece el esquema administrativo y jurídico normativo del sistema: en el seno de la Secretaría de Educación Pública operaron varias unidades administrativas relacionadas con los asuntos técnicos tales como la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial, la de Educación Tecnológica Agropecuaria, la de Educación en Ciencias y Tecnologías del Mar, - etc. Asimismo se instituyó el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, como órgano colegiado de consulta - obligatoria y asesoramiento de la S.E.P. para coordinar -

-en el contexto del sistema educativo nacional- la diversidad de instituciones de enseñanza técnica y la vinculación entre los lineamientos de política educativa y el desarrollo económico del país.

Al finalizar el período 1970-1977 la estructura de la enseñanza tecnológica era la siguiente:

- a) El total de instituciones técnicas, formalmente establecidas como tales, ascendía a 1301.
- b) Las áreas de desarrollo educativo eran la industrial, comercial, agropecuaria y pesquera, en orden de importancia.
- c) Se atendía a un total de 680,000 estudiantes, distribuidos bajo la siguiente forma: 357,017 en especialidades industriales y comerciales; 166,491 en agropecuarias; 9,490 en ciencias y tecnologías del mar; y 146,260 otras especialidades en el Instituto Politécnico Nacional.
- d) Las instituciones educativas presentaban la siguiente distribución:

Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI): 28.

Centros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario (CECATA): 14.

Escuelas Tecnológicas Industriales (ETI): 234.

Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT): 136 -14 de ellos pertenecientes al IPN-.

Institutos Tecnológicos Regionales (ITR): 47

Escuelas Tecnológicas Agropecuarias (ETA): 693

Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA): 76

Institutos Tecnológicos Agropecuarios (ITA): 17

Escuelas Tecnológicas Pesqueras (ETP): 31

Centros de Educación en Ciencias y Tecnologías del Mar (ITCM): 6

Escuelas Profesionales del IPN: 14

Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario (ENAMACTA): 1

Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Industrial (ENAMACTI): 1.

- c) En estos años se crean asimismo el Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM) y el Colegio de Bachilleres (SEP) que aunque no propiamente pueden considerarse como enseñanza técnica a nivel medio superior,

sí representan una modalidad educativa que en ciertos momentos se inclinan hacia el economisismo educativo del Estado, aunque también, como es el caso del Colegio de Ciencias y Humanidades, llegan a presentar elementos progresistas y de vanguardia en la formación de los jóvenes.

Como podrá advertirse, por esos años prevalece en el esfuerzo educativo nacional, realizado y promovido por el Estado --especialmente en lo concerniente a formación profesional-- la misma concepción de años anteriores relacionada con el economicismo o utilitarismo educativo, la cual en el contexto de las contradicciones de clase, se presenta en múltiples ocasiones de manera velada bajo declaraciones que hacían resaltar las virtudes humanistas, democráticas y niveladoras de la educación. No obstante, en otras ocasiones se era claro y directo:

"El problema es obvio: es la vertebración de todos los niveles educativos en relación a un programa nacional de transformación, de desarrollo económico, a efecto de predisponer a las nuevas generaciones para una transformación económica vinculada al crecimiento de la población y al propósito de industrialización, por una parte, y, por la otra, a la producción de profesionales y quizá, sobre todo,

de técnicos, que a su vez sean factores esenciales de esa transformación".

"...quiere decir todo esto que tendremos que pensar -luego de una consulta con el pueblo de México- en una reforma - educativa para que todo conocimiento que se adquiriera y todo título que se posea tenga de inmediato una aplicación - útil, satisfactoria para su poseedor y benéfica para acelerar el proceso económico nacional". (20)

Los años de 1976-1977 señalan el cierre de una política de desarrollo que muchos han catalogado como de errática, pendulante, incierta y confusa. El intento por llevar adelante el llamado "desarrollo compartido" se había frustrado - en un contexto de sobrecalentamiento económico y virulencia del conflicto y el antagonismo social. "El hecho de - que el Estado fuera el único actor que tuviera interés en hacer efectiva la apertura democrática y de postular un de sarrollo con sentido social, fue contraproducente, pues la falta de control y de participación de las masas en su ges tión condujeron a niveles crecientes de derroche y despil farro del erario nacional; a la expansión creciente de la corrupción y confabulación ilícita del poder público con - el poder privado. Asimismo, la renuncia a invertir por par te de los particulares, como una manifestación política de

rechazo a la política del gobierno. La caída rigurosa de la tasa media de ganancia y el deterioro creciente de las finanzas públicas, fue conduciendo lenta pero firmemente a la crisis en que nos hallamos actualmente".(21)

El intento por definir una nueva estrategia de desarrollo para el país a partir de 1970 se había encontrado con muchos problemas de aplicación, pero sobre todo de definición a lo cual contribuyeron aspectos como:

- Un contexto internacional en plena crisis económica.
- Indefiniciones en la tónica de participación de los diversos actores sociales, que propicia el antagonismo entre los mismos.
- El afán por generar transformaciones estructurales de fondo bajo condiciones desfavorables que repercutió en un mayor desequilibrio de nuestras relaciones con el exterior y de las finanzas públicas.
- Inconsistencias en el manejo de los instrumentos de la política económica, etc.

A partir de 1977 los objetivos de la estabilización adquie

ren preponderancia en la estrategia de desarrollo nacional y las problemáticas de fondo que habían empezado a enfrentarse a principios de la década de los setentas pasan a un segundo plano. Sin embargo, los condicionamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional para la restitución del "equilibrio económico" rápidamente fueron dejados al margen en virtud a la aparición en escena de un actor singular e importante: el petróleo. A partir de 1978 las circunstancias dinamizadoras de la estrategia de desarrollo del país varían notablemente de las observadas durante la industrialización substitutiva: el petróleo se instaure en el eje del nuevo esquema de crecimiento.

En el ámbito de la capacitación 1978 también representa un año de singular importancia. Es cuando se institucionaliza el régimen de la capacitación en el país al máximo nivel posible, consagrándose en la constitución política como un legítimo derecho de los trabajadores. Se consolida jurídica y organizativamente un dualismo en el ámbito de la formación profesional entre capacitación y educación tecnológica.

3.3 CONNOTACIONES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION DE LA CAPACITACION.

La estrategia de gobierno que el Estado Mexicano procura - poner en práctica alrededor de 1977 hace resaltar la necesidad de mejorar los niveles de producción y productividad de la actividad económica, principalmente la de tipo industrial. En tal contexto, la organización y desarrollo de la capacitación de los trabajadores del país, es señalada como factor primordial en la consecución del objetivo descrito. A partir de ese momento, y a nivel de la más alta política gubernamental, las connotaciones de productividad y - capacitación pasan a integrar una sola modalidad propositiva en el discurso oficial.

Un año antes, ante la coyuntura sexenal, el Partido Revolucionario Institucional en los principios de su plataforma electoral señalaba aspectos de gran significado sobre el particular:

"Entendemos la productividad como la eficiencia del sistema económico para generar bienestar compartido, esto es, - eficiencia para incrementar simultáneamente la creación de riqueza y su adecuada distribución".

"Las bases para incrementar la productividad son: la capacitación del trabajador en todos sus niveles, en especial de los gerentes y administradores encargados de cuidar la eficiente combinación de los procesos productivos, la vinculación entre las actividades productivas y el sistema educativo, para evitar que de los centros de docencia egresen personas sin preparación para el trabajo; la mejoría de las condiciones físicas en que los trabajadores realizan sus labores, particularmente las relacionadas con la higiene y la seguridad; el aprovechamiento adecuado del tiempo libre en actividades que mejoren la salud y la cultura del trabajador e incrementen la cohesión de la familia, y las posibilidades de educación permanente para el trabajador".

"Deben precisarse los ámbitos de responsabilidad de la empresa en la capacitación y educación de los trabajadores, así como las atribuciones y obligaciones del Estado en la materia. Igualmente, es necesario instaurar mecanismos efectivos de vinculación entre el sistema nacional de capacitación de preingreso al trabajo y de capacitación en planta y señalar el compromiso de las empresas en lo relativo a formación profesional de los trabajadores". (22)

Asimismo, desde entonces podían encontrarse pronunciamien-

tos directos y expresos sobre productividad y capacitación, los cuales eran emitidos desde el propio poder ejecutivo. Ello se ve en los planteamientos sostenidos por la Comisión Nacional Tripartita, un órgano de consulta para el Ejecutivo constituido desde 1971 y en donde adquieren representatividad los factores de la producción y el propio gobierno:

"Si la productividad se traduce en la optimización de todos los recursos, es el factor humano el único capaz de lograr el mejor aprovechamiento de todos los demás. Para ello, es necesario que se promuevan las posibilidades de desarrollo pleno del trabajador, dentro y fuera de la empresa. Es imprescindible garantizar su seguridad en todos los aspectos".

"Se ha señalado, igualmente, que a pesar de los esfuerzos del Estado durante muchos años, subsiste en el país un importante déficit de recursos humanos calificados, que constituye un serio obstáculo para el incremento de la productividad y la promoción del empleo. Las medidas que han puesto en práctica tanto el Gobierno como los particulares, se revelan insuficientes para satisfacer esta grave deficiencia nacional".

"Frente a estas circunstancias, tanto las autoridades públicas como los factores de la producción, han convenido en la necesidad de definir una política nacional de formación profesional y de establecer un sistema general de capacitación de los recursos humanos".

"Hay en el país una corriente favorable de los trabajadores que consideran que la capacitación o la formación profesional como más recientemente se le ha denominado, es un derecho social de toda persona que esté legalmente en aptitud de trabajar... Las tareas de capacitación requieren la configuración de un sistema o servicio nacional. Dada la trascendencia de sus funciones, en su organización y funcionamiento debieran participar el gobierno y los sectores obrero y empresarial". (13)

El movimiento obrero organizado del país es quien toma la iniciativa y presenta de manera formal el planteamiento de elevar a rango constitucional el derecho de los trabajadores a la capacitación y a la educación permanente. El primero de septiembre de 1977 la nación en su conjunto es informada sobre el inicio de la fase institucional de la capacitación:

"Valor fundamental del hombre es su trabajo, y obligación

substantial defenderlo como derecho. Por ello la sociedad debe organizarse para garantizar que toda capacidad tenga trabajo y toda fuerza de trabajo tenga capacitación. Informo a nuestra soberanía que en el presente período de sesiones enviaré una iniciativa de reforma al Artículo 123 - de nuestra ley fundamental, para que adquiera rango constitucional y el carácter de garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento"(24)

La reforma constitucional -Art. 123, Frac. XIII- se da el 9 de Enero de 1978 en el Diario Oficial, consignándose la reglamentación correspondiente el 28 de Abril del mismo año en el artículo 153 de la Ley Federal del Trabajo -véase sección 2 de este trabajo-. En consecuencia, se establece el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y se integra un conjunto normativo sobre capacitación que compete tanto a las partes de la relación laboral como a las autoridades administrativas del Estado, quedando estas últimas con la responsabilidad de:

- 1.- Estudiar y promover la generación de empleos.
- 2.- Promover y supervisar la colocación de trabajadores.
- 3.- Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.
- 4.- Registrar constancias de habilidades laborales.

Se crea la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento -UCECA- como organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con funciones de dirección del servicio nacional en la materia y en general: efectuar la operación concreta de las responsabilidades asumidas por el Estado en este contexto.

La UCECA se constituye así en la instancia institucional del ejecutivo que a partir de 1978 buscaría instrumentar la nueva legislación sobre capacitación en el país. Originalmente, las instancias de operación quedaron establecidas de la siguiente forma:

1.- Comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento; a nivel de unidades económicas:

- 1.1 Se establecen y constituyen por representantes de trabajadores y empleadores en igualdad numérica.
- 1.2 Su función se aboca a la formulación, vigilancia y supervisión de planes y programas de capacitación conforme a las necesidades de trabajadores y empresas.

2.- Comités nacionales de capacitación y adiestramiento;
a nivel de rama de actividad económica:

2.1 Se instituyen como órganos auxiliares de las autoridades laborales.

2.2 La secretaría del ramo se faculta para convocar a los factores productivos e instituir a los diferentes comités en las ramas de actividad económica correspondientes.

2.3 Los comités adquieren la facultad para:

- Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación de las ramas o actividades respectivas.
- Colaborar en la elaboración del catálogo nacional de ocupaciones.
- Proponer sistemas de capacitación para y en el trabajo por rama de actividad económica.
- Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación.
- Determinar la naturaleza de los efectos de la capacitación sobre el mejoramiento de la productividad.
- Gestionar ante la autoridad laboral el reconocimiento y registro de capacidades de los trabajadores.

3.- Consejos consultivos estatales de capacitación y adiestramiento:

3.1 Se constituyen como órganos tripartitos de asesoramiento a las autoridades laborales en materia de capacitación y adiestramiento y de registro de constancias de habilidades laborales.

3.2 El ámbito de ingerencia de los consejos son empresas y establecimientos sujetos de jurisdicción local.

3.2 La estructuración de estos comités se fija en los siguientes términos:

- El Gobernador de la entidad federativa correspondiente (presidente).
- Representantes de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública, así como del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Representantes de las organizaciones locales de trabajadores (3) y representantes de las organizaciones patronales de la entidad (3).

4.- Consejo consultivo del empleo, capacitación y adiestramiento:

4.1 Se constituye como órgano tripartito de asesoramiento a las autoridades laborales en materia de empleo, capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

4.2 El ámbito de cobertura del consejo se refiere a empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal.

4.3 El Consejo establece diversas comisiones de trabajo (de carácter tripartita) responsables de la estructuración y desarrollo de las funciones del mismo.

4.4 El Consejo se rige por un reglamento interno, el cual especifica la gama de funciones que deberán ser desarrolladas tanto en lo relativo a empleo como a capacitación y adiestramiento.

5.- Autoridades laborales:

5.1 Se responsabiliza -entre otras funciones importantes- de aspectos concernientes a:

- Estudiar y proponer la constitución de comités de capacitación y adiestramiento por rama económica.
- Supervisar el establecimiento y operación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.
- Autorizar y registrar agentes capacitadores (personas físicas o morales).
- Estudiar y proponer el establecimiento de sistemas generales de capacitación de naturaleza regional, por rama de actividad económica u oficio.
- Aprobar, modificar o rechazar planes y programas de capacitación.
- Establecer coordinaciones con la SEP para el establecimiento de acciones de capacitación para el trabajo y la expedición de certificados.
- Registrar constancias de habilidades laborales relativas a trabajadores capacitados.

Como ha sido indicado en la sección 2.3 de este trabajo, el sistema de capacitación instaurado señala que es a nivel de las condicionantes propias de las relaciones laborales, de donde emanarán los aspectos concretos concernientes a la capacitación de los trabajadores -con las ventajas y desventajas que ello trae consigo- para posteriormente ser sancionados por la autoridad laboral correspondiente. Esto se constituye en el basamento de todo el proceso

institucionalizado de la capacitación en el país.

Por otra parte, el desenvolvimiento del sistema de capacitación propició el origen de nuevos elementos que asumieron el papel de instancias complementarias al mismo. Algunas de estas modalidades que resulta conveniente señalar son las siguientes:

I. Las unidades con insuficiencia de recursos para efectuar la acción capacitadora, están facultadas para propiciar un acercamiento o vinculación con otras del mismo género para, de manera conjunta, afrontar de mejor forma sus responsabilidades en la materia. Este es el caso de empresas y/o establecimientos de tipo medio o pequeño.

- En los últimos años, esta modalidad se ha proyectado hacia la cobertura de ámbitos regionales o más frecuentemente sectores de actividad económica, en donde han sido estructurados amplios sistemas integrales de capacitación que incorporan los diversos niveles ocupacionales de alguna actividad económica específica, sujetándose su desarrollo y aplicación a la contratación de servicios externos o bien a la utilización de recursos propios con que cuente la rama económica de que se trate.

- Conforme a esta tendencia, se ha venido propiciando - la creación de centros para la formación profesional por rama de actividad económica, los cuales son promovidos ampliamente por el gobierno como por la iniciativa privada a través de sus diversas cámaras y representaciones cúpula. Ejemplo de ello lo representan - los institutos de la industria azucarera y de la construcción entre otros. Asimismo, cabe mencionar que el movimiento obrero organizado en correspondencia a la acción realizada por el sector privado, ha efectuado acciones similares como lo atestigua la creación del centro de capacitación para trabajadores e hijos de - los trabajadores de la CTM en Cuernavaca, Morelos.

II. El ejercicio de la acción capacitadora por parte de las unidades económicas, puede recurrir a la contratación de servicios especializados de tipo privado -que a partir de 1978, han proliferado en el país- siempre que cuenten - con la autorización respectiva de las autoridades competentes.

- Este tipo de instituciones privadas proliferan en todo el país pese a que el costo de sus servicios, por lo general, resulta bastante alto, lo cual deja la incertidumbre de si el costo de los mismos es absorbido

por las empresas o se transfiere al precio de los bienes y servicios que ofrecen al público. Sin embargo, se advierte que el tipo de formación profesional proporcionado se encuentra más destinado a niveles de gestión de las unidades económicas que a las operativas. Estas instancias no se abocan a proporcionar servicios similares a los que otorga el sistema educativo de tipo formal.

III. Asimismo, se puede recurrir a servicios que el poder público pone a disposición de los "factores productivos" para el cumplimiento del ordenamiento constitucional.

- Este tipo de instituciones no han proliferado en igual medida que los del sector privado, presentando un alto grado de especialización y concentración en la Ciudad de México. Generalmente se encuentran con niveles de saturación en sus servicios, los cuales responden bajo el mecanismo de atención a la demanda o petición de parte; la actividad desarrollada se concibe como un servicio de naturaleza social y predominantemente gratuito. En este contexto destaca la actividad desarrollada hasta 1982 por CENAPRO-ARMO y amerita algunos comentarios sobre su desempeño institucional.

En el año de 1977, la política gubernamental de mejoramiento de la productividad económica e impulso a la formación profesional por la vía de la capacitación, propicia la incorporación del fideicomiso CENAPRO-ARMO al sector público laboral, ampliándose la cobertura de acción de dicho organismo, cuyos antecedentes institucionales se remontan al año de 1953 con la creación del Centro Industrial de Productividad, y a 1965 con el establecimiento del Servicio de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra en la Industria. A partir de principios de la década de los setentas, CENAPRO-ARMO se integra bajo una sola administración.

Con la sectorización laboral, el corporativo se inscribe como una institución pública de apoyo técnico a los "factores productivos" en el contexto de la productividad, buscando desarrollar funciones específicas relativas a:

- Coadyuvar al establecimiento y operación de programas y sistemas para el mejoramiento de la productividad en el ámbito nacional, sectorial e institucional.
- Capacitar, adiestrar y actualizar, en las disciplinas relacionadas con la administración y producción de bienes y servicios, a técnicos, profesionales y personas de empresas públicas y privadas.

- Coadyuvar al logro de la eficiencia, eficacia y congruencia en la administración de las relaciones laborales, de las entidades y dependencias de la Administración Pública.

Bajo esta tónica y aceptando las fallas y deficiencias de todo tipo propias al desenvolvimiento institucional de CENAPRO-ARMO en el contexto de la burocracia gubernamental, se efectuaron importantes trabajos en materia de:

- 1.- Apoyo técnico a las ramas de actividad económica.
- 2.- Asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa.
- 3.- Promoción para la vinculación entre aparato productivo e instancias especializadas de educación.
- 4.- Capacitación en planta y asesoramiento para la creación de sistemas e instituciones en la materia.
- 5.- Desarrollo y promoción de sistemas para el mejoramiento de la productividad económica.

La amplia promoción realizada por el fideicomiso CENAPRO-ARMO, queda inscrita desde un principio bajo las connotaciones de la "productividad", es decir de la eficiencia y eficacia productiva. Es en este sentido en donde cobran significado los trabajos respecto al "adiestramiento rápido de la mano de obra en la industria". Durante 15 años de

operación, de las aulas y talleres de ARMO egresaron 209,000 personas formadas como administradores y especialistas en capacitación, supervisores, instructores y operarios de máquinas herramienta, soldadura, electricidad, electrónica y madera.

De manera paralela a los cursos de capacitación -los cuales se aplicaron bajo programación anual regular y a solicitud de diversas instituciones y empresas para atender sus necesidades de capacitación en y para el trabajo- fueron realizados trabajos de asesoría para la implantación, parcial o total de sistemas de capacitación de acuerdo con las necesidades de las empresas. Asimismo, y para apoyar los programas de capacitación en los centros de trabajo se efectuó el desarrollo de documentos y paquetes didácticos autoadministrables.

El CENAPRO-ARMO fue una institución típica de las instancias gubernamentales dispuestas para la promoción y apoyo técnico especializado de la capacitación a partir de 1978, poseyendo una singular vinculación con el desenvolvimiento de las unidades económicas en torno a la "productividad", instaurada en declaraciones oficiales como una más de nuestras prioridades nacionales. Sus resultados institucionales fueron sin embargo contradictorios, y al paso del --

tiempo resultan susceptibles de análisis crítico.

Uno de estos resultados es su limitada incidencia o impacto social, pese a la asignación de facultades y atribuciones amplias, de carácter nacional de que fue objeto. En el ámbito de la capacitación ello es muy evidente y se debe -tal vez, a una inapropiada concepción que durante largo tiempo prevalece en sus políticas; se reproducen en escala reducida, supuestas condicionantes de procesos productivos con finalidades de formación profesional a costos altos y no óptimos resultados. La tendencia busca revertirse a partir de 1980 con un énfasis en el desarrollo y perfeccionamiento de metodologías, sistemas y medios de capacitación para ser promovidos en amplia escala.

Precisamente, resulta en este último sentido en donde habría que buscar el significado de la gestión operativa del CENAPRO-ARMO en su etapa como institución pública, -durante la cual, que duda cabe, se efectuó una importante labor de sensibilización en el país respecto al impacto social y económico de la productividad y la capacitación- misma que concluye en 1982 con la creación efímera del Instituto Nacional de Productividad, INAPRO.

Dada la coyuntura sexenal, el proyecto INAPRO -que incorpora atribuciones, y funciones de su antecesor ampliándolas relevantemente- entra en crisis de viabilidad, pese a resultar una alternativa interesante para superar las limitaciones e inconsistencias a que se había enfrentado el corporativo anterior: tendía a constituirse en la instancia operativa del gobierno en materia de productividad y capacitación de mano de obra.

IV. Para atender al enorme sector de subempleados, desempleados y marginados del país, institucionalmente se cuenta con algunas instancias promovidas por el gobierno federal, estatal y municipal.

- Estas instancias no proliferan en el territorio nacional, quedan inscritas la generalidad de las veces en el ámbito de la asistencia social. La formación profesional que proporcionan resulta sumamente práctica - con fines de aprender rápidamente algún tipo de oficio, fincado en la tradición y pocas veces obedeciendo a requerimientos productivos reales. Un destacado ejemplo lo constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social.

V. El sistema de educación tecnológica, aunado a su función tradicional -formación profesional de los futuros trabajadores especializados y técnicos del país -a partir de 1978 aplica parte sustantiva de su acción a la prestación de servicios de capacitación ocupacional -con el uso de su enorme infraestructura- quedando así en posibilidad de incrementar sus ingresos. Por lo significativo que resulta - en la actualidad este proceso conviene presentar algunos -comentarios sobre el particular.

Se ha señalado que el desenvolvimiento de la enseñanza técnica en el país deriva en una exacerbada proliferación de instancias educativas con incidencia en diferentes niveles y modalidades escolares, llegando a yuxtaponerse tanto en términos de definición institucional como de operación -- práctica. En determinados momentos este proceso ha llegado a presentar aspectos de irracionalidad e incongruencia, - propiciados, entre otras razones, por la falta de una clara, armónica y consistente política gubernamental en la materia.

Las modificaciones constitucionales de 1978 en materia de formación profesional son determinantes para que el subsistema de enseñanza tecnológica (que en la actualidad se --

constituye en la modalidad más difundida y con mayores recursos de capacitación "para" el trabajo) se impulse y desarrolle en torno a dos vertientes fundamentales, las cuales poco a poco van caracterizando en nuestros días este tipo de educación:

- En principio se realizan esfuerzos por incrementar la matrícula estudiantil de la enseñanza técnica, con lo cual se pretende que esta modalidad educativa adquiera un mayor peso específico respecto a otras modalidades del sistema educativo nacional. Tal situación, como ya se ha comentado, resulta totalmente contraria.
- Por otra parte, la orientación, el sentido propio de la expansión en la matrícula técnica, pretende privilegiar las líneas educativas de carácter terminal sobre las de tipo propedéutico; se contiene en lo posible el crecimiento de estas últimas.

El desarrollo de esta tónica, repercute en los esquemas de organización y funcionamiento que presenta la enseñanza técnica principalmente desde 1978. Se observa que la mayor concentración de esfuerzos y recursos se da en torno a los ciclos medio básico y medio superior del sistema educativo

nacional. Este esquema, suscintamente puede enunciarse en los siguientes términos:

1. La terminación del nivel educativo elemental o primario, representa para el egresado tres opciones de enseñanza posterior:

1.1 Proseguir la formación académica en el nivel medio básico a través de la escuela secundaria general que posee naturaleza propedéutica.

1.2 Ingresar a la secundaria técnica que mantiene un sentido propedéutico y ocupacional -o terminal-. En este caso puede optarse por estudiar en el área tecnológica agropecuaria, industrial, comercial y pesquera.

1.3 Incorporarse a modalidades de enseñanza terminal, para adquirir capacitación como "obrero especializado", en el lapso de un año y obteniendo solo una acreditación con valor ocupacional. Esta última puede obtenerse en:

- a) Centros de capacitación para el trabajo industrial (CECATIS).
- b) Centros de capacitación para el trabajo agropecuario (CECATAS).

2. El egresado del nivel educativo medio básico, en su modalidad general o técnica, obtiene las siguientes opciones:

2.1 Continuar su formación académica en el nivel medio superior por medio de la preparatoria general con carácter propedéutico.

2.2 Ingresar al bachillerato técnico, con carácter propedéutico y opción terminal bajo diplomado de técnico calificado. Las áreas en que puede incursionarse son la agropecuaria, industrial y pesquera; y las instituciones que proporcionan tal tipo de estudios son:

- a) Centros de estudios científicos y tecnológicos (CECYTS).
- b) Centros de estudios tecnológicos agropecuarios (CETAS)
- c) Centros de estudios tecnológicos forestales (CETF)
- d) Centros de ciencia y tecnología del mar ---- (CECYTEM)
- e) Centro de enseñanza tecnológica industrial -- (CERETI)
- f) Institutos tecnológicos regionales (ITR).
- g) Instituto politécnico nacional (IPN).

2.3 Proseguir con la educación "normal" de carácter -
propedéutico para formarse como docente en las
instituciones siguientes:

- a) Escuela normal de educación física.
- b) Normal de educación preescolar.
- c) Normal de educación primaria.
- d) Normal de educación tecnológica industrial.
- e) Normal de educación tecnológica agropecuaria.
- f) Normal superior.
- g) Normal de especialización.

2.4 Incorporarse a líneas terminales de nivel medio -
superior para formación como profesional técnico
especializado, en un período de dos a tres años y
en las áreas industrial, comercial y agropecuaria.
La preparación se puede adquirir en:

- a) Centro de estudios tecnológicos (CET).
- b) Centro de enseñanza tecnológica industrial
(CERETI).
- c) Centro de estudios tecnológicos agropecuarios
(CETA).
- d) Escuela nacional de maestros de capacitación -
para el trabajo industrial (ENAMACTI)
- e) Colegio nacional de educación profesional téc-
nica (CONALEP). Creada en 1978 como la innova-

ción más importante en el sistema de enseñanza tecnológica para superar las fuertes críticas al bachillerato tecnológico y a la enseñanza - media básica terminal bajo el supuesto de que éstas no dotaban cabalmente el perfil profesional requerido por el aparato productivo.

3. Al ser concluidos los estudios del ciclo medio superior, en alguna modalidad propedéutica, el egresado puede incorporarse al nivel de enseñanza superior a través de la amplia gama de institutos, escuelas y universidades, incluyendo las modalidades de educación tecnológica superior. (25)

De lo señalado hasta el momento, podrá advertirse que la institucionalización de la capacitación en el país a partir de 1978, -con su consagración constitucional como derecho social de los trabajadores en nuestro país- provoca una significativa afectación en el devenir de las instancias de formación profesional -con sistemas escolarizados o carentes de ellos-. Ello, que duda cabe, significa un reajuste y adecuación de los elementos concurrentes en el proceso; en la perspectiva de la capacitación ello puede ser caracterizado de la siguiente forma:

- 1a. Formación profesional en y por las unidades económicas.
- 2a. Formación profesional para desempleados, subempleados y marginados del país.
- 3a. Formación profesional en y para el trabajo por parte del sistema de educación tecnológica.

Las estructuras, mecanismos y procedimientos del sistema de capacitación en el país surgidas por las afectaciones jurídicas del año de 1978 -y que he comentado con anterioridad en sus aspectos más significativos- mostraron, al poco tiempo de su vigencia operativa, marcados signos de ineficiencia y rigidez, los cuales se pueden comentar en los aspectos siguientes:

- a) Operación burocratizada. La acción capacitadora se ve frenada por excesivo formalismo representado por un elevado número de trámites.
- b) Falta de democracia real en la definición y aplicación de la acción capacitadora.- En las diferentes instancias y momentos del proceso institucionalizado de la capacitación, se cuenta con una representación de los sectores sociales involucrados, más formal que efectiva.

- c) Excesivo centralismo.- La aplicación de la acción capacitadora -operación, control, evaluación- no se efectúa con la participación amplia de instancias y órganos locales de las entidades federativas y municipios del país.
- d) Indefinición conceptual.- En torno a la formulación y aplicación de la acción capacitadora se carece siempre de lineamientos y sustentos teóricos y metodológicos precisos.
- e) Anarquía del "mercado de la capacitación". Es evidente una fuerte atomización de instancias y agentes capacitadores, lo que se manifiesta en un deficiente control sobre el ejercicio de los mismos.
- f) Descoordinación institucional.- Se puede afirmar la ausencia de una plena y "óptima" aplicación de los recursos de todo tipo del gobierno para el desarrollo de la acción capacitadora.

En efecto, de lo señalado hasta el momento se puede concluir acerca de la carencia hasta fecha reciente, de una clara y definida política de fomento y apoyo a la capacita

ción de carácter integral y nacional. Como consecuencia de ello, el país prescinde de una prudente, coherente y racional estrategia de formación profesional que vincule los ámbitos de enseñanza y trabajo, sin disociar la verdadera esencia del esfuerzo: el bienestar social de los trabajadores.

A través de este capítulo se ha tratado de demostrar el cómo las connotaciones e implicaciones de la "capacitación" sufren significativas afectaciones conforme a las circunstancias históricas prevaletientes y a las estrategias de desarrollo nacional fijadas por la instancia gubernamental. Conforme a esto, se ha podido arribar a la caracterización de fases típicas en el desenvolvimiento de los procesos de la capacitación de la fuerza de trabajo en nuestro país. Enunciativamente ellas pueden compactarse en grandes momentos:

- Fase incipiente de la capacitación, en el marco de los servicios del sistema educativo formal.
- Fase economicista de la capacitación, en el marco de la industrialización del país.
- Fase institucional de la capacitación, en el marco de su consagración constitucional como Derecho Social emergente.

C A P I T U L O I V

EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACION DE LA CAPACITACION EN MEXICO

4.1 LA CAPACITACION COMO PARTE ORGANICA DE LOS PROCESOS DE PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL.

En marzo de 1983 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, iniciándose con ello - de manera formal el proceso de restructuración orgánica - administrativa del Sector Laboral, con el fin de adecuar el funcionamiento del mismo a las nuevas condicionantes - planteadas por el cambio sexenal y una terrible crisis económica, social y política - que todavía en la actualidad - nos afecta-. En este marco, se consigna la creación de la Dirección General de Capacitación y Productividad como unidad estructural de la propia Secretaría.

Esta nueva instancia administrativa absorbe orgánicamente las funciones, atribuciones, competencias, compromisos - programáticos, asignaciones presupuestales y recursos - del Instituto Nacional de Productividad, INAPRO, y de la - Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos, - STPS. -cuya desaparición formal se da en marzo del mismo 1983-. De manera paralela se somete a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa de reformas al articulado de la Ley Federal del Trabajo en donde cons

ta la transferencia de facultades y recursos de la Unidad Coordinadora del Empleo Capacitación y Adiestramiento, -- UCECA, al sector central, para que en el rubro de su competencia; fuesen ejercidas por la Dirección General de Capacitación y Productividad. La iniciativa en cuestión queda aprobada en diciembre de 1983.

La política que, en materia de capacitación y productividad, emprendió el Sector Laboral, buscó hacer frente a problemas que resultaban demasiado evidentes y exigían una actitud más decidida y congruente por parte de las autoridades laborales. Pese a ello, en el nuevo esquema de prioridades gubernamentales la "productividad" y los factores vinculados a ella, como la capacitación de los trabajadores, no tuvieron el mismo juego político que en años anteriores, pese a que en el discurso oficialista y en los lineamientos programáticos gubernamentales siguieron apareciendo profusamente. Indudablemente, ello se tuvo que reflejar en los resultados obtenidos en los primeros años del actual régimen respecto a capacitación y productividad.

La política a seguir por parte de la Dirección General de Capacitación y Productividad resultaba interesante; involucraba participativamente, con responsabilidades específicas--

cas, a sectores de la administración pública, iniciativa - privada, y sector social de la economía. En el contexto de la capacitación se planteó lo siguiente:

- I. Adecuar, fortalecer y consolidar las estructuras, mecanismos y procedimientos de la acción institucional de la capacitación en el país.

- II. Propiciar la vinculación orgánica y programática de la capacitación (sobre todo la capacitación para el trabajo) a las necesidades reales de la planta productiva y a esquemas de organización social para el trabajo y formas de autoempleo.

Con base en ello se presentaron los siguientes lineamientos específicos de acción:

1. Cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo.- Orientada a la vigilancia, supervisión y normatividad de los ordenamientos legales en la materia. Quedando inscritos - esfuerzos de desconcentración administrativa, simplificación de trámites de autorización y registro y adecuación de criterios de supervisión e inspección.

2. Fomento y apoyo a la capacitación en el trabajo. --
Orientada a la utilización más racional y adecuada de la infraestructura con que cuenta el Gobierno Federal en la materia y propiciar el otorgamiento de la base material necesaria a los requerimientos de las instancias de participación sectorial establecidas en la Ley Federal del Trabajo (Comisiones mixtas, Comités nacionales de capacitación y adiestramiento, etc.).

3. Promoción de la capacitación para el trabajo. --
Orientada a tornar más congruentes los diferentes programas de capacitación para las unidades de operación económicas, propiciando una amplia coordinación interinstitucional (sobre todo entre organismos vinculados directamente a la aplicación de la acción capacitadora) y la utilización de la infraestructura gubernamental en la materia (1).

Esta política fue producto del reconocimiento tanto de las circunstancias prevaletentes en el propio sector laboral, como de las existentes a nivel del desenvolvimiento de los procesos institucionalizados de la capacitación en el país. En principio se aceptó el mínimo de responsabilidad posible por parte de las autoridades gubernamentales, consis--

tente en hacer cumplir estrictamente los ordenamientos legales respecto a capacitación y propiciar así el que los trabajadores pudiesen ejercer su derecho social garantizado en la Carta Magna. Negligencia o ligereza respecto a este asunto hubiese representado un atentado a la disposición constitucional.

Asimismo, quedaba claro que el Sector laboral no podía responsabilizarse de manera plena y directa -aunque sí de manera tangencial y circunstancial- de la formación profesional de los trabajadores del país -en y para el trabajo- en virtud de que tanto recursos como infraestructura resultaban limitados. Proceder en contra, hubiese representado la reproducción de esquemas escolarizados de capacitación con impacto social sumamente reducido y derroche de recursos humanos. Se imponía así la aplicación de una actitud más de índole "normativa", de "fomento" y "apoyo técnico" respecto a los procesos de la capacitación en el país.

A su vez y en el contexto normativo de la capacitación era necesario que el Sector laboral efectuara una amplia coordinación interinstitucional para tratar de superar, en lo posible, la enorme atomización y superposición de esfuerzos realizados en la materia, tanto por el propio sector -

público -especialmente el sector educativo- como por los - ámbitos privado y social. La búsqueda era en el sentido de otorgarle mayor sistematización y congruencia a los procesos institucionalizados de la capacitación, aprovechando de mejor forma, tanto la infraestructura, recursos y experiencias prevalecientes en los diferentes ámbitos de actividad del país.

Pese a los esfuerzos realizados, los resultados obtenidos durante los primeros años de aplicación de la política, si bien no fueron pocos y sin importancia, no pudieron revertir las tendencias negativas de épocas anteriores. A ello tal vez contribuyó el contexto político y administrativo, - así como financiero- que rodeó los primeros años de la actual gestión gubernamental; fueron épocas de profunda crisis en todos los órdenes y de innumerables ajustes y adecuaciones: la capacitación quedó jugando un papel no de primer orden en el esquema de desenvolvimiento nacional.

Con todo, se puso en práctica un proceso nacional de planeación cuyas bases quedaron inscritas en el llamado "Sistema Nacional de Planeación Democrática" a través del cual, se propiciaría la viabilidad operativa de la estrategia de reordenación económica y cambio estructural de la actual -

administración. En tales circunstancias el proceso institucionalizado de la capacitación encuentra la última y más singular etapa de su desenvolvimiento. Por la importancia de la misma será menester abordar más detenidamente este aspecto.

En correspondencia con los objetivos y lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación (instrumento jurídico normativo del sistema) las instancias coordinadoras de sector en la Administración Pública Federal, son responsables de elaborar programas de carácter sectorial que materialicen y especifiquen los lineamientos y prioridades del "Plan Nacional de Desarrollo", incorporando las propuestas de entidades públicas, gobiernos estatales y grupos sociales interesados.

En tal sentido, el Sector laboral se dio a la tarea de preparar un programa de mediano plazo en materia de capacitación y productividad de cobertura nacional, recayendo la responsabilidad de coordinar los trabajos de la formulación y posteriormente de la ejecución en la Dirección General de Capacitación y Productividad. Por primera vez en la historia institucional de la capacitación en el país

ésta quedaba inserta orgánicamente en los procesos de planeación del desarrollo nacional.

Tal como lo consigna la Ley de Planeación, en la perspectiva de incorporar las aportaciones y puntos de vista de la comunidad nacional interesada, tuvo verificativo un "Foro de consulta popular para la planeación democrática" en donde quedaron consignadas muchas de las problemáticas ya comentadas en este trabajo, así como alternativas de solución referidas a la capacitación y la productividad en el país. Esto se constituyó en el insumo básico del capítulo VI del "Plan Nacional de Desarrollo" y del Programa Nacional de Capacitación y Productividad".

Conforme al mencionado PND, la vertiente capacitación y productividad se constituye en una de las cinco fases de la "política económica de la actual administración, conjuntamente con las referentes a gasto público, empresa pública, financiamiento del desarrollo y economía internacional. En este sentido, las connotaciones que para dicha vertiente le señala el propio PND se inscriben en la "obtención de mejores niveles de utilización de los recursos de la economía, para propiciar la solución de los problemas estructurales que padece, tales como la desigualdad social,

regional y la insuficiencia de ahorro y divisas". (2)

Conforme a este propósito general, el PND consigna cinco - grandes prioridades:

- 1.- "Resolver los desequilibrios entre la estructura de la oferta y demanda de mano de obra calificada, mediante una mayor disponibilidad de oportunidades de capacitación y adiestramiento a todos los niveles requeridos, con el propósito de ampliar el acceso de la población a los empleos productivos".
- 2.- "Garantizar que los mayores niveles de productividad así generados se distribuyan más equitativamente entre los factores de la producción y entre las regiones, - propiciando para ello una mayor vinculación de aqué-
llos con el salario".
- 3.- "Disminuir los efectos negativos que puedan generarse entre mayores niveles de productividad y de empleo".
- 4.- "Orientar los cambios de la productividad en forma selectiva, considerando las características que la deter-
minan y la dirección de la transformación estructural

que se ha planteado en la estrategia de desarrollo".

- 5.- "Reducir los diferenciales de productividad entre ramas de actividad, estratos empresariales y regiones del país, para así disminuir los diferenciales de ingresos laborales entre los mismos".(3)

El PND atribuye los bajos niveles de productividad de la economía a un doble motivo: a una subutilización de recursos -propiciado a nuestro parecer por cuestiones de índole estructural- o bien a una "calidad" insuficiente de los mismos. En este contexto, del foro de consulta popular emanó el planteamiento de que la capacitación de la mano de obra resultaba inadecuada en su desenvolvimiento, pues no respondía suficientemente a los requerimientos de la estructura productiva, consignándose como factor fundamental de este fenómeno, la carencia de un marco común de referencia para la "instrumentación" de las diversas acciones capacitadoras de instituciones públicas y privadas, propiciándose duplicación y dispersión de esfuerzos. Otros factores explicativos de la situación fueron ubicados en torno a:

- Discriminación regional en cuanto a disponibilidad de servicios de capacitación.

- Desaprovechamiento de centros de trabajo para la acción capacitadora.
- Predominio de esquemas formales escolarizados en la "capacitación" para el trabajo efectuada por el sistema educativo formal.
- Ineficacia de mecanismos para hacer cumplir la legislación vigente en cuanto a las obligaciones de las empresas. (4)

Partiendo de esta consideración diagnóstica así como de los propósitos, objetivos y estrategias generales consignados en el PND, el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, PNCP, se aboca a definir los objetivos de carácter nacional y específicos en la materia, las prioridades, estrategias y líneas de acción, la previsión de recursos de todo tipo requeridos para la consecución de los fines previstos, así como las instancias e instrumentos de aplicación nacional, sectorial y regional que requiere la operación del programa.

Metodológicamente, el PNCP resulta un documento interesante -aunque polémico desde varios puntos de vista, sobre todo en los aspectos de índole teórica conceptual-. En algunos puntos no resulta del todo riguroso y convincente, pu

diéndosele calificar por tanto como un primer acercamiento institucional -dentro del contexto de la planeación nacional del desarrollo- por establecer las bases y principios de un amplio proceso de normatividad y regulación del deve nir de la capacitación en el país, sobre todo porque muestra algunos valiosos aspectos de coordinación, concertación inducción y obligatoriedad, susceptibles de ser analizados y desarrollados con mayor profundidad.

Probablemente, estas irregularidades del PNCP puedan atribuirse al contexto en donde se procedió a su formulación y se lleva a cabo actualmente el control, evaluación y reali mentación del mismo; pese a los tiempos y esquemas de trabajo fijados al interior del Sistema Nacional de Planeación, éstos no se respetaron ni se aplicaron convenientemente a nivel de las instancias involucradas en la formulación de los programas sectoriales. Esta situación repercute al -- PNCP, y con ello, los trabajos de su formulación por parte del Sector laboral se efectuaron con escasa participación sectorial y de insumos técnicos e informativos. La presen tación del programa solo pudo ocurrir hasta agosto de 1984, casi dos años después de iniciada la actual administración gubernamental.

La instancia de coordinación sectorial para la formulación del programa, en ningún momento contó con representatividad jerárquica y con facultades para la toma de decisiones, - lo cual aunado a la confusión, ambigüedad e indecisión en la conducción del proceso por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, complicó la obtención de resultados significativos. El desarrollo de las sesiones de trabajo para la integración del programa llegaron a constituirse las más de las veces, en sesiones informativas por parte de la instancia coordinadora: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esta falta de participación sectorial se refleja asimismo en la fase de ejecución y evaluación del programa. La información respecto a los ambiciosos compromisos programáticos consignados en el PNCP y su correspondiente ejercicio presupuestal, no fluye con la oportunidad y eficiencia necesaria para permitir la adecuada evaluación y ajuste del programa conforme a las circunstancias del momento nacional, corriéndose así el peligro de que el PNCP quede fácilmente al margen del contexto histórico. Con todo esto se patentiza la carencia de un subsistema de evaluación real en el contexto del Sistema Nacional de Planeación, pero - más aún, se pone en evidencia el desatino y desorden al in

terior de la función pública en estos momentos de "crisis nacional".

Con todo, y pese a los resultados obtenidos a la fecha por el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, que no son del todo satisfactorios y contundentes, resulta conveniente rescatar del texto programático, el propósito de enfrentar las principales problemáticas que, a nivel de la capacitación en el país, resultan evidencias irrefutables ante la comunidad, así como la intención de vincular su solución de manera orgánica a las estrategias de desarrollo-reordenación económica y cambio estructural- que establece el Ejecutivo Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Conforme a ello, el PNCP al retomar los lineamientos de política laboral en la materia, consigna estrategias generales para el período 1984-1988:

- a) Fomentar y apoyar el incremento de la productividad - armonizando las políticas sectoriales, la asistencia técnica a las empresas públicas, privadas y sociales y la concertación de acciones entre los factores de la producción.

- b) Consolidar la práctica de la capacitación y adiestramiento en el trabajo, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal en la materia.
- c) Intensificar la capacitación para el trabajo, mediante la coordinación de la infraestructura capacitadora de que disponen el gobierno federal y los sectores - privado y social.
- d) Vincular la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica a los requerimientos de la planta - productiva, de tal forma que se limiten los efectos - negativos entre mayores niveles de productividad y empleo.
- e) Promover la mayor vinculación posible entre niveles - de productividad y salario.
- f) Apoyar el proceso de desconcentración de la actividad económica y de los servicios sociales, a través de la descentralización de las acciones, proyectos y programas de capacitación y productividad al interior del - país. (5)

Debido al carácter intersectorial del PNCP y como una estrategia más de índole general, el programa fue dividido en dos vertientes principales:

- 1a. Subprograma de capacitación y productividad de los sectores formal y social.- Finca su ámbito de acción hacia las relaciones laborales regidas en los términos del apartado A del artículo 123 constitucional; hacia las cooperativas, desempleados y subempleados, trabajadores por cuenta propia y; en general, a las personas que al realizar una función productiva no tienen una relación formal de trabajo en el medio urbano.

- 2a. Subprograma de capacitación y productividad del sector público.- Se ubica entre los trabajadores y dependencias o entidades de la administración pública, que tienen una relación laboral en términos del apartado B del artículo 123 constitucional.

En lo tocante al ámbito rural, el PNCP especifica que, tanto objetivos y estrategias como acciones y compromisos programáticos en materia de capacitación y productividad, se trasladarán orgánicamente a los programas nacionales de desarrollo rural integral y reforma agraria integral.

Respecto a la primera vertiente o subprograma, se atribuye la responsabilidad directa de su ejecución a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección general de capacitación y productividad, financiando como estrategias inmediatas y específicas las siguientes:

- I. Fortalecer el marco jurídico administrativo de la capacitación y la productividad, promoviendo el cumplimiento de los ordenamientos vigentes.
- II. Promover la investigación y la planeación de la productividad.
- III. Fomentar y apoyar la capacitación y el adiestramiento en el trabajo, así como el incremento de la productividad de las empresas públicas y privadas.
- IV. Impulsar la capacitación para el trabajo, utilizando de manera eficiente la infraestructura del gobierno federal y propiciando la capacitación en planta.
- V. Promover el incremento de la productividad del sector social, consolidando las unidades de producción existentes y propiciando la organización social para el trabajo.

VI. Vincular el desarrollo científico y tecnológico a los programas de capacitación y productividad.

VII. Asociar la capacitación y la productividad a los esquemas de distribución del producto.

Habrá de advertirse que en gran medida los pronunciamientos del PNCP se nutren de los lineamientos de política laboral en materia de capacitación y productividad anteriormente comentados. Ahora, se le reconoce a la misma un nivel superlativo al inscribirse programáticamente en el marco del sistema nacional de planeación del desarrollo en el país. Sin embargo, la viabilidad de su aplicación sigue padeciendo de múltiples condicionantes, sobre todo de carácter político y administrativos. En mucho, el PNCP se inscribe en el contexto de los buenos propósitos nacionales, dejando para mejores tiempos y circunstancias la realización efectiva y de fondo de sus pronunciamientos y aspiraciones; los resultados obtenidos hasta el momento así lo ponen en evidencia.

Sin embargo, lo que me parece importante de todo este proceso, es precisamente, la incorporación "orgánica" de que es objeto la capacitación al inscribirla institucionalmente en el discurso oficial gubernamental, llegándose a grado tal -

de ubicarla -junto con la productividad- como vertiente - principal de la planeación nacional del desarrollo.

Ahora, como en ningún otro momento de nuestra historia, la relación capacitación, estrategias de desarrollo nacional, se inscribe como una institución más -validada oficialmente- de nuestro devenir histórico. Con ello, tal vez sólo - se garantice que a partir de este momento la trascendencia de los problemas propios a la capacitación se enfrenten de una manera más recurrente, racional y rigurosa, involucrando y haciendo partícipes activos a los diversos sectores - de nuestra sociedad. No puede esperarse más, al menos por el momento.

4.2 FUNDAMENTOS PARA LA CONFIGURACION DE UNA ESTRATEGIA PLANIFICADA DE DESARROLLO EN MATERIA DE CAPACITACION.

Son momentos difíciles los que vive el país en la actualidad; se manifiestan por doquier, bajo múltiples formas y modalidades -contradictorias las más de las veces- serios y profundos desequilibrios de naturaleza económica, social e incluso política. El sistema, el modo mexicano de vida, entra en situación de agudo cuestionamiento y "crisis", en donde lo evidente, lo más patente de todo, resulta la inegable dificultad para la consecución plena de las más justas y legítimas aspiraciones y anhelos de las mayorías trabajadoras.

Las alternativas u opciones para el cambio, en situaciones tan agudas y difíciles, son varias y de índole diversa, pero habrá de tenerse presente, sumamente ideologizadas, asumiendo connotaciones radicales o dogmáticas; se pierde así la potencialidad y trascendencia histórica de sus proposiciones para la transformación social. Ello no significa que el todo social permanezca inmobilizado y carente de posición ante la necesidad del cambio; de hecho, su presencia es cada vez más activa y para algunos inquietante, pese a los evidentes obstáculos para que la sociedad civil de mane

ra libre y participativa se organice y exprese orgánicamente e incluso anteponga sus posiciones a la sociedad política.

Lo que al todo social le resulta cada vez más claro, es la urgente y apremiante necesidad del "cambio", mismo que se fundamenta en una paulatina pero cada vez mayor toma de conciencia, comprometida y participativa, de los actores sociales respecto al futuro devenir del país; un futuro en el cual la consecución y consolidación del bienestar colectivo se constituye en propósito fundamental y gran orientador de la acción social, para dejar al margen o poner en segundo plano el afán por la expansión de la materialidad económica a ultranza.

La imagen objetivo de la acción social es clara; las implicaciones que surgen en los momentos de buscar su consecución la convierten en algo confuso, plagado de incertidumbre e indefinición. Este aspecto, en una de sus expresiones más elementales y simples, puede plantearse en términos del siguiente cuestionamiento: ¿Cómo hacer converger - armónica y congruentemente, crecimiento económico (modalidades de generación y distribución del excedente económico) con el bienestar integral del ser humano trabajador?.

De ninguna manera resulta apropiado y acertado el "satani--zar" al crecimiento económico en sí mismo, como algo que re--sulta contradictorio con el bienestar general de la colecti--vidad; ello representaría errar rotundamente en el análisis. Al respecto, puede afirmarse que la reproducción de la ex--pansión de la materialidad económica es una situación pro--pia a las sociedades contemporáneas, pertenezcan éstas a --cualquiera de los dos hemisferios mundiales.

Sin embargo, conviene no perder de vista que nuestro país -adoptó -y continúa desarrollando- una modalidad de acumula--ción de capital -en función del crecimiento económico indus--trial- que de ninguna manera puede garantizar la plena con--secución de objetivos y metas de carácter social. Lo negati--vo del proceso no radica tanto en el crecimiento económico en sí, sino en la forma en que se consigue y en la expresión última que adquiere.

Cada modalidad de producción, queda inmersa bajo especifi--cos principios y parámetros de crecimiento. En un modelo -fundado en la industrialización a ultranza -bajo una óptica convencional- la expansión de la materialidad económica --producción- resulta proporcional al crecimiento de facto--res inducidos en el proceso productivo; una mayor cantidad

de insumos productivos.

Bajo la consideración de una búsqueda permanente por lograr la "optimización" en la relación capital-producto, el modelo de crecimiento económico industrial fundamenta su viabilidad y supervivencia en un fuerte proceso de "acumulación de capital". Como se ha indicado en páginas anteriores los clásicos en materia de trabajos econométricos como Harrod o Domar, ven en el capital, el factor más dinámico e incluso decisivo de la sociedad industrial contemporánea. El crecimiento económico se logra por la vía de una inducción masificada de insumos productivos.

En escala social, y en la perspectiva histórica, un modelo de crecimiento de naturaleza tal, no resulta óptimo ni racional; se presenta tan solo como una especie de "torrente expansivo" en el cual las fuerzas productivas se dinamizan "in crescendo" constante; los aspectos de índole cualitativo propios al proceso, no resultan objeto principal del análisis y de las proposiciones derivadas.

El torrente expansivo, como habrá de suponerse, no se da de manera homogénea, armónica e integral; en la generalidad de las veces, se producen profundos desequilibrios y desajus-

tes socio-económicos. De hecho, puede afirmarse que gran parte de la injusticia y desigualdad social de nuestros días, encuentra motivo de explicación, mas no de justificación, en la aplicación de modelos económicos fundados en tal tipo de dinámicas.

En países como el nuestro, con escasos recursos de todo tipo, la adopción de modelos de tal naturaleza no resulta tan solo poco "racional" desde el punto de vista económico, sino una decisión anti-histórica desde la perspectiva de nuestros condicionamientos sociales y políticos. En momentos de crisis generalizada, como la que vive el país, estas circunstancias se vuelven transparentes, exponen en toda su magnitud y crudeza lo retrógrado e injusto, en términos sociales, de su naturaleza intrínseca; se pone en tela de juicio la validez de su preservación y permanencia.

En México, durante ya muchos años, se ha seguido un modelo de crecimiento económico desequilibrante, maniatado en múltiples vertientes a las dinámicas de las principales economías desarrolladas -centros del imperialismo- y fundado en una industrialización y capitalización acelerada bajo connotaciones de torrente expansivo. El crecimiento del producto interno subordinó, supeditó y en algunos momentos aniquiló

el bienestar social generalizado de las mayorías trabajadoras.

A partir de la década de los años cuarentas en este país se ha dado el desarrollo, más bien el crecimiento económico, - qué duda cabe. Sin embargo, este último ha resultado al fin de cuentas limitado, insuficiente e inadecuado para satisfacer las necesidades, anhelos y aspiraciones de una población mexicana en su mayoría joven y en constante crecimiento.

En la actualidad, México experimenta los más agudos síntomas del agotamiento de un modelo de crecimiento económico -o desarrollo si se quiere- fundado en la industrialización y modernización a ultranza. Pero, al mismo tiempo, padece - los síntomas del agotamiento del modelo político que por más de cuarenta años dio "paz y estabilidad" a la nación; en efecto, en situaciones de crisis generalizada todo se tensiona, todo se cuestiona, todo resulta susceptible al cambio.

Durante más de cuarenta años, la expansión de la materialidad económica se basó en un pacto social de alianzas que legitimó y fortaleció al Estado Mexicano. Todo comenzó con -

una burguesía industrial favorecida por el Estado y las condiciones de la Segunda Guerra Mundial; un proletariado industrial formado, y conformado institucionalmente; un sector campesino y de estratos sociales medios receptores de la política e ideología "modernizante" del Estado post-revolucionario; y una "elite" dirigente encargada de la conducción del pacto de alianzas en torno al "proyecto revolucionario de 1917". El pacto político de alianzas operó a través del partido oficial y del aparato de la Administración Pública, instancias donde, en más de una ocasión, se definieron las pautas y pormenores del modelo de desarrollo.

El modelo político mexicano afianzó el desenvolvimiento económico del país, al tiempo que postergó el bienestar social generalizado de sus habitantes. Ahora, resulta evidente el desgaste e incluso desquebrajamiento de ambos modelos; ello socava y mella la legitimidad y el orden constitucional post-revolucionario, principalmente en lo relacionado con el cuerpo de derechos y garantías sociales de los económicamente débiles y desprotegidos, los cuales se ven frenados, mediatizados e incluso tienden al retroceso o tornarse nugatorios por la no observancia de sus más elementales postulados, tales como los derechos laborales de la clase trabajadora del país (incluyendo los relacionados con la capacitación).

En el México de hoy, la recuperación económica está exigiendo de mayores costos y sacrificios sociales de la mayoría trabajadora del país y de los económicamente débiles y desprotegidos; su expresión más palpable tiene que ver con la enorme dificultad por parte del Estado para continuar con el esquema seguido hasta hace algunos años para la administración del orden constitucional, pero sobre todo, de las garantías sociales que este último consagra; tal aspecto - establece una singular situación en la historia contemporánea de este país, que se manifiesta tal vez, como el mayor desafío al que se enfrenta la sociedad política mexicana en nuestros días.

En tal contexto, no modificar el rumbo por parte del Estado Mexicano representa en estos momentos un error histórico difícil de evaluar en sus consecuencias futuras. Podría muy bien representar una actitud intransigente y carente de - perspectiva y sensibilidad política hacia las necesidades - de amplios sectores de la población del país que ven tristemente como éstas se acumulan cada vez más pese a nuestros - 76 años de revolución. No se quiera desconocer que en estos años la sociedad mexicana es otra -para bien o para mal, el juicio de la historia dará el veredicto final- y sus expectativas de toda índole económicas, políticas, sociales,

-resultan de toda suerte diferentes a las de principios de siglo; la exigencia y la necesidad del cambio se patentiza e incluso, se desarrolla ya en el país de manera incuestionable.

Parte de la compleja problemática de nuestros días le resulta propia a los procesos de capacitación y adiestramiento en el país. Las disyuntivas, los caminos vifurcados se vislumbran en su perspectiva inmediata; el cambio le compete también a este ámbito de la vida nacional. Anteriormente, se ha pretendido formular una caracterización de la manera como la "capacitación" en el país ha quedado, de una u otra forma, subordinada, internalizada (en su momento de forma orgánica o institucional) en la racionalidad de nuestro modelo industrial de crecimiento económico a ultranza; ello nos induce ahora, al planteamiento de algunas cuestiones.

No resulta del todo conveniente, y en principio no puede seguirse aceptando, que la capacitación prosiga desarrollándose conforme un patrón de crecimiento económico a la manera de torrente expansivo; nuestros condicionamientos estructurales internos y externos impiden que esto continúe dándose en tales términos. Como hemos visto, ello tiende a con

vertir a la capacitación en un proceso limitado, parcial y enajenante, en virtud de que su connotación integral y humanista, pasa a segundo plano y se supedita a la racionalidad de la eficiencia y eficacia productiva.

En última instancia, la naturaleza misma del singular "torrente expansivo" resulta, paradójicamente, contradictorio con la naturaleza misma de la capacitación del trabajador, aún en su modalidad economicista, eficientista y productivista. (De ello mucho de los fracasos de la política del régimen para la formación de recursos humanos fundada en la capacitación o en la educación técnica).

De tal suerte, una primera gran definición en la orientación del cambio y en la ubicación del contexto real y de vanguardia de la capacitación en el país, tiene que ver con la necesidad de que la generación y utilización del excedente económico obedezca de manera unísona, a criterios de racionalidad "social y política" en favor de las "grandes mayorías trabajadoras del país.

Nuestros condicionamientos históricos como nación, en la actualidad repelen cualquier consideración que visualice al crecimiento del producto bajo la orientación del exce

dente económico hacia el incremento del "stok" de inversiones y de medios de producción, de manera privilegiada e incluso "per-se". El desafío en tal contexto, se da en torno a la canalización del excedente económico hacia fases de naturaleza "pre-productiva" y "post-productiva" relacionadas primordialmente con la promoción, mejoramiento y superación de las condiciones de vida y laborales de las mayorías trabajadoras del país, en torno a un bienestar social generalizado.

No se trata ya de una desmedida carrera por expandir -y con ello trastocar- la economía en aras de repetir, o en el mejor de los casos, imitar los modelos de sociedades actualmente desarrolladas (las realidades sociales son históricas, no se repiten; no es lo mismo el México de hoy que la Inglaterra liberal del siglo XIX). De lo que se trata es de crecer, sí, pero bajo modalidades más sociales y humanas que técnicas y economicistas. La racionalidad productiva habría de fincarse así en las capacidades y aptitudes del trabajador mexicano.

En esta reversión de tendencias la "productividad" (eficiencia y eficacia productivas) podría mantener un papel importante y destacado, mas ahora bajo una óptica y una modalidad

dad práctica eminentemente social y no ya tan solo economista y micros social (unidad productiva o empresa), en el entendido de que los cambios de naturaleza estructural y de fondo a nivel de las fuerzas productivas tendrán que poner especial atención a los aspectos cualitativos de los mismos.

En la actualidad, se ha generalizado el reconocimiento acerca de la importancia y trascendencia que en sí poseen tanto el mejoramiento de la productividad como la capacitación y el adiestramiento. Con criterio político -convencional, se acepta como práctica común, el ubicar estos aspectos como variables de primer orden en los diferentes esquemas o modelos gubernamentales de desarrollo nacional. Sin embargo, - como se ha mostrado en páginas anteriores, ello no ha obedecido a una concepción rigurosa, firme y mucho menos con un objetivo central de mejorar los niveles de vida y bienestar de los habitantes del país.

Del análisis efectuado hasta el momento, se comprende como nuestro país, fundamentalmente a partir de la década de los años treinta, impulsa la creación y diversificación de una serie de estructuras, mecanismos y procedimientos para la formación y capacitación de la mano de obra. Siendo poseedoras de naturaleza variada, estas instancias bajo modalida

des de naturaleza formal o informal, rígida o flexible, han sido en lo fundamental auspiciadas y promovidas por el Estado Mexicano.

En las últimas décadas, estas instancias "formativas" impregnadas en gran medida por los principios de la "economía de la educación" y la "teoría del capital humano" han denotado de manera dramática su incapacidad para enfrentar convenientemente las necesidades de capacitación presentes en el país. El fenómeno, común y generalizado en nuestra sociedad, cada día se agudiza más, complicando los problemas y haciendo más difíciles las soluciones; incluso el propio gobierno reciente ya en su interior estos síntomas, por la vía de los recursos humanos que incorpora, lo cual en última instancia, impacta los niveles de eficiencia y eficacia de la función pública.

Sobre el particular, resulta importante señalar como el Sector Público, ha resultado incapaz hasta el momento de conformar una política interna y de desarrollar un sistema de formación de recursos humanos integral, permanente, consistente, institucionalizada, programable y eficiente, que se aboque a la atención de sus necesidades en la materia. Las acciones que se efectúan al interior del aparato público

son aisladas y esporádicas, sin uniformidad ni consenso, - sin coordinación efectiva y con una carencia evidente de infraestructura de apoyo y ejecución efectiva.

Es el momento de que se procure seriamente un cambio radical en tal situación. Se requiere otorgarle a la acción capacitadora una nueva tónica, una nueva esencia, más integral y humanista, pero asimismo, dotarle de las condiciones materiales básicas para que la acción encuentre viabilidad y se garantice así los resultados esperados; en pocas palabras, se requiere para el país del diseño y aplicación de una es-trategia planificada de desarrollo en materia de capacita-ción y adiestramiento, de naturaleza integral y humanista; que abarque e involucre a todos los ámbitos de la vida nacional y les defina responsabilidades claras en el proceso; que contemple una temporalidad tal que incorpore las connotaciones coyunturales y de cambio estructural; que precise la mejor manera de utilizar los escasos recursos con que se cuenta, de carácter técnico y económicos, en la consecución de los grandes objetivos de la capacitación; que trascienda las circunstancias propias al cálculo econométrico y se incline hacia la búsqueda del bienestar social generalizado, en especial de la población trabajadora del país.

Los primeros pasos en tal sentido ya han sido dados con la aparición del Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento, pero resultan endebles, insuficientes y plagados de innumerables errores susceptibles de superarse. Se requiere -e incluso las circunstancias que vivimos exigen- que se profundice y se actúe con mayor rigor y precisión, que se vaya más allá de la especulación política y de la cerrazón tecnocrática, que se contemplen con seriedad las múltiples determinaciones que subyacen en la dinámica de la vida nacional y se conforme así un proyecto en torno a la capacitación que históricamente resulte congruente, operativamente viable y sobre todo, no sea tan solo un documento estéril y sin significación política para el cambio.

Asimismo, se requiere llevar más allá el actual Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, en la perspectiva de su fortalecimiento y consolidación, superando sus simples connotaciones jurídicas-normativas que ahora lo impregnan. En el marco de una estrategia planificada de desarrollo en materia de capacitación y adiestramiento se deberá darle un giro al actual sistema y conformar uno que defina con precisión tres modalidades básicas, correspondientes e interactuantes para otorgarle al esfuerzo realizado solidez y permanencia: a) jurídica-normativa-reguladora;

b) apoyo técnico especializado; c) operativa. Un sistema que no perfile cuando menos de alguna forma el desarrollo conjunto de estas vertientes estará signado por la parcialización, la insuficiencia y las limitaciones.

El diseño, elaboración y aplicación de la nueva estrategia, debe ser inscrito en un ámbito normativo e institucional específico y concreto -sin querer entender con ello que dicho ámbito se exprese como algo dado o inmutable-. En primera instancia, este contexto de referencia básico, es el que brinda nuestros ordenamientos jurídicos fundamentales, los de carácter administrativo, los de orden sustantivo en lo tocante a la materia que nos ocupa, pero con gran importancia, los concernientes a la planeación del desarrollo nacional, de donde se deriva un andamiaje institucional que determina ahora en gran medida en nuestro país, el diseño y toma de decisiones en la esfera de conducción política de la nación.

De ahí que, el establecimiento de una nueva estrategia de capacitación en el país, habrá de quedar inscrita en el contexto normativo, operativo y metodológico procedimental del "Sistema Mexicano de Planeación Nacional" y de ahí también, que retome los aspectos técnico-metodológicos de formulación

referidos en una "política planificada de desarrollo en materia de formación y desarrollo de recursos humanos, por la vía de la capacitación y en referencia a las circunstancias y condicionamientos de la realidad nacional del momento.

El producto de este esfuerzo planificado habrá de ser un nuevo sistema nacional de capacitación que de manera orgánica quedará vinculado a aquellos que hallan sido definidos en referencia a la planeación nacional del desarrollo; en tal sentido, la capacitación podrá adquirir connotaciones de institucionalidad y permanencia en el país. El nuevo sistema, además de poseer en sí mismo cierto margen de autonomía relativa (en virtud de su propia dinámica interna), mantendrá una estrecha vinculación con diversos tipos de subsistemas y suprasistemas a través de los insumos que demandan de y de los productos que genere.

Sin embargo, el establecimiento del nuevo sistema requiere que sean superados momentos de diseño e instrumentación. Uno de estos, tal vez el más importante, tendrá que ver con los aspectos orgánico-funcionales del propio sistema; es decir, la infraestructura institucional que al ser operativizada dinamizará al sistema en su conjunto. Al respecto habrá que dejar claro que no se propone la creación de nuevos

organismos o instituciones; de lo que se trata es de otorgarle racionalidad y coordinación a las actividades que efectúan las instancias creadas a la fecha, vinculadas con la capacitación.

De ahí precisamente, el agrupar a tales instancias en torno a las tres vertientes sistémicas antes señaladas (reguladora, de apoyo técnico, ejecutiva), lo cual podría permitir el enfrentar la gran atomización institucional de las acciones de capacitación en el país. Sin embargo, la racionalidad institucional del sistema, deberá resultar ahora más que nunca, acorde con un cometido fundamental; la búsqueda del pleno desenvolvimiento de las potencialidades del hombre trabajador, coadyuvando con ello al mejoramiento de sus condiciones y niveles de vida.

El sistema habrá de retomar tanto en su estructura como en su dinámica interna tal aspiración, fundamental en los esfuerzos que las mayorías trabajadoras del país realizan para constituirse en factores decisivos, no sólo en la generación de riqueza, sino también en los cambios que el aparato productivo demanda. El cometido básico del sistema permeará a todas las instancias del mismo, otorgándole con ello orientación y normatividad a las acciones, buscando reafirmar

las posiciones de los actores sociales que de manera más directa quedan involucrados y son afectados por el proceso de la capacitación: los trabajadores.

A través de la norma constitucional se establece a la capacitación como un derecho de la clase trabajadora y una obligación patronal, tornándose el Estado en la instancia que garantiza el cumplimiento de tal normatividad. Con ello se reconoce la necesidad de precisar responsabilidades históricas respecto a la capacitación. Sin embargo, el simple señalamiento de responsabilidades no basta para garantizar la participación consciente de todos los supuestos interesados e involucrados en dichas acciones, máxime cuando tal tipo de situaciones no retoman en profundidad las condiciones históricas que regulan la vida del país.

Plantear como obligación que los empresarios ofrezcan capacitación a sus trabajadores indudablemente resulta ser un paso importante de nuestra legislación en materia laboral. Sin embargo, tal disposición se vuelve contradictoria e incluso afectadora de los intereses de los propios trabajadores en el momento mismo en que éstos se ven escluidos de la determinación de las modalidades que asumirá (programas de capacitación, cursos de capacitación, etc.) y de los fines

que se perseguirán (en muchos casos fines puramente eficientistas) con la capacitación que habrán de recibir.

Se reitera que los directamente afectados con la capacitación son los propios trabajadores; por lo tanto resulta responsabilidad exclusiva de ellos determinar las modalidades y fines de la capacitación, la cual como ya se ha señalado deberá tender no sólo a mejorar sus niveles de aptitud laboral, sino fundamentalmente a un desarrollo integral de sus potencialidades como seres humanos. Con ello no se invalida la participación de los empresarios en los procesos de la capacitación; solo se plantea la necesidad de redefinir la participación y responsabilidades de tales actores sociales en el proceso.

El derecho de los trabajadores a la capacitación deberá trascender, en el ejercicio del mismo, la tradicional actitud pasiva (e incluso en muchos casos indiferente) que supone esperar a recibir capacitación, sin involucrarse en el por qué, el cómo y el para quién de la misma. Los trabajadores se deben convertir en forjadores de su propio destino, pero en base a los condicionamientos históricos del momento y sin sustentar posiciones desfasadas que destruyan y pongan en crisis sus propias fuentes laborales; ello implica

que fortalezcan su participación en el devenir histórico del país y con ello estén en posibilidad de apoyar el equilibrio entre los "factores productivos" que, de otra manera, no sería posible lograr pues es difícil "el equilibrio entre desiguales".

La estructura orgánica del sistema nacional de capacitación deberá permitir la participación de los trabajadores, el Estado y los empresarios, pero bajo la modalidad de que en ella serán los propios trabajadores quienes asuman conscientemente y responsablemente las directrices del proceso. Por tal motivo, los trabajadores del país deberán participar en los diferentes niveles del sistema, pero fundamentalmente en el ámbito de operación del mismo.

Prácticamente, será en los niveles de operación del sistema en donde los trabajadores tendrán que enfrentar su mayor responsabilidad, ya que es ahí en donde velarán por el desarrollo integral del proceso de la capacitación, bajo los lineamientos y normatividad institucional que originalmente hayan sido formulados por la instancia que regule el sistema. Asimismo, será en esta fase operativa en donde los trabajadores tendrán que armonizar su voluntad e intereses con los provenientes del capital; pero en un contexto diferente

al del antagonismo de facciones, en donde la radicalización de la confrontación sería tal vez lo propio, sino en el ámbito de la institucionalidad promovida y auspiciada por el Estado; será a través de la negociación colectiva de trabajo en donde la concertación de intereses haga viable y realista la implementación de los planes y programas de capacitación.

El clausulado de la contratación colectiva a nivel de empresa y por rama económica retomará la normatividad y lineamientos emanados de la instancia reguladora del sistema, convirtiéndose así en la pauta para la elaboración de planes y programas de capacitación por rama (a nivel nacional y regional) y por industria; es decir, considerando las problemáticas propias de tales niveles económicos (como podrían ser el grado de integración y estructuración tecnológicas), pero además -y esto es lo más importante para el trabajador- considerando la necesidad de establecer una nueva dimensión de la capacitación para que efectivamente llegue a constituirse ésta en verdadero factor de cambio social en el país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A través del presente trabajo, se ha buscado abordar desde diferentes perspectivas de análisis la caracterización de los procesos de formación de "recursos humanos" por la vía de la capacitación. Ello ha requerido de que en múltiples ocasiones se halla tenido que disertar sobre diferentes elementos y situaciones que subyacen y ejercen determinación - en gran medida sobre el objeto de estudio que nos ocupa, lo cual por fortuna, ha permitido enriquecer las apreciaciones presentadas en la investigación.

Ante tal situación, han sido abordadas connotaciones de naturaleza no solo y exclusivamente económicas, sino también de naturaleza social y política, sin pasar por alto las referentes al orden normativo e institucional; en última instancia la complejidad de la realidad social justifica tal forma de proceder. No obstante en esta sección del documento, se pretende finalmente señalar una serie de conclusiones y recomendaciones que al emanar de lo tratado en la investigación pueden considerarse como elementos básicos de carácter estratégico para incidir sobre el rumbo futuro de la capacitación. Estos aspectos se resumen en la siguiente forma:

1.- La capacitación al ser una alta prioridad nacional es preciso considerarla como un auténtico instrumento de cambio social y vehículo de participación de los trabajadores en la dinámica social. Ello exige revertir las tendencias -existentes hoy en día en materia de capacitación- a la dispersión institucional y a la atomización y superposición de esfuerzos.

1.1 Se requiere el concentrar acciones, recursos y experiencias en torno a una estrategia planificada y a un nuevo sistema "integral" de capacitación, de alcance nacional que coordine el diseño, planeación, ejecución y evaluación de la fundación de una nueva etapa en el desarrollo de la capacitación en México.

2. La operación de un programa nacional de capacitación que responda a los requerimientos que fundamental y prioritariamente planteen los trabajadores de México exigirá de la estructuración orgánico funcional idónea para el cumplimiento de tal propósito.

2.1 En este sentido se requiere en un primer momento, la creación de una instancia directiva que traduzca las políticas que en la materia dicte el ejecutivo federal y las trans

forme en programas y proyectos de repercusión inmediata y específica. Se sugiere que esta función recaiga en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual fungiendo como órgano ejecutivo regule todas las acciones de capacitación en el país, asegurando un armonioso desarrollo de las mismas.

3. La estructura orgánico-funcional del sistema nacional de capacitación deberá estar acorde con un cometido fundamental, que se sustenta en la búsqueda del pleno desenvolvimiento de las potencialidades del hombre trabajador, coadyuvando con ello al mejoramiento de sus condiciones y niveles de vida.

3.1 Se hace necesario otorgarle al concepto de la capacitación un contenido social, que vaya más allá de los afanes meramente eficientistas -por hacer más productivo al productor-, para lo cual deberá transcurrir con base en una constante interrelación de los elementos cognoscitivo, operativo o instrumental y axiológico.

4. A través de la norma constitucional se establece a la capacitación como un derecho de la clase trabajadora y una obligación patronal. En este sentido se deberá reconocer la

necesidad de precisar responsabilidades históricas respecto a la capacitación.

4.1 Deberá revisarse -y en su caso afectarse- la norma jurídica fundamental -fracción XIII del apartado A del artículo 123 Constitucional- en sentido tal que se trascienda la simple garantía de los trabajadores a su capacitación y se convierta en verdad en un instrumento de los mismos en su gestión. Actualmente la capacitación es señalada como una obligación patronal, pero ello resulta en última instancia afectadora de los intereses de los propios trabajadores en el momento mismo en que éstos se ven excluidos de la determinación de las modalidades que asumirá y de los fines que se perseguirán (en muchos casos fines púramente eficientistas) con la capacitación que habrán de recibir.

5. La capacitación deberá quedar inserta en los marcos de la organización socioeconómica de los trabajadores, fundamentalmente a nivel de sus unidades de producción y de acuerdo a las particularidades en que se desenvuelva la realidad laboral de los mismos.

5.1 La organización de los trabajadores para participar en el proceso de capacitación deberá tener como sustento la ne

saría democratización de la vida nacional en donde la soci-
dad civil paulatinamente adquiera mayores espacios de actua-
ción en la toma de decisiones fundamentales del país.

6. La reglamentación convencional de la capacitación debe
rá estimular la participación de los interlocutores socia-
les, aumentar el interés y la responsabilidad de los traba-
jadores en el tema y despertar en las bases la convicción -
de que la capacitación es un asunto que se relaciona direc-
tamente con sus posibilidades de desarrollo laboral, social
y humano.

6.1 Se propone que en la regulación de la capacitación --
dentro de la normatividad laboral- el contrato colectivo -
se convierta en el instrumento normativo por excelencia. -
Así, al tiempo que se asegura el acuerdo de los factores de
la producción se creará la posibilidad de una mayor adecua-
ción de las normas respectivas a la situación concreta, por
ramas de actividad y aún por empresas o establecimientos.

7. Respecto al grupo de destinatarios potenciales de la -
capacitación que se ubican en lo que se ha dado en llamar -
sector informal -es decir desempleados, subempleados o auto-
empleados en situación de marginación- se instaura la nece-

sidad de concertar acciones que permitan efectivamente su incorporación al beneficio de la capacitación.

7.1 En principio será conveniente el propugnar por un pacto de solidaridad entre el Estado y los trabajadores organizados del país, obviamente incorporando en estas acciones a los empresarios nacionalistas y progresistas del país. Tal modalidad no resulta novedosa pues el Instituto Nacional de Productividad con el apoyo financiero de FONAPAS llevó a cabo con gran éxito un programa social para el empleo dirigido a la población del sector informal de la economía.

Cabría señalarse como acciones propias a este tipo de esfuerzos las relativas a: a) capacitación y orientación ocupacional de desocupados, b) adaptación tecnológica para el trabajo, c) incorporación al empleo productivo, d) promoción de organizaciones sociales para el trabajo.

Los programas que en este sentido se promuevan se apoyarán en acciones tripartitas que involucrarían a organizaciones sindicales, dependencias y entidades públicas y a la iniciativa privada. Los efectos logrados deberán tener repercusión nacional, regional y local.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I

- 1.- Mayores referencias sobre este asunto pueden encontrarse en: Achard P. et. al. "Discurso biológico y orden Social". México, Nueva Imagen, 1980.
- 2.- Se sugiere la lectura de: González Pedrero, E., "La riqueza de la pobreza". México, Cuadernos de Joaquín Moritz, 1979. pags. 11-65.
- 3.- Flores de la Peña, H. "Un nuevo modelo de desarrollo"; conferencia dictada en sesión plenaria del Segundo Congreso Nacional de Economistas. México, 26 de Abril de 1977. pag. 2.
- 4.- Sobre este particular se recomienda la lectura del artículo de M. Segné, L. Tanguy y M.F. Lortic, "Una nueva ideología de la educación", contenido en: Labarca, T., et. al. "Economía política de la educación". México, Nueva Imagen, 1980. pags. 331-369.
- 5.- Simmons J., "The educational dilemma". Oxford, Pergamon Press, 1980. pag. 24. Citado en: Mendoza Berrueto E., et. al. México durante los primeros 20 años. México, - Universidad Autónoma de Querétaro, 1982. pag. 67.
- 6.- Véase al respecto: Denison E.F., "Measuring the contribution of education (and the residual) to economic growth". Paris, Francia OECD, 1964.
- 7.- Van Lennep E., "Discurso de apertura de la conferencia sobre políticas de expansión de enseñanza". Ginebra, - Suiza, OCDE, 1970. pag. 4.
- 8.- Bach G., "Economics". New Jersey, Prentice Hall, 1977. pags. 586-587.

- 9.- Galbraith J. K. "Desarrollo económico". Barcelona, España. Ariel, 1972. pag. 130.
- 10.- Véase sobre este particular: Fisher I., "The nature of capital and income". New York, Kelly, 1965.
- 11.- Introducción de Germán Rama al texto de Tedesco J. C., "Industrialización y educación en la Argentina: ONU-CEPAL". Citado en: Zicardi A., "Notas sobre la incidencia de la economía de la educación en América Latina", Cuadernos de cultura política universitaria, UNAM, Junio, 1982. pags. 9-10.
- 12.- Sobre este particular véase: Gaudemar J.P., "Movilidad del trabajo y acumulación de capital". México, ERA, -- 1979. pags. 128-229.
- 13.- Se sugiere la consulta del texto: Vidar G., "Capitalismo y adiestramiento en el proceso de trabajo". México, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, INET, 1978 pags. 33-151. Asimismo la de: Braverman H., "Trabajo y capital monopolista". México, Editorial Nuestro Tiempo, 1975. pags. 77-104.
- 14.- Véase respecto a este aspecto: Tomachcevski K., "Didáctica general". México, Grijalvo, 1966 pags. 27-146 y "Organización Internacional del Trabajo, "La educación obrera". Ginebra, Suiza, 1975. pags. 9-15.

CAPITULO II

- 1.- Kenneth C., "Civilización". Madrid, España, Alianza - Editorial, 1970. pag. 430.
- 2.- Kenneth C. ob. cit., pag. 432.
- 3.- Ibidem. pag. 433.

- 4.- Hobswam E. J., "Las revoluciones burguesas, I. II". Colombia, Ediciones Medellín, 1980. pag. 417.
- 5.- Gil Valdivia G., "La representación parlamentaria y las estructuras sociales y económicas"; Cuadernos de cultura política universitaria, UNAM, Agosto 1978. - pag. 5.
- 6.- Díaz E., "Estado de derecho y sociedad democrática". Madrid, España, Editorial Taurus, 1981. pag. 29.
- 7.- Gil Valdivia G., ob. cit. pags. 6-7.
- 8.- Firpo L. et. al., "Historia de las ideas políticas, económicas y sociales. México, Siglo XX, 1984. pag. 237.
- 9.- Marx C., Manifiesto del partido comunista. Buenos Aires, Argentina, Editorial Anteo, 1973. pag. 20.
- 10.- Delgado Moya R., "El derecho social del presente". México, Editorial Porrúa, 1977. pag. 76.
- 11.- Mendieta y Nuñez L., "El derecho social". México, Editorial Porrúa, 1980. pag. 70.
- 12.- Mendieta y Nuñez L., ob. cit., pag. 56.
- 13.- Ibidem., pag. 64.
- 14.- Alvarez del Castillo E., "El derecho social y los derechos sociales mexicanos". México, Miguel Angel Porrúa, 1982. pag. 74.
- 15.- Trueba Urbina A., "Nuevo derecho del Trabajo". México Porrúa, 1972. pag. 149.

- 16.- Sobre el particular, se sugiere la lectura de: Schimtt C., "La teoría de la constitución". México, Porrúa, - 1961. pag. 31.
- 17.- Carpizo J., "La constitución mexicana de 1917". México, UNAM, 1983. pag. 155.
- 18.- Carpizo J. ob. cit., pag. 162.
- 19.- Trueba Urbina A., ob. cit., pag. 147.
- 20.- Carpizo J., ob. cit., pag. 155.
- 21.- Léase sobre el particular: Castellón J. et. al. "La capacitación como instrumento del desarrollo". México, SPP, SEP, SHCP, 1982.
- 22.- Pérez Rocha M., "Educación y desarrollo", México, Editorial Línea, 1983. pags. 113-114.
- 23.- Se sugiere la lectura sobre el particular de: Barbagelata H., "La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latino americano". México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981.

CAPITULO III

- 1.- Véase sobre este asunto: Martínez Silva M., "Teorías del desarrollo y teorías de la administración pública en América Latina", Revista de Política y Administración No. 5. México, 1976. pags. 39-51.

- 2.- Un tratamiento completo respecto a estas alternativas de desarrollo se podrá encontrar en: Vuskovic P. "Opciones actuales del desarrollo latinoamericano"; conferencia dictada en el seminario sobre América Latina en los ochentas. México, Agosto de 1980.
- 3.- Pérez Rocha M. "Educación y desarrollo, la ideología del Estado Mexicano". México, Editorial Línea, 1983. pags. 39-40.
- 4.- Pérez Rocha M. ob. cit., pag. 57.
- 5.- Sirvent C., "El sistema nacional de educación para adultos". México, UNAM, 1981. pag. 61.
- 6.- Escuelas Laicas, "Textos y documentos". México, Empresas editoriales, 1967. pag. 63.
- 7.- Se sugiere consultar: Madero F.I., "La sucesión presidencial en 1910". México, Partido Nacional Democrático (San Pedro Coahuila), 1908.
- 8.- Robles M., "Educación y sociedad en la historia de México". México, Siglo XXI, 1977. pag. 96.
- 9.- Sirvent C. ob. cit., pag. 68.
- 10.- Cosío Villegas, D. La crisis de México; Cuadernos Americanos, No. 31, Marzo-Abril, 1974. pags. 46-47.
- 11.- Pérez Rocha M., ob. cit., pag. 93.
- 12.- Ibidem., pag. 81.
- 13.- Ibidem., pag. 104.

- 14.- Villarreal R., "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)". México, FCE, -- 1976. pags. 58-69.
- 15.- Véase al respecto: Segundo Plan Sexenal de Gobierno. PRM. Sin editorial.
- 16.- Villarreal R., ob. cit., pags. 70-83.
- 17.- Domínguez, J.E., "En el parlamento". México, Legislatura del Congreso de la Unión, 1979. pag. 59.
- 18.- Salyano Rodríguez R., "La Administración de la crisis en el Estado Mexicano". México, INAP, 1985. pag. 48.
- 19.- Bueno G., "Opciones de política económica en México después de la devaluación". México, Tecnos, 1977. -- pag. 31.
- 20.- Véase el particular: Castrejón Díez, J. "Sobre el pensamiento educativo del régimen actual". México, Setentasetas, 1974.
- 21.- Salyano Rodríguez R., ob. cit., pag. 90.
- 22.- Domínguez, J.E. ob., cit., pag. 99.
- 23.- Ibidem., pags. 96.
- 24.- Remitirse a: "López Portillo, J., Primer informe de gobierno". México, Presidencia de la República, 1977.
- 25.- Véase sobre este aspecto: Comisión consultiva del empleo y la productividad. "Proyecto para la planificación de recursos humanos (Informe final)." México, -- 1982. pags. 23-53.

CAPITULO IV

- 1.- Se sugiere la consulta de: Dirección General de Capacitación y Productividad. "Programa operativo anual" 1983. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1983.
- 2.- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". México, Presidencia de la República, 1983 pag. 203.
- 3.- Loc. cit.
- 4.- Ob. cit. pag. 200-203.
- 5.- Poder Ejecutivo Federal. "Programa nacional de capacitación y productividad 1984-1988". México, Presidencia de la República, 1984. pag. 85.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano.- México: Editorial Popular de los Trabajadores, 1981. 81 p.

BARREIRO, Julio. Educación popular y proceso de concientización. 7a. ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1980. 161 p. (Educación).

BRODZIAK, Emilio. La capacitación como factor de desarrollo individual y social. Tlamati. (México) 1 (3): p. 30-32. 1982.

CALHOEEN, George. Crecimiento y desarrollo en un mundo con límites. México: Fundación Javier Barros Sierra, 1973. 69p. (Cuaderno Prospectivo; no. IC).

Reformas de la Ley Federal del Trabajo en materia de capacitación y adiestramiento, seguridad, higiene y federalización de actividades y ramas. México: CANACINTRA, 1978. 39 p. (Colec. Jurídica).

La capacitación, potencialidad de la nación. Tlamati. México (México) 1 (3): p. 5-7. 1982.

Centro Nacional de Productividad. México. Conceptos básicos de capacitación y adiestramiento. México: El Centro, 1981. 15 p.: diagrs. (Serie Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento; 3).

Ciencias sociales en México: desarrollo y perspectiva. México: El Colegio de México, 1979. 332 p.

COMISION NACIONAL TRIPARTITA, MEXICO. Formación integral - del hombre para el trabajo: lectura básica. Manual de Capacitación Sindical sobre Formación Profesional. México: INET-CTM: Servicio Nacional ARMO, 1976. Módulo 5, p. 25-45.

COORDINACION NACIONAL PARA LA PLANEACION DE LA EDUCACION SUPERIOR. MEXICO. Plan Nacional de Educación Superior: Lineamientos generales para el período 1981/1991. México: SEP: - ANUIES, 1981. 225 p.

Diagnóstico de la capacitación campesina en México, 1970-80: Versión resumida, elaborada para la investigación "Capacitación campesina: prospectivas para el año 2000". Ignacio - Algara. et. al. México: los autores, 1982. p. 189: Cuadros.

DIAZ, Lucinda. Estudio sobre la demanda social de capacitación y adiestramiento. México: Centro Nacional de Productividad, 1979. 53, p. 35.

FURTADO, Celso. Teoría y política del desarrollo económico. 7a. ed. corregida y aumentada. México: Siglo Veintiuno Editores, 1977. 301 p. (Economía y Demografía).

GARCIA NIETO, Juan. Tiempos modernos: el control capitalista y la respuesta obrera. 2a. ed. Barcelona: Alianza, 1976. p. 93. (Serie Priemro de Mayo).

GAUDEMAR, Jean Paul de. Movilidad del trabajo y acumulación de capital. México: Era, 1979. p. 279. (El Hombre y su Tiempo).

LABARCA, Guillermo. Economía política de la educación. México: Nueva Imagen, 1980. p. 397. (Educación).

MARTINEZ ALVAREZ, Jesús. Acciones oficiales en materia de capacitación y adiestramiento, emprendidas por el gobierno federal de 1870 y 1977. Revista Mexicana del Trabajo. (8a. época) (México) 2 (4): p. 35-42. 1979.

MEXICO. CONSTITUCION. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: constituciones de los estados de la federación. México: Secretaría de Gobernación, 1980. 2 V.

MEXICO. Ley Federal del Trabajo. Nueva Ley Federal del Trabajo reformada: comentarios, jurisprudencia y bibliografía, concordancia y prontuario. Alberto Trueba Urbina: Jorge Trueba Barrera. 4a. ed. México: Editorial Popular de los Trabajadores, 1981. XXVII; p. 812.

Planificación Educativa. J.L.L. Aranguren. et. al. Barcelona. Nova, 1975. p. 193. (Nueva Síntesis; 1).

REUNION DE LA COMISION CONSULTIVA DEL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD (1981) ENERO 13: MEXICO, D.F. I. Reunión de la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad. México: Editorial Popular de los Trabajadores, 1981. p. 127. grafs.

REUNION SOBRE PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO (2a.: 1980 OCTUBRE 28: MEXICO, D.F.) II Reunión sobre productividad en el Sector Público. México: Editorial Popular de los Trabajadores, 1980. p. 81.

Reflexiones sobre el concepto de desarrollo. México: Fundación Javier Barros Sierra, 1977. p. 37. (Cuaderno Prospectivo; no. 2C).

SAGATI, Francisco R. El factor tecnológico en la teoría del desarrollo económico. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1981. p. 151. (Jornadas; 94).

SIMPOSIO INTERNACIONAL DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO -- (1980 SEP. 8-10: MEXICO, D.F.). Planeación para el desarrollo. México: Secretaría de Programación y Presupuesto: Fondo de Cultura Económica, 1981. 334 p.: gráfs. (Sección de Obras de Economía).