

PRIMERA PARTE

ESTRUCTURA DEL SISTEMA GENERAL
DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

CAPÍTULO I ELEMENTOS NORMATIVOS

A. LA CAPACITACIÓN COMO NORMA DE RANGO CONSTITUCIONAL

Aunque la Constitución Mexicana de 1917 incluyó la obligación patronal de establecer escuelas para el servicio de la comunidad cuyos antecedentes fueron la Constitución de Apatzingán y la Declaración de Derechos Sociales de Querétaro, no se contemplaba aún la obligación específica de la capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Cuando en 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, ésta en su artículo 111 regulaba el establecimiento y sostenimiento de escuelas, pero dicha obligación se limitaba aún más que en la Constitución de 1917, a los hijos de los trabajadores.

Sin embargo el nuevo derecho del trabajo consideró que el trabajador, a cambio de su energía, tiene derecho a que le sean proporcionados instrumentos que le permitan alcanzar una existencia decorosa y a la vez constituyan un beneficio para la empresa.

No fue sino hasta la Ley Federal del Trabajo de 1970 (publicada en el Diario Oficial del 1o. de Abril del mismo año) que se incluye expresamente la obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores. El Capítulo I del Título Cuarto, en el artículo 132, fracción XV regula como obligación del patrón:

Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o 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. Estos podrán

implementarse 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 especialmente contratados, o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas.¹

Esta norma constituye el antecedente inmediato anterior para que el Poder Ejecutivo propusiera y con posterioridad promulgara la adición al artículo 123 constitucional relativa a este derecho de los trabajadores, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1978 y que en el apartado "A" fracción XIII dispone que

Las empresas, cualquiera que sea su actividad, están obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. La Ley Reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

La inclusión de la obligación patronal de capacitar, como norma constitucional le dio solidez al sistema y permitió una más adecuada regulación, que acompañó a la reforma constitucional cuando el Ejecutivo Federal adiciona el Capítulo III Bis "De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores" al Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo y publicada en el Diario Oficial del 27 de abril de 1978. Aunque las partes implicadas, es decir, empresarios, trabajadores y sindicatos no consideraron originalmente la conveniencia de esta inclusión, los beneficios, sin lugar a dudas, han sido palpables. Existe desde luego la opinión en el extremo opuesto, como los comentarios que sobre el tema formula Braulio Ramírez Reynoso, quien expresa: "La capacitación o adiestramiento se alejaban del desnaturalizado y abusivo contrato de aprendizaje. Hoy tenemos sus rasgos fundamentales en la Constitución; los sistemas, métodos y procedimientos en la Ley Federal del

¹ Diario Oficial de la Federación, México. Miércoles 1o. De Abril de 1970

Trabajo; su implantación integral permanece en un desesperante y entrampador compás.”²

Una afirmación la anterior demasiado pesimista y un poco anticuada, que sin embargo resulta ser también un factor de incidencia, aunque de manera parcial, en relación con el problema de determinar la trascendencia de elevar un derecho a rango constitucional sin considerar los medios idóneos para su tutela. ¿Cómo puede alegarse una violación constitucional cuando el sujeto obligado es un particular? Solamente por la vía ordinaria el trabajador o el sindicato en su caso, podrán ejercitar las acciones correspondientes ante los órganos competentes (Juntas de Conciliación y Arbitraje).

Si bien el rango constitucional le imprime una peculiar característica de obligatoriedad , no deja de resultar un desfase el que la norma constitucional haya tenido como fuente una norma ordinaria: la contenida en el artículo 132 fracción XV de la Ley de 1970; ya que por lo regular las leyes ordinarias particularmente las reglamentarias, como lo es la LFT en relación con el art. 123 constitucional, se crean a partir de la regulación genérica contenida en la constitución con la finalidad de facilitar y precisar la aplicación de ésta.

Aún considerando que la regulación legal del sistema ha evolucionado mucho desde su inclusión en la Ley, generalmente cometemos el error de perder de vista la regulación constitucional. En este caso puede afirmarse, tal vez con extrema simpleza, que una norma, si existe, debe ajustarse a las características que le son propias, o dejar de ser³.

² Ramírez Reynoso, Braulio y otros. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Cuarta edición. s/e Mexico 1993.

³ Comentarios más extensos en la Segunda Parte de esta Investigación

B. ELEMENTOS FUNDAMENTALES

Existen dos aspectos esenciales que deben considerarse en el análisis del Sistema General : a) por una parte el procedimiento mismo que tiene que ver no solo con obligaciones patronales ante la Secretaría, sino que dichas obligaciones sólo pueden ser cumplidas bajo la condición de que los supuestos de creación interna del Sistema se realicen; b) el segundo son los objetivos, que al igual que el procedimiento, aunque se encuentren incorporados en la ley, dependen de factores absolutamente diversos a ésta.

Ahora bien, si existen tantos elementos, supuestos, consideraciones, normas, criterios, acciones ¿por qué seleccionar sólo dos de un modo tan discriminado? He aquí las consideraciones que pueden responder a la pregunta:

- No debemos olvidar que (seamos realistas) el Sistema como tal y como objeto de nuestro estudio, existe en virtud del ordenamiento legal;
- El ordenamiento no puede cumplirse, sino mediante una modificación a la realidad del ser humano⁴, que en este caso se manifiesta en la creación sistema-cliente, y que desde luego, en algunos casos dicha creación se genera de manera espontánea como cumplimiento de una necesidad que no como cumplimiento de una obligación legal, como sucede en los casos de EUA y Japón⁵;
- Los objetivos en la regulación se encuentran expresamente establecidos; en la implementación deben estarlo, ya que de no ser

⁴ Recordemos aquí la característica de extenonadad que toda norma jurídica supone. cfr. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cap II

⁵ Ver al respecto particularmente en relación con Japón las notas del Programa Académico de Kaoru Ishikawa, "Estrategia Empresarial Frente al Desafío de la Calidad y la Productividad" impartida en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en Junio de 1981

así se generaría un alto nivel de desperdicio de recursos para la organización;

- En virtud de lo anterior y aún reconociendo que:

- En el ámbito normativo jurídico existen una enorme cantidad de disposiciones que regulan el detalle o el caso particular, y que

- La implementación del Sistema hacia el interior de la organización, es decir del citado sistema-cliente, puede darse con la más actualizada y completa metodología, sistematización y adecuaciones;

la realidad es que referir el procedimiento y los objetivos del Sistema General (propietario) es puntualizar los dos elementos esenciales (tanto en sentido de existencia como de importancia) en cada ámbito, tanto el normativo jurídico como el administrativo o de implementación.

Por lo tanto, expondremos en primer orden estos dos elementos considerados esenciales para posteriormente exponer aquellos que los perfeccionan o completan.

Aunque por principio metodológico la determinación de objetivos es un asunto que antecede la estructura de cualquier cuestión, en este caso y por la complejidad de la naturaleza de los objetivos del Sistema, se inicia la exposición de este apartado por la descripción y análisis del procedimiento por conformarse de elementos más prácticos, es decir, fundamentalmente operativos.

1.- EL PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN⁶ DEL SISTEMA

Para poder describirlo resulta indispensable delimitarlo debiendo primero definirse claramente lo que en este estudio se refiere como "sistema" y las razones por las cuales se citan dos "sistemas" diversos.

⁶ Aquí nos referiremos a la implementación como aplicación real, individualizada a una organización determinada, y no a la implementación del Sistema General o propietario significando "genesis de".

Aunque el estudio de los sistemas a partir de los setentas comenzó a entenderse y en cierta medida a restringirse a los sistemas electrónicos, es decir a aquellos que se denominan “computacionales” , realmente los sistemas siguen siendo los mismos sólo que con instrumentos tecnológicos que facilitan su creación, aplicación y desarrollo. Consecuentemente, la mayor parte de las teorías que se desarrollaron sobre sistemas, provienen de expertos en sistemas computacionales (electrónicos), pero desde luego son válidos y aplicables a cualquier sistema como tal. Por esta razón parece ser muy clara la propuesta de P.B. Checkland⁷al enumerar los elementos de lo que el denomina *sistema modelo*, identificando al *cliente* y al *propietario*; al primero lo define como beneficiario o afectado por la actividad principal, en tanto que refiere el segundo como quien tiene la “propiedad” del sistema, su control y patrocinio y un mayor alcance en actividad.

Aunque no del todo, se utilizarán los conceptos señalados para citar los “sistemas” objeto de estudio:

- un SISTEMA GENERAL, o propietario, entendiendo por este al denominado Sistema General de Capacitación y Adiestramiento, y que comprende todos los elementos normativo-jurídicos y que encabezan las autoridades del trabajo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social); y
- los SISTEMA-CLIENTE, para referir a los sistemas implantados de manera particular en las empresas, que incorporan diversos elementos y son los que realmente comprenden las interrelaciones de los sujetos involucrados.

⁷ Checkland, P.B. “Techniques in ‘soft’ systems practice, part two: Building Conceptual Models”. En Journal of Applied Systems Analysis. Volume 6, 1979. Department of Systems, University of Lancaster Lancaster LA14YR, England. Traducción libre “Customer (C) Client (of the activity), beneficiary, or victim, who-ever is affected by the main activity(ies) The indirect object of the main activity verb(s) (...) Ownership (O) Ownership of the system, control, concern and sponsor-ship; a wider system which may discourse about the system.”

Ahora bien ¿qué sector o sectores comprende el procedimiento en el Sistema General? El procedimiento, que básicamente consiste en las acciones que habrán de realizarse para que el Sistema opere en el caso particular, es decir, en la organización, constituyendo sistemas-cliente se implementa, como ya hemos señalado antes, con dos criterios: el jurídico, regulado por los artículos 153-A al 153-X de la LFT y los Criterios Generales del 15 de Abril de 1997, y el administrativo, siendo éstos casi idénticos en cuanto a los sectores que comprenden y entre los cuales se identifican, particularmente bajo el criterio jurídico:

- a) Integración de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento;
- b) Elaboración y Registro de los Planes y Programas; y
- c) Expedición y Reporte de Constancias de Habilidades Laborales

a) INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Aunque en apariencia esta etapa debiera desprenderse de la segunda, las disposiciones legales nos “obligan”, por el contenido del artículo primero de los Criterios Generales vigentes a colocarla como la primera acción del proceso, además de que resulta bastante práctico contar con el organismo encargado de contribuir de manera directa en la operación del Sistema desde antes que el mismo empiece a operar.

El artículo 153-I de la LFT establece la base para la constitución de las Comisiones, señalando que deben integrarse por igual número de representantes de trabajadores y de patrones. ¿Cuál es este número? Los Criterios Generales del 10 de agosto de 1984 y el 10 de septiembre de 1985 señalaban que en el caso de empresas que tenían hasta 19 trabajadores, así

como las de 20 a 99 (los formatos eran diferentes⁸) debían registrar tres representantes por cada parte y las que excedieran esa cantidad cinco representantes de la empresa y cinco de los trabajadores⁹. Actualmente se deja a las partes la facultad de decidir el número siempre que se conserve la proporción de 50% - 50%, autorizándose además la posibilidad de formar más de una comisión o crear subcomisiones.

La Ley no establece la obligación de registro de la Comisiones Mixtas, pero éste se encuentra regulado por los Criterios Generales del 15 de Abril de 1997 en el artículo primero ; además el artículo 153-J señala el deber de las autoridades laborales de vigilar la integración y el funcionamiento de estas Comisiones.

En cuanto a las funciones específicas de estas Comisiones y conforme a lo dispuesto en los artículos 153-I, 153-J, 153-T y 153-V de la Ley, pueden distinguirse las siguientes:

- vigilar la instrumentación y operación del sistema interno de capacitación y adiestramiento y los procedimientos.
- sugerir medidas que perfeccionen tanto al mencionado sistema como a los procedimientos.
- autenticar las constancias que expidan las entidades instructoras, previa aprobación de los exámenes correspondientes.
- aplicar exámenes a los trabajadores en los casos en que existan varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia de habilidades laborales se refiera.
- proponer medidas tendientes al cumplimiento de los objetivos del Sistema establecidos en la Ley o fijados en la empresa.

⁸ v. anexo 2

⁹ Normalmente los representantes de los trabajadores son seleccionados por el sindicato titular del contrato colectivo, salvo por supuesto, en los casos en que no exista Sindicato.

Los Criterios Generales señalan además la necesidad de establecer, empresa y trabajadores, las Disposiciones Generales de Funcionamiento de la Comisión Mixta.

b) ELABORACIÓN Y REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS

La segunda etapa del Procedimiento, quizá la más importante, es la formulación de los Planes y Programas de capacitación que habrán de implementarse en la empresa y su correspondiente autorización y registro ante la STPS.

Hemos de referir en este apartado solamente los aspectos normativos, ya que el análisis de contenidos y métodos se analiza en el apartado respectivo.

Pueden distinguirse a partir de lo dispuesto por los artículos 153-A, 153-E, 153-M, 153-N, 153-O, 153-Q, 153-R y 153-S de la LFT y el tercero de los Criterios Generales , como obligaciones patronales específicas en este rubro las siguientes:

- formular los planes y programas de común acuerdo con el sindicato o con los trabajadores en su caso.
- llevarse a cabo (las acciones de capacitación) dentro de las horas de la jornada dentro o fuera de las instalaciones de la empresa, salvo que se convenga otra posibilidad o que un trabajador desee capacitarse en una especialidad diversa.
- presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los Planes y Programas a fin de que ésta los apruebe. Aquí es muy importante señalar que en este caso opera la autorización por omisión en caso de que la Secretaría no de respuesta en el sentido de autorizar o modificar dichos

planes y programas dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su presentación.

- además de las obligaciones anteriores el artículo 153-Q de la LFT establece expresamente que los planes y programas deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- referirse a periodos no mayores de cuatro años;
- comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa;
- precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa;
- señalar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría;
- especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras; y
- aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Aquí se presenta una cuestión importante de analizar: el cumplimiento de las disposiciones legales frente a los Criterios Generales¹⁰.

De la simple lectura de ambos (artículo 153-Q de la LFT y los Criterios Generales publicados en el Diario Oficial de la Federación del 18 de Abril de 1997) se desprenden algunas contradicciones que bien pudieran considerarse lagunas. La Ley Federal del Trabajo en el artículo 153-Q fracciones III, IV y V establece:

¹⁰ Es oportuno aclarar que aquí solamente se hace referencia a un análisis objetivo. La crítica en técnica y filosofía jurídicas se presenta en el Capítulo en que se expone el Modelo. Ver Cap. II, Segunda Parte de este trabajo.

Artículo 153-Q. (...)

I. (...)

II. (...)

III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa;

IV. Señalar el procedimiento de selección, a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría;

V. Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras; y

VI. (...).

Estas disposiciones fueron pasadas por alto por la autoridad administrativa al establecer los Criterios Generales y particularmente los formatos para la presentación de los planes y programas, ya que en ninguna parte de dichos formatos se establece la posibilidad de incorporar los requisitos a que la Ley hace referencia. Aquí es sumamente importante hacer notar que el formato DC-2 anterior sí contaba con las secciones correspondientes para incluir la información requerida que aquí se comenta¹¹.

Como lo expondremos un poco más detalladamente en el último Capítulo de este trabajo, si bien es cierto que la simplificación administrativa reporta beneficios concretos y sumamente valiosos en aras del cumplimiento de la norma legal, también lo es la necesidad de vigilar que dicha simplificación no atente contra el principio de jerarquía normativa creando confusiones innecesarias, y aún más, produciendo el riesgo de un estado de indefensión para el obligado, resultando la reforma en un perjuicio para éste.

Lo dicho resulta tan verdaderamente imprescindible que la experiencia lo muestra expresamente. El destacado laboralista Amado R. Díaz Guajardo expone en una obra que destaca en estos temas por la riqueza de su

¹¹ Véase al respecto los formatos DC-2 del anexo 2 y 3

contenido, denominada *Régimen Jurídico de la Capacitación y Adiestramiento*¹² un Proyecto de Plan y Programa de Capacitación y Adiestramiento, escrito utilizado antes de la existencia de los formatos para solicitar el registro de los Planes y Programas ante la Secretaría¹³

Héctor-Hugo Barbagelata incorpora en su estudio una nota que resulta interesante pues por obvia que parezca pudiera pasar desapercibida: la flexibilidad. Ésta, comenta el autor "(...)es en buena medida consecuencia de la vasta zona de actuación que se acuerda a las partes interesadas, pero que también posee una dimensión propia", queriendo significar con esto que con las disposiciones legales y las facultades de la autoridad *coexisten* los acuerdos entre trabajadores (o sindicato) y patrón"¹⁴.

Algunas de estas circunstancias potestativas son:

- la adhesión a Sistemas Generales¹⁵ ;
- el lugar y hora en que se impartan los cursos es susceptible de negociación;
- los instructores pueden ser propios o externos, siempre que cuenten con el registro respectivo ante la STPS;
- la duración de cursos y etapas de los planes;
- el alcance en relación con las empresas o establecimientos que abarquen;
- y cualquier otra cuestión que la Ley no señale de manera taxativa.

¹² Díaz Guajardo, Amado R. Regimen Jurídico de la Capacitación y Adiestramiento. Fondo Editorial COPARMEX. México 1979.

¹³ v. anexo 1

¹⁴ Barbagelata Héctor Hugo. La Legislación Mexicana sobre Capacitación y Adiestramiento, p.39

¹⁵ Los Sistemas Generales de capacitación son programas por rama industrial, debidamente registrados ante la STPS y respecto de los cuales las empresas pertenecientes a la rama respectiva pueden adherirse en lugar de presentar sus propios planes y programas. En la actualidad solo existe un Sistema General en la rama de la Industria de la Construcción. Actualmente los Criterios Generales han impulsado el establecimiento de Sistemas Generales facilitando su registro.

c) EXPEDICIÓN Y REPORTE DE CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES

El artículo 153-V de la Ley Federal del Trabajo define la constancia de habilidades laborales como “el documento expedido por el capacitador, con el cual el trabajador acreditará haber llenado y aprobado un curso de capacitación”. La misma ley establece que dicha constancia deberá expedirse por la entidad instructora al trabajador una vez que haya aprobado los exámenes respectivos autenticada por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la empresa.

Las constancias mencionadas se presentan ante la Secretaria del Trabajo y Previsión Social por conducto del Comité Nacional correspondiente o a través de las autoridades de trabajo¹⁶.

El patrón deberá elaborar un listado de las mismas presentándolo ante la Secretaria del Trabajo y Previsión Social para su registro.

En este tema de las constancias es importante señalar una muy grave contradicción que presenta la Ley, ya que el artículo 153-U señala como autoridad facultada para establecer requisitos de documentación y contenido de exámenes que los trabajadores deban presentar para el caso en que afirmen contar ya con los conocimientos que constituyan el contenido de los programas de capacitación, es la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. El error radica en que de conformidad con el contenido de los artículos 2o. y 20 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el citado organismo no existe más y

¹⁶ Resulta extraño que la Ley separe las obligaciones de expedición de las constancias y de elaboración y presentación del listado y no especifica que órgano de la STPS es competente para su recepción. En la práctica son las Delegaciones Estatales o las Secretarías Estatales las encargadas de estos y otros trámites en la materia.

corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad ejercer las facultades ya señaladas.

Pasando ahora a un punto de vista práctico, aunque la Ley señala que las constancias surten efectos plenos para fines de ascenso, deben considerarse dos problemas.

El primero de ellos lo plantea el texto mismo de la Ley Federal del Trabajo en el contenido de los artículos 153-V y 159 en relación con los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso ambos artículos contienen disposiciones en el sentido de que cuando se ha cumplido la obligación de capacitar por parte del patrón ascenderá el trabajador con mayor antigüedad. Sin embargo en el caso de existir varios trabajadores la Comisión Mixta deberá aplicar un examen de aptitudes, quedando entonces sin respuesta posible (al menos desde el punto de vista legal) el preguntar qué sentido tiene entonces las evaluaciones derivadas de la capacitación recibida y la aseveración de que las constancias surten "*plenos efectos*".

El segundo, en el mismo sentido que el anterior, corresponde a la ingerencia de los Sindicatos en las contrataciones ya que aún cuando empresa capacite a los trabajadores en la práctica es frecuente que solo se considere la antigüedad y no la aptitud y habilidades del trabajador.

2.- LOS OBJETIVOS DE LA CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Pocas instituciones como la Capacitación tienen una estructura jurídica tan completa y bien elaborada. No hay manera de evadir su conocimiento, de saber que la Ley otorga un lugar preponderante a este derecho del trabajador que constituye a la vez un factor indispensable en el éxito de la empresa o de los intereses del patrón, sin necesidad de ser establecida como obligación,

como ya fue comentado al describir los elementos del Sistema en la página 5 de este trabajo.

A tal grado destaca la regulación del sistema que a diferencia de otras instituciones, la mismísima Ley se “preocupa” por establecer formal y expresamente los objetivos del Sistema.

El artículo 153-F expresamente establece que la capacitación y el adiestramiento deben tener por objeto:

- actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad , así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- prevenir riesgos de trabajo;
- incrementar la productividad, y
- en general, mejorar las aptitudes del trabajador.

Antes de comentar estas cuestiones, es importante expresar una idea sobre la adecuada utilización del concepto “objeto” en la redacción de la mencionada disposición legal.

Si bien es cierto que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como objeto : “fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación”, desde un punto de vista eminentemente metodológico entendemos como objetivos los fines previamente establecidos para una actividad específica, es decir, el propósito y resultado de la actividad misma. Por otra parte, al hacer alusión al “objeto de...” pretende referirse más bien al elemento sobre el cual, o en relación con el cual se desarrolla la actividad.

De este modo puede decirse que en relación con un *Curso de Historia de México* el objeto resulta ser muy concreto y muy obvio: el acceso a información, su procesamiento y aprendizaje; en tanto que los objetivos de

dicho curso pueden muy bien referirse a algo tan complejo como la “formación cívica del estudiante”; o a el “acreditamiento de un ‘requisito previo’ a...” o cualquier otro que implique una finalidad específica.

En la Exposición de Motivos del Ejecutivo a la Reforma del Artículo 123 constitucional, fracción XIII del apartado A (1977) se señala:

“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” ;

y agrega la Exposición de Motivos al referirse al Sistema Nacional de Capacitación

“dicho sistema se ha pensado que debe quedar abierto a las influencias del medio; ser eminentemente participativo; y, estar dotado de flexibilidad, a fin de que pueda adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales, sin necesidad de variar su estructura”.

De este y otros contenidos de las Exposiciones mencionadas se deduce que en estos casos ha sido la realidad y necesidades sociales los factores que produjeron la creación de la norma y no al contrario, por lo que resulta lógico afirmar que los objetivos en la Ley fueron establecidos considerando necesidades y circunstancias reales.

Analizando brevemente el significado de cada uno de los objetivos contenidos en la Ley puede decirse:

i. La actualización y perfeccionamiento de conocimientos es quizá (según se deduce del texto de la Exposición de Motivos) el objetivo primero y

más elemental. Reporta beneficios no solo a la empresa, que asegura el buen manejo de su inversión en recursos para su proceso productivo, sino que también significa un importante recurso para el trabajador, cuyos conocimientos adquiridos y desarrollo alcanzado, le permitirán el acceso a más y mejores oportunidades, dentro y fuera de la empresa.

Una de las quejas de los patrones en los foros empresariales, encuentros, seminarios y aún en aulas universitarias a este último respecto es : “¿para qué lo capacito?, ¿para que se me vaya (de la empresa)?”. Considero que quien así piensa se olvida de la función social de la empresa restringiéndola solo a la económica y de que el Derecho del Trabajo es un derecho social por lo que tanto trabajadores como empresarios y autoridades junto con todos los demás miembros de la sociedad compartimos la responsabilidad de lograr una vida más digna, para un mayor número de personas, en una sociedad más justa y para la cual tenemos el deber de realizar las aportaciones, materiales o no, que nos corresponda.

ii. Preparar al trabajador para una vacante o puesto es uno de los objetivos con los que más se “juega” en la realidad. En virtud de que las políticas de las empresas y las actuaciones de los sindicatos discrepan con frecuencia, los “acuerdos” que se toman para el otorgamiento de los ascensos generalmente (o siempre) son benéficos para las partes o al menos para una de ellas, pero no siempre lo son para el trabajador. Esto aunado a que las disposiciones legales sobre *Derechos de Preferencia, Antigüedad y*

Ascenso no son suficientemente claras, dando posibilidad a que la situación planteada de negociación de ascensos se presente.

iii. Prevenir riesgos de trabajo es quizá el objetivo más generalizado en tratándose de empresas medianas con grado de riesgo alto. Considerando

que a partir de la Reforma de 1996 a la Ley del Seguro Social relativa a la posibilidad de las empresas para cambiar a un grado de riesgo menor del que les haya sido originalmente asignado, es lógico suponer que hay empresas cuyo principal enfoque o factor de capacitación y adiestramiento para sus trabajadores y hasta para el patrón mismo, es el de evitar accidentes.¹⁷

iv. Incrementar la productividad es sin duda el objetivo más ambicioso.

“La productividad es la relación que existe entre los insumos de un organización (bienes y servicios que consume) y los bienes que lleva al mercado (los productos finales de su actividad). La productividad mejora en una organización en la medida que se identifican y se emplean menos canales para utilizar menor cantidad de recursos, para obtener los mismos resultados, o que con igual cantidad de recursos se consigan productos mejores y de mayor calidad.”¹⁸

La incorporación en los contratos colectivos del llamado “bono de productividad” como beneficio económico para los trabajadores; la implantación en las empresas de Programas de Calidad, tal como el ISO-9000; así como la enorme importancia que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le ha dado a este concepto (productividad), hacen prácticamente indispensable la inclusión en la Ley Federal del Trabajo de una definición legal, así como del concepto calidad.

Aunque la productividad y la calidad son conceptos difíciles de definir, su señalamiento como objetivos de la capacitación y el adiestramiento es sumamente relevante y trascendente. En tal virtud se dedica una sección de este trabajo a su estudio y problemática particulares¹⁹.

¹⁷Ver a este respecto la dirección electrónica de la STPS, <http://www.stps.gob.mx>

¹⁸ Werther Jr., William y Heith Davis, Administración de personal y recursos humanos, p. 8-9.

¹⁹ Segunda Parte, Capítulo I, Apartado B, Sección 1.

v. Mejorar las aptitudes del trabajador, resulta sin duda el más noble de los objetivos ya que en este caso el legislador fue más allá del establecimiento de una norma de orden público, buscó a través del desarrollo del individuo el logro de una mejora integral socialmente hablando.

No cabe duda que un sujeto que ha recibido no solo *instrucción*, sino una verdadera formación tendiente al desarrollo integral de sus aptitudes, habilidades y valores será un miembro de la sociedad más participativo, más propositivo, más analítico, más crítico y sobre todo más comprometido. Aquí el riesgo es precisamente que el sistema descentralizado no caiga en la mecanización técnica y jurídica y se olvide del aspecto humano-formativo.

Desde el punto de vista del proceso administrativo de implementación de los Planes y Programas expertos como Werther, Davis, Reyes Ponce y Reza Trosino nos plantean determinados procedimientos para hacerlos coincidir con los objetivos particulares de cada empresa, que no solo no contradicen los establecidos en la Ley, sino que abundan en ellos.

Por ejemplo, algunos de los llamados “beneficios” de la capacitación son:

Para las organizaciones:

Conduce a rentabilidad más alta y a actitudes más positivas

Ayuda al personal a identificarse con los objetivos de la organización

Crea mejor imagen

Mejora la relación jefe-subordinado

Se agiliza la toma de decisiones y la solución de problemas

Incrementa la productividad y la calidad del trabajo

Para el individuo:

Ayuda al individuo para la toma de decisiones y solución de problemas

Alimenta la confianza, la posición asertiva y el desarrollo
Contribuye positivamente en el manejo de conflictos y tensiones
Elimina los temores a la incompetencia o la ignorancia individual
Beneficios en relaciones humanas, relaciones internas y externas y
adopción de políticas:
Ayuda en la orientación de nuevos empleados
Proporciona información sobre las disposiciones oficiales en muchos
campos
Hace viables las políticas de la organización
Convierte a la empresa en un entorno de mejor calidad para trabajar
y vivir en ella ²⁰

De este modo podemos ver cómo los objetivos de la capacitación y el adiestramiento establecidos en la Ley no son sino reflejo de las necesidades que las propias empresas han tenido por años y seguirán teniendo mientras pretendan operar con calidad.

Como veremos en la sección C, apartado 4, de este Capítulo, la Ley establece objetivos específicos que se encuentran insertos en regulaciones especiales, las cuales por su naturaleza social, económica, psicológica y jurídica requieren ser determinados de forma particular según el caso.

C. ELEMENTOS DE COMPLEMENTACIÓN

Si bien es cierto que ya han sido expuestas las etapas fundamentales del Procedimiento de Capacitación, existen además algunas regulaciones

²⁰ Cfr adaptado de "Once Again, Why Training?", M.J. Tessin *Training* febrero 1978 p 7 . Citado por William Werther Jr. y Heith Davis en *Administración de Personal y Recursos Humanos*, p 210 Cfr. Rodriguez Valencia, Joaquin *Administración Moderna de Personal 2*. pp. 82-83 Se recomienda también la consulta de las obras de J. Carlos Reza Trosino por el contacto que tiene con la realidad en nuestro país y que desde luego coincide con lo aquí señalado.

finalidad esencial de los sindicatos es como la ley lo establece, la de *el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores* (en este caso haciendo referencia a sindicatos obreros) y que el instrumento idóneo para formalizar la negociación en defensa de esos intereses es el contrato colectivo, contando además con la huelga como forma legal de presión.

Ahora bien, los sindicatos no siempre efectúan una defensa verdadera de los intereses de los trabajadores en materia de capacitación, y los mismos trabajadores parecieran en ocasiones no tener interés en el asunto. Sin embargo los sindicatos sí han “utilizado” las fracciones VII y VIII del artículo 391 en los casos de presentación del pliego petitorio que acompaña al aviso de huelga en el procedimiento respectivo (como puede corroborarse en los procedimientos promovidos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado), lo cual pudiera ser contemplado como uso inadecuado del derecho que les corresponde, ya que la finalidad verdadera está lejos de ser el cumplimiento de las disposiciones en la materia.

Si se formulan consideraciones negativas sobre la cláusula de exclusión en los contratos colectivos, ésta bien podría aplicarse como forma de que, ya no el patrón, sino el sindicato “obligue” mediante su inclusión en los estatutos sindicales, a los trabajadores a cumplir con la capacitación so pena de ser expulsados del sindicato y consecuentemente separados del empleo. No pretende esta idea ser ética o justa, simplemente legal y práctica.

Sin embargo, a este mismo respecto, cabe señalar que en la actualidad, los sindicatos han fomentado entre sus miembros, y sobre todo entre sus líderes la función como *agentes de cambio* en las empresas, promoviendo la participación de todos los miembros de la organización y

difundiendo mediante programas específicos la cultura de calidad. Ejemplo de ello es el Programa de Desarrollo para Dirigentes Sindicales de la STNL.²²

Es indudable que la celebración y particularmente las revisiones de los contratos colectivos son una excelente oportunidad de intercambio de ideas; de mayor y mejor conocimiento de las partes involucradas respecto de ellas mismas, sus objetivos y los obstáculos para realizarlos; oportunidad en fin, para practicar la comunicación efectiva y aprovechar sus beneficios.

Esto en la realidad no se está consiguiendo del todo, pues si bien es cierto que las partes se encuentran más sensibilizadas que en el pasado respecto a esta experiencia, también lo es, en opinión de expertos como el Lic. Amado Díaz²³, que no se ha optimizado. Se debe tener presente que el objetivo final no es la capacitación por la capacitación misma, sino lograr que el proceso productivo, lo sea, y no se limite a ser proceso de producción.

2.- SUJETOS OBLIGADOS Y SANCIONES PARA EL CASO DE INCUMPLIMIENTO

“El país se enfrenta hoy al imperativo de diseñar y adoptar un nuevo modelo de crecimiento que destine la parte más importante de nuestros recursos, a fortalecer la calidad de vida de los mexicanos y a lograr que los grandes grupos marginados alcancen niveles mínimos de bienestar.

Por otra parte (...) la carencia de un sistema destinado al perfeccionamiento de las habilidades del trabajador, es causa de baja productividad por el inadecuado aprovechamiento de la capacidad instalada de las empresas, así como graves riesgos de trabajo por el contacto de obreros insuficientemente capacitados con maquinaria innovada”.²⁴

²² Gobierno del Estado de Nuevo Leon, Secretaría del Trabajo. <http://www.nl.gob.mx>

²³ Díaz Guajardo, Amado R. Entrevista Marzo 28 de 1999

²⁴ Iniciativa de Decreto que adiciona la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de motivos. 4 de Octubre de 1977.

Los párrafos anteriores pudieran muy bien ser fundamento de la necesidad de que una sociedad acepte e implemente un sistema de desarrollo de Recursos Humanos que procure un crecimiento integral y permanente en lo individual y en lo social. Pues en efecto; lo son. Estos párrafos han sido tomados de la Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo enviada por el entonces Presidente José López Portillo al Congreso de la Unión en fecha 4 de Octubre de 1977. Estas ideas y el resto del contenido de dicha Exposición de Motivos justifican lo innecesariamente justificable. ¿Por qué? Las necesidades de implementación de instrumentos de desarrollo no justifican su imposición, excepto en los casos, como el nuestro, en que la sociedad *aparentemente* no está preparada para asumir por iniciativa propia su utilización. Se dice que ha de considerarse inapropiada la imposición por parte de un gobierno democrático de sistemas de esta naturaleza²⁵ ya que esto produce una inadecuada ejecución que se convierte en simple cumplimiento formal.²⁶

La afirmación es bastante acertada, sin embargo la “imposición” legal resulta mejor que la carencia absoluta.

En un muy breve análisis de condiciones en relación con el origen de nuestro Sistema, como ya quedó establecido, se originó a partir de la Ley del 70, en tanto que el Control de Calidad (más correctamente conocido como Control de Calidad Estadístico) se generalizó en Japón en los años 50.²⁷

²⁵ Específicamente *Calidad Total* en Japón que tiene muchísimo en común con nuestro Sistema Mexicano de Capacitación y Adiestramiento.

²⁶ Cfr. “Quality Control and Government in Japan. It is considered ..” Kaoru Ishikawa Seminario: Estrategia Empresarial Frente al Desafío de la Calidad y la Productividad. ITESM. Junio 1, 2 y 3 de 1981.

²⁷ Sus antecedentes fueron el “cuadro de control” ideado en los años treinta por el Dr. W.A. Shewhart y la “Ley de Normalización Industrial de 1950 en Japón” (esta Ley era de aplicación voluntaria) Cfr. Ishikawa, Kaoru ¿Qué es el control total de calidad? pp. 11-15

También es innegable que Japón históricamente ha sido líder en nivel de educación de la población²⁸, con índices de alfabetización de más del 99%, y con el mismo porcentaje en educación equivalente a media básica a principios de los ochentas, en tanto que en el año 1977 en que surge la iniciativa de reforma constitucional en nuestro país, el promedio de escolaridad era de 2º año de primaria.

Bajo estos criterios ¿como podía nuestra sociedad implementar un sistema como éste sino mediante una “imposición” legal?

Sin embargo no resulta ocioso insistir en que la ley por sí misma no produce efecto alguno, ya que ante la falta de cumplimiento

“(...) los resultados provocarán efectos nocivos en la vida económica del país.(...) De ahí la necesidad de que este mandato constitucional sea cumplido pronto y en sus términos. De lo contrario el proceso de modernización se verá frenado, los trabajadores, por su falta de preparación se hallarán expuestos a mayores riesgos en el trabajo y aumentará la frustración personal que acompaña a quienes se saben incapaces de realizar bien la labor cotidiana”.²⁹

Esta y otras cuestiones se tratan en el último capítulo de este trabajo. En este espacio han de exponerse cuestiones objetivas de las obligaciones específicas derivadas del sistema general. En cuanto a normas jurídicas se refiere, podemos distinguir dos partes:

- a) La obligación patronal.
- b) Las obligaciones a cargo del trabajador.

²⁸ Ishikawa, Kaoru . “Estrategia Empresarial Frente al Desafío de la Calidad y la Productividad ” Programa Académico. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Junio de 1981.

²⁹ Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. LVI Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. Comité de Asuntos Editoriales. Décimo Primera Edición. Mexico 1997.

La primera, aunque implica muchas y muy diversas obligaciones contenidas tanto en el capítulo de capacitación como dispersas en otros capítulos de la misma LFT, todas ellas se realizan mediante el cumplimiento de una genérica y que consiste en proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores. De ésta se desprenden las siguientes:

- proporcionar a cada trabajador capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad ;
- designar a los representantes patronales que deberán integrar las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento;
- participar en la constitución de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, por ramas industriales o actividades.
- incluir en los contratos colectivos de trabajo las cláusulas relativas a su obligación de capacitar y adiestrar;
- presentar ante la Secretaría del Trabajo dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo, para su aprobación o modificación, los planes y programas de capacitación que hubieren sido acordados;
- celebrar con sus trabajadores cuando no hubiere contrato colectivo de trabajo, los convenios de capacitación y adiestramiento y presentarlos ante la Secretaría del Trabajo, dentro de los primeros sesenta días de los años impares;
- enviar a la STPS para su registro y control, listas de las constancias que hubieren expedido a sus trabajadores.³⁰

Ya se han expuesto en forma particular los comentarios relativos a cada una de estas obligaciones, por lo que ahora se hará referencia a las obligaciones de los trabajadores

³⁰ Buen Lozano, Néstor De. Derecho del Trabajo, Tomo II, p.296

Las obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento relativas a los trabajadores se encuentran establecidas en el artículo 153-H. Estas obligaciones se limitan a los trabajadores “ a quienes se imparta capacitación y adiestramiento” y consisten en:

- asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;
- atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos;
- presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

Como comentaremos más adelante toda norma jurídica tiene, por su carácter bilateral y como elemento esencial, la sanción para el caso de incumplimiento.

La LFT en su artículo 153-S, aunque con una evidente falta de adecuación legislativa³¹, señala la aplicación de la sanción en caso de que el patrón incumpla con sus obligaciones. Las sanciones consisten, de acuerdo a lo establecido por la fracción IV del artículo 994, en multa de 15 a 315 veces de salario mínimo general, misma que podrá duplicarse si no se subsana la irregularidad. Aquí encontramos una laguna en cuanto al plazo con que cuenta el patrón para subsanarla. La integración respectiva se realiza por la autoridad administrativa de inspección en el trabajo considerando las características propias de la empresa, sus antecedentes y la gravedad de la omisión.

¿Y los trabajadores? La ley y las disposiciones administrativas son totalmente omisas al respecto. Nada señalan en el sentido de sancionar el

³¹ 994 es el artículo correcto aunque el texto del artículo 153-S señala el 878

incumplimiento de las obligaciones del artículo 153-H ya citadas y mucho menos a los que se nieguen a capacitarse, ya que la Ley (Artículo 152-U) aunque menciona que el trabajador que considere tener los conocimientos para el desempeño del puesto deberá acreditarlo documentalmente, tampoco establece sanción en caso de omisión.

Si bien es cierto que tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista legal el trabajador que aspire a mejores oportunidades de trabajo y consecuentemente mejores ingresos y mayor estabilidad en el empleo tendrá que participar de estos procesos, aquí lo que pretende subrayarse es la falta de una regulación legal adecuada.

Es de considerarse seriamente la opinión de juristas y expertos en recursos humanos y en otras áreas relacionadas que han abordado este problema, en el sentido de que esta conducta negativa y, por qué no decirlo, ilícita del trabajador debe ser sancionada de alguna forma. Este criterio choca aparentemente con aquel que hemos expuesto sobre la libertad que debiera existir en relación con las cuestiones de capacitación, calidad, productividad y otros; sin embargo si la obligación existe actualmente en la Ley, la exigibilidad y sanción por incumplimiento tendrían que ser para todos los involucrados en su ámbito de actuación respectivo, incluso la autoridad.

Una muy buena respuesta posible, aunque algo parcial por limitarla a un caso específico y no al caso genérico, propone el maestro Néstor De Buen señalando:

“ (...) ¿puede equipararse la violación a las obligaciones previstas en el artículo 153-H a alguna de las causales de despido incluidas en el artículo 47.

De Buen distingue dos situaciones: La capacitación y adiestramiento recibidos durante la jornada y la que puede recibirse después de la jornada.³²

Con respecto a la primera considera que la conducta del trabajador se entiende realizada con motivo de su trabajo, por lo que las inasistencias se equiparan a las inasistencias al trabajo; los retardos, a las situaciones análogas previstas, en su caso, en el Reglamento Interior de Trabajo y la desatención a las instrucciones del capacitador o la no realización del programa aprobado, a la desobediencia respecto del trabajo contratado o a la falta de probidad; concluyendo que en ese sentido se podrán aplicar sanciones (amonestación, suspensión hasta por ocho días, rescisión) de acuerdo a la causal específica con fundamento en la frac. XV del artículo 47 que hace referencia a las causas análogas a las previstas en las primeras catorce fracciones.

En cuanto al incumplimiento que tiene lugar fuera de la jornada de trabajo opina que el patrón sacrifica recursos económicos, pero no el tiempo de trabajo por lo que la sanción habrá de ser, simplemente, que el trabajador perderá la oportunidad de capacitarse, con las consecuencias relativas que ello trae consigo en orden a la pérdida de las oportunidades de ascenso lo mismo que en caso de la frac.III del art. 153-H, en que si el trabajador no presenta los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos, o resulta reprobado en ellos, perderá su derecho a los ascensos.³³

Siempre se ha afirmado que el Derecho Laboral “enfrenta” en la eterna *lucha de clases* al sector Obrero y al sector Empresarial; sin embargo la

³² Considero que aquí el autor hace una aclaración innecesaria puesto que el trabajador que desea capacitarse en una actividad distinta a la propia, refleja una iniciativa que no requiere imposición alguna.

³³ Cfr. Buen Lozano, Néstor De, op.cit, p. 295

realidad actual, por increíble que parezca, nos muestra otra cosa: los necesarios, si no es que indispensables acuerdos en cuestiones en las cuales nadie sale perdiendo y los beneficios mutuos son claramente identificables.

Un ejemplo de la anterior afirmación la constituye una propuestas de las muchas que han surgido en relación con la ya tan esperada reforma a la Ley Federal del Trabajo en la que tanto el Sector obrero como el patronal expresan:

La capacitación y adiestramiento debe incluirse como una obligación fundamental a cargo del trabajador, y su negativa injustificada a recibirla deberá considerarse como una causal de rescisión.³⁴

3.- AUTORIDADES COMPETENTES

Aunque la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la autoridad encargada de regular el procedimiento de Capacitación y Adiestramiento a través del organismo denominado Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, existen muchas autoridades involucradas en los diferentes procesos que puedan suscitarse. Aquí se referirán cada una de las autoridades y su competencia.

a) AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

El artículo 123 Constitucional, Apartado "A", Fracción XXXI, establece la competencia Federal en materia de Capacitación y Adiestramiento y cuyo contenido repite la Ley en su artículo 527. Asimismo, el artículo el artículo 40, fracciones I, II, V, VI, y XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública

³⁴ Morales, Hugo Italo. "Algunas propuestas de los sectores obrero y empresarial" en *El mundo del Abogado* Año 1 Num. 3. p. 39

Federal establece los asuntos cuyo despacho corresponde a la STPS en relación con los temas de capacitación.

El artículo 523 y 524 fundamentan la aseveración hecha en el primer párrafo de éste apartado, remitiéndonos además al Reglamento respectivo y a las demás disposiciones del trabajo para la determinación de las atribuciones. El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social regula en sus artículos 2, 7, 17, 19 y 20 principalmente, en relación con la Capacitación y Adiestramiento la organización y las facultades otorgadas a cada organismo de la dependencia.

Por lo tanto y en relación con lo establecido en el Capítulo IV del Título 11 de la Ley Federal del Trabajo corresponde al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento intervenir en la mayor parte de las etapas del proceso desde el punto de vista de la obligación legal.

En primer lugar el artículo 537 señala:

El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

I. (...)

II. (...)

III.- Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y,

IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.

Completan el contenido de este artículo las fracciones III y IV del artículo 539:

II. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento .

b) Estudiar y, en su caso, sugerir, la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos Comités.

- c) Estudiar y, en su caso, sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda.
 - d) Autorizar y registrar, en los términos del artículo 153-C, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y, en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido.
 - e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten.
 - f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan, capacitar o adiestrar a los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B.
 - g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el capítulo III Bis del título cuarto.
 - h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor.
 - i) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia ;
- IV. En materia de constancias de habilidades laborales:
- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados , dentro de cada una de las ramas industriales o actividades.
 - b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

Ahora bien, con perfecta visión de las necesidades que en la realidad se presentan, el legislador facultó mediante las disposiciones de los artículos 523, fracción III; 527-A; 529 y 539-C a las autoridades de los Estados y a sus direcciones o departamentos de trabajo para coadyuvar a la aplicación de las normas correspondientes. De estas disposiciones destaca el contenido del artículo 529 en virtud de que señala obligaciones y facultades específicas,

entre las que podemos destacar por estar directamente relacionadas con el tema:

- El poner a disposición de las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para aplicar la Ley Federal del Trabajo, la información que éstas les soliciten para estar en aptitud de cumplir sus funciones;

- participar en la integración y funcionamiento del respectivo Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento;

- reportar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social las violaciones que cometan los patrones en materia de capacitación y adiestramiento (entre otras) e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local;

- coadyuvar con los correspondientes Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento;

- auxiliar en la realización de los trámites relativos a constancias de habilidades laborales; y

- adoptar cualquier medida necesaria previa determinación general o solicitud específica de las autoridades federales, para auxiliarlas en sus funciones.

En la práctica las mencionadas direcciones o departamentos del trabajo en las entidades federativas, llevan a cabo una labor verdaderamente valiosa y productiva. Tal es el caso de la Secretaría del Trabajo en el Estado de Nuevo León, la cual desde hace aproximadamente veinte años ha sido no solamente un órgano aplicador de la ley, vigilante, sancionador, sino que ha desempeñado una labor de respaldo a los esfuerzos de los diferentes grupos del sector laboral encaminados al cumplimiento de las disposiciones legales y aún más a la búsqueda y permanencia de la calidad como forma de trabajo y de vida, tanto para los trabajadores como para los empresarios.

En este Estado la Secretaría del Trabajo se dividía para el cumplimiento de sus funciones en:

Dirección de Conciliación Administrativa e Inspección en el Trabajo

Procuraduría de la Defensa del Trabajo

Servicio Estatal de Empleo

Dirección de Capacitación y Productividad

A partir de este año (2000) la Secretaría del Trabajo se fusionó con la secretaría de Desarrollo Social , existiendo ahora una subsecretaría de empleo y capacitación y una Dirección de Capacitación y Desarrollo.

Es ésta última la encargada de desarrollar todas las actividades relacionadas con la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, pero ha logrado mucho más.

En primer lugar se cuenta con asesoría permanente a los empresarios, particularmente a los medianos y pequeños para la implementación en sus empresas de “Modelos de Calidad y Productividad” a bajo costo que impulsen la creación de una infraestructura empresarial competitiva a nivel internacional, aprovechando para ello los recursos que el Gobierno Federal ha destinado para estos fines mediante el programa CIMO (Calidad Integral y Modernización)³⁵; organización de Diplomados como “Agentes de Cambio” para líderes sindicales con el fin de involucrar a los representantes de los trabajadores en los programas de Calidad y Productividad en las empresas convirtiéndolos en verdaderos precursores de dichos programas; organización de toda clase de eventos en los que se promueva la adopción en los Centros de Trabajo de programas de Calidad y Productividad

³⁵ Ver al respecto la dirección electrónica de la Secretaría del Trabajo <http://www.stps.gob.mx> (anexo 7) Además Domínguez Chávez, Guillermo. “Capacitación como calidad integral CIMO. Entrevista con el Lic. Claudio R. Hernández Meneses” por Lic. Guillermo Domínguez Chavez. En *Laboral*, Numero 77, Año VII, 1999, pp. 66-76

mediante la exposición de métodos y el intercambio de experiencias entre los sujetos involucrados; en fin, una serie de actividades encauzadas no solamente al cumplimiento de las normas de trabajo, sino al establecimiento de objetivos que permitan incrementar el nivel de vida del trabajador, del patrón y consecuentemente del grupo social.

En cuanto a la Secretaría de Educación Pública el artículo 526 de la Ley establece que será competente para vigilar el cumplimiento de las obligaciones que la misma impone a los patrones en materia educativa y para intervenir en coordinación con la Secretaría del Trabajo en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Ahora bien estas disposiciones son corroboradas por aquellas contenidas en los artículos 1o., 2o. y 33 del Reglamento Interior respectivo.

Un tema poco tratado por los especialistas en capacitación y aún por los laboristas es el de las autoridades “sancionadoras”, es decir aquellas que por disposición de la ley son encargadas de imponer sanciones administrativas por incumplimiento en las obligaciones respectivas o de conocer de los conflictos de intereses que puedan surgir entre las partes. En el primer caso ha de referirse la figura de la Inspección en el Trabajo y en el segundo la de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

b) LA INSPECCIÓN EN EL TRABAJO

La Inspección en el Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 540 de la Ley, tiene las funciones siguientes:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo ;
- II. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;

- III. Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos ;
- IV. Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones ; y
- V. Las demás que le confieran las leyes.

En este apartado deben considerarse dos cuestiones importantes: la primera relacionada con esa muy relevante atribución establecida en la fracción II del artículo citado; la segunda relacionada con los deberes y atribuciones de los Inspectores del trabajo establecidos en los artículos 541 y 542.

De acuerdo a los criterios de la OIT³⁶ el inspector del trabajo tiene como función el velar por el cumplimiento de la legislación, convertirse en instrumento “fiel y activo” de los órganos de autoridad en la materia y en relación con la protección de los derechos de los trabajadores.

En cuanto a las atribuciones y deberes de los Inspectores de acuerdo a nuestra Ley laboral cabe destacar las siguientes:

- vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones (...).
- interrogar solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo.
- exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo.

³⁶ Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. La Inspección del Trabajo. p.12

- levantar acta de cada inspección que practiquen, con la intervención de los trabajadores y del patrón, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregando una copia a las partes que hayan intervenido y turnándola a la autoridad correspondiente. Respecto del contenido de dichas actas el artículo 543 dispone que los hechos asentados se tendrán por ciertos mientras no se demuestre lo contrario.

Uno de los problemas que consideramos de mayor importancia para analizar y discutir, es precisamente el de las facultades de la autoridad en relación con la exigibilidad de los documentos comprobatorios del diseño y ejecución de los planes y programas de capacitación y adiestramiento en las empresas.

Las facultades del inspector del trabajo que acaban de mencionarse deben ser traslapadas con la obligación establecida (“con letras chiquitas”) en el formato DC-2 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ³⁷ relativo a la presentación del Plan y Programas de Capacitación y Adiestramiento y que señala :

LA EMPRESA DECLARA QUE TIENE EN REGISTROS INTERNOS , A DISPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, LA INFORMACIÓN SOBRE EL NOMBRE, OBJETIVOS Y CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y LOS PUESTOS A LOS QUE ESTÉN DIRIGIDOS. Los datos se proporcionan bajo protesta de decir la verdad, apercibidos (sic.) de la responsabilidad en que incurre todo aquel que no se conduce con la verdad.”

Tal parece que de esta combinación de facultades y obligaciones resulta un claro y grave estado de **indefensión** para el patrón obligado. Pensemos por un momento en la siguiente situación:

³⁷ ver anexo 3

Un Inspector del Trabajo ha visitado un determinado número de empresas en las cuales, al ser requerido el patrón o su representante sobre la obligación de contar con los registros internos sobre planes y programas, le han sido mostrados expedientes más o menos extensos y en los cuales se puede apreciar una metodología y contenidos en promedio aceptables por cualquier perito en la materia. Llegado el momento corresponde el turno a una empresa pequeña en la cual el único documento con que se cuenta es un pequeño documento que en un par de páginas establece de manera muy rudimentaria el señalamiento de los cursos y/o eventos que corresponden al plan y programas presentados por la empresa. En tal virtud, el Inspector **juzga** que el patrón no está cumpliendo con los requerimientos señalados por los criterios generales emitidos por la Secretaría, según lo dispone el formato correspondiente que ya se ha mencionado, por lo que procede a levantar el acta correspondiente en la que manifiesta el incumplimiento de la multicitada obligación.

De los anteriores supuestos se desprenden las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cuál **deberá** ser el criterio aplicable por el inspector del trabajo?
¿Su criterio personal o un criterio institucional?
- b) En caso de ser un criterio institucional ¿Qué autoridad está facultada para emitirlo?
- c) ¿Cómo podrá realizar su defensa el patrón si no existe disposición alguna en la cual quede debidamente expresado el límite de su obligación?

Estas interrogantes no parecen nada fáciles de resolver, sin embargo para encontrarles respuesta debemos referirnos nuevamente a lo dicho en párrafos anteriores y en otras secciones de este mismo trabajo.

Es mi opinión que, considerando

- a) que la inspección en el trabajo, particularmente en materia de capacitación debe ser más cooperadora que sancionadora y

b) que son muy específicos los objetivos de la capacitación debe juzgarse interpretando de manera armónica las disposiciones legales, por lo que NO DEBE SANCIONARSE la falta de método o técnica en el cumplimiento de las disposiciones, ya que la propia ley es omisa al respecto. En tal sentido discrepo de la opinión que verbalmente han expresado elementos del personal de la Secretaría del Trabajo y asesores en capacitación al referirse a los formatos anteriores, establecidos bajo los Criterios Generales expedidos el 2 de agosto de 1984 quienes, escudándose en los considerandos de los Criterios Generales de 1997 en cuanto a simplificación administrativa, se quejan de su complejidad, la cual admito, mas sin embargo era problema del patrón buscar la asesoría pertinente igual que lo hace con una declaración de impuestos, por ejemplo. En aparente contradicción, expreso que efectivamente los nuevos formatos otorgan la bondad de la simplificación, que ha sido un criterio permanente del gobierno federal en cuanto al cumplimiento de disposiciones administrativas se refiere, lo criticable es, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el no contar con un lineamiento contenido en la norma legal que pueda ser utilizado por el patrón cuando se presente un requerimiento por parte de la autoridad.

c) JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Para concluir con este apartado se referirán en forma breve las facultades de las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto Federales como Locales en los casos de conflictos surgidos en razón de la aplicación de las disposiciones en materia de capacitación y adiestramiento.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son los órganos facultados por la Constitución en la fracción XX del Apartado "A" del Art. 123 para intervenir en la solución de los conflictos que surgan entre quienes constituyen la relación laboral.

De conformidad con la fracción XXXI del propio artículo 123 constitucional , son las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federales a quienes corresponde conocer y resolver las controversias en materia de Capacitación y Adiestramiento.

Resulta sin embargo, que en la práctica ni los trabajadores ni los sindicatos demandan jamás, salvo en el caso de las causas de huelga, el incumplimiento o la violación de derechos en esta materia³⁸. Si bien existe un sólo caso de excepción : el caso establecido en el art. 450 de la Ley Federal del Trabajo que establece las causales de huelga en relación con el art. 391 que señala el contenido del Contrato Colectivo y que en las fracciones VII, VIII y IX establece la obligación de incluir las cláusulas sobre capacitación y adiestramiento tanto de los trabajadores como de quienes vayan a ingresar a la empresa.

En virtud de que la mayor parte de los conflictos de huelga se resuelven, por lo menos en el Estado de Nuevo León, por la vía de la negociación y la conciliación, no parecen existir antecedentes o datos que evidencien una resolución en un procedimiento de huelga que establezca una acción específica del patrón en relación con lo antes mencionado³⁹.

Mas no deja de ser importante recordar que los derechos de los trabajadores en materia de capacitación y el adiestramiento se encuentran ampliamente señalados en nuestra legislación por lo que en cualquier momento tendrán la facultad de reclamarlo ante las juntas competentes o ante las autoridades administrativas del trabajo respectivas.

³⁸De acuerdo a los registros actuales de las Juntas Federal y Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo Leon así como el dicho del Lic. Juan Francisco Ocañas Carreón, Secretario General "A" de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Julio 8 de 2000.

³⁹Ibidem

CAPÍTULO II

ELEMENTOS OPERATIVOS DE ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO

Al igual que muchas de las figuras contenidas en la Ley Federal del Trabajo, la Capacitación y el adiestramiento tienen mucho que ver con las acciones de administración de la empresa, es decir, con el ser y quehacer cotidiano. Esto conduce a la necesidad de correlacionar el análisis jurídico con el administrativo, mismo que implica la forma en la cual las disposiciones legales son aplicadas en las actividades mismas de la empresa.

En este caso los programas de capacitación no solo constituyen un acto de cumplimiento de una disposición legal, sino todo un proceso que, sin importar las características de la empresa de que se trate, implica un determinado grado de complejidad. Es el objetivo de esta sección referir las fases principales de dicho proceso con la finalidad de una posterior correlación con los elementos del mismo proceso desde el punto de vista jurídico.

A. LA CAPACITACIÓN BAJO EL CONCEPTO DE "FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS"

Desde un punto de vista de Administración de Recursos Humanos la capacitación es mucho más que el cumplimiento de una obligación legal cuyo incumplimiento puede dar origen a una sanción a cargo de la empresa (o patrón); desde aquella perspectiva la capacitación constituye un proceso natural de crecimiento, de "vida" de la organización⁴⁰, mismo que de no ser cumplido puede traer consecuencias tan graves como la desaparición de la organización misma.

⁴⁰ Con el término "organización" se refiere el concepto *empresa*.

Con este fundamento, la capacitación no debe o no puede ser vista como un proceso aislado en el que se cumple una obligación o se cubre una necesidad; es más bien un proceso de conjunción de acciones tendientes a la consecución de los fines de *todos* los miembros de la organización e inserto como elemento esencial en la planeación y programación administrativa de la empresa.

En tal virtud, una acción de capacitación o adiestramiento desvinculada de toda esta compleja estructura que hemos señalado trae como resultado una “experiencia” tan irrelevante como cualquier suceso cotidiano que a cualquiera de los miembros de la organización pudiera ocurrirle. Tal vez dicho suceso repercuta en la organización, y en el sujeto mismo, positivamente; tal vez en forma negativa y, peor aún tal vez ni siquiera tenga repercusión ni en una ni en otro.

De esta suerte los expertos coinciden al afirmar que la capacitación y adiestramiento de los miembros de la organización debe tener características y finalidades *formativas*. ¿Qué significa esto? La formación de un sujeto nunca, o rara vez, se logrará experimentando un acontecimiento aislado, sino sumando, analizando y asimilando diversas experiencias de aprendizaje.

La diferencia esencial que se establece es que mientras la capacitación cumple la función de contribuir al mejor desempeño del individuo en su trabajo, la formación procura que el mejoramiento sea integral y permanente, es decir, que desarrolle las aptitudes, habilidades y actitudes del sujeto dentro y fuera de la organización y no sólo de acuerdo a necesidades actuales sino a dicho desarrollo a largo plazo, preparándolo para oportunidades futuras.

El desarrollo antes mencionado no solamente debe ser atribuible al empleado, sino indiscutiblemente, también a la organización. Werther y Davis⁴¹ al referirse al desarrollo de los recursos humanos - como suele llamarse también a la formación de recursos humanos- señalan que éste es un método efectivo para enfrentar desafíos en las organizaciones tales como la obsolescencia de conocimientos del personal, los cambios sociales y técnicos y la tasa de rotación de empleados. En el mismo sentido y asignando un mayor valor a los beneficios del desarrollo de personal, los programas de calidad reconocen que éste resulta indispensable para la permanencia de la calidad, la productividad y la competitividad de las organizaciones. Excelente ejemplo de esta afirmación lo representan los *Equipos de Mejora Continua*⁴².

Xerox Mexicana, S.A. de C.V. Planta Aguascalientes, presentó en el 5o. Encuentro Estatal en Productividad y Calidad ⁴³ una experiencia exitosa en relación a los grupos de mejora y lo más relevante de lo expresado por los trabajadores miembros de este equipo fue que el objetivo en su caso no era corregir fallas ni evitar desperdicios, sino verdaderamente mejorar el proceso de producción a fin de obtener un producto de alta calidad con el consecuente incremento en los beneficios económicos para la empresa. Es muy importante señalar que en este caso los trabajadores NO recibieron en forma directa e inmediata compensación económica alguna.

⁴¹ Werther, W. y Keith Davis, *Administración de Personal y Recursos Humanos*, p. 222 y sig.

⁴² Los equipos de mejora continua trabajan sobre la base de que es en el grupo mismo de trabajo donde deben establecerse, realizarse, vigilarse, corregirse, evaluarse y mejorarse las acciones que conforman un proceso productivo, con el fin de que la calidad y productividad sean más eficaces por no depender de elementos o factores externos, sino solo coordinarse con los demás elementos de la organización. Ver sobre este tema una muy interesante experiencia expuesta por Brehm Brechú y otros en *Los Nuevos Senderos de la Dirección de Personal*, pp. 158-207.

⁴³ Xerox Mexicana, S.A. de C.V. Planta Aguascalientes. Presentación, "Grupos de Mejora" presentado por. 5o. *Encuentro Estatal en Productividad y Calidad para la Pequeña y Mediana Empresa*. Gobierno del Estado de Nuevo León. Secretaría del Trabajo. Marzo 18 y 19 de 1997.

B. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES

Igual que cualquier proyecto u objetivo que una organización se plantee, la implementación de un sistema de capacitación requiere planeación.

En el caso particular de los programas de calidad o específicamente de capacitación, esta planeación debe fundarse en un diagnóstico, es decir en una evaluación de necesidades.

Ordinariamente se considera que únicamente deben elaborarse los planes y programas de acuerdo al personal; sin embargo, todos los elementos del ambiente interno y externo de la organización deben ser tomados en cuenta.

La misma Ley, tal vez de una manera velada , indirecta, deja ver la importancia de una planeación previa al afirmar que los planes y programas serán elaborados por la empresa en coordinación con el sindicato o, en su defecto, con los trabajadores.

Es innegable que en virtud de que uno de los objetivos de la capacitación es preparar al trabajador para un posible ascenso, el sindicato siempre buscará influir en favor de quienes el propio sindicato considera con más méritos.

Sin embargo, aún los sindicatos han reformado su política interna con el fin de adecuar su actuación a las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Un buen ejemplo de lo anterior lo constituye los programas de Formación de Agentes de Cambio impartidos por la Secretaría del Trabajo en

los cuales la finalidad consiste en proporcionar a líderes sindicales el perfil necesario para propiciar los cambios en la mentalidad del personal, y aún del patrón, para la implementación y sostenimiento de los programas de calidad.

En este sentido los sindicatos han permitido que los sistemas-cliente de capacitación que se implantan en las empresas sean dirigidos por expertos en la materia, participando sus agremiados, por supuesto, con el rol que les corresponde tanto en la planeación como en la implementación.

Atendiendo a estos cambios los expertos han diseñado métodos e instrumentos de diagnóstico específicos. El diagnóstico en esta materia es considerado como “una estrategia para conocer las carencias en cuanto a conocimientos, aptitudes, actitudes y hábitos, que el personal requiere satisfacer para desempeñarse efectivamente en su puesto (...) es el punto de partida o materia prima para la formulación del plan y de los programas de capacitación”.⁴⁴

Desde la inclusión de la capacitación como obligación legal ya los especialistas que incursionaban en la materia sugerían el diagnóstico de “las necesidades de la empresa en cada uno de los Departamentos, puestos y niveles existentes (...) para lo cual debe valerse de institutos o centros de capacitación; de instructores externos independientes o internos especializados a fin de diagnosticar exactamente las necesidades de cada puesto y los objetivos que perseguirá cada curso(...)”.⁴⁵

Aunque pudiera parecer irrelevante esta etapa por no ser legalmente obligatoria y porque se considere la generación de más “gastos” para la empresa, es precisamente esta etapa la que aumenta la posibilidad de que el

⁴⁴ Reza Trosino, Jesús Carlos. Cómo diagnosticar las necesidades de capacitación en las organizaciones. P.65

⁴⁵ García Salcido, Romeo y Carlos García Salcido. Capacitación y Adiestramiento p. 8

gasto del proceso se vuelva inversión en virtud de que especifica los objetivos, dándole características propias en cada caso que la Ley simplemente generaliza y que después de las reformas a los criterios generales, deben aquellos estar claramente determinados en virtud de que deben ser seleccionados al completar la información de los formatos.⁴⁶

Un apuntamiento adicional que resulta importante, es el no concebir esta etapa en forma aislada. Reza Trosino como uno de los principales expertos en el tema actualmente⁴⁷, propone una forma de abordaje de la implementación del Sistema, precisamente, como sistema.

Destaca dos cuestiones importantes que aporta el manejo de la capacitación mediante un Sistema: la primera consistente en que éste último puede incorporar elementos a los que él llama “subsistemas y suprasistemas”⁴⁸ y los nexos entre sus elementos; y el otro es el permitir una más diáfana definición y consecuente cumplimentación de los objetivos, sin distracción o desperdicio de recursos.

De este modo el diagnóstico de necesidades de capacitación, conocido como DNA, resulta indispensable como parte del sistema interno de capacitación. Puede implementarse conforme a diversos modelos tales como el Reactivo, basado solamente en *síntomas*, esto es cuestiones que circunstancialmente se detectan como fallas o “áreas de oportunidad”; el de Frecuencias, que tiende a ser más sistemático y descubrir *signos*, muestras de necesidades que persisten; y finalmente el Comparativo, en el que se

⁴⁶ V. Anexo 3 Formato para la presentación de Planes y Programas

⁴⁷ Reza Trosino, J. op cit. Capítulo 3. p. 41.

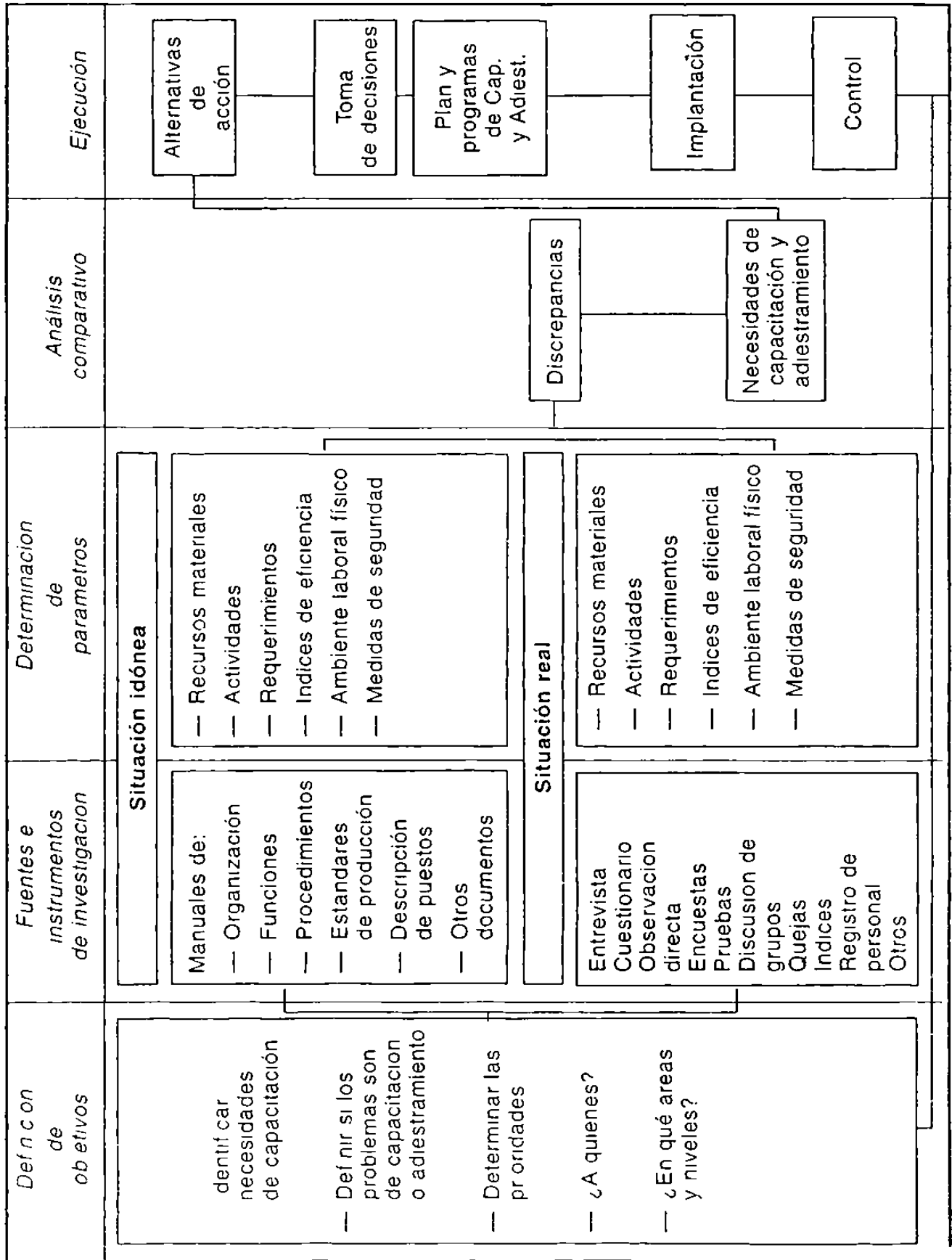
⁴⁸ El autor identifica como subsistemas: Planeación y Evaluación, Diseño y Producción de Materiales, Promoción y Ejecución y Administración y Control, mismos que son desarrollados en su obra *Cómo Desarrollar y Evaluar Programas de Capacitación en las Organizaciones*, México 1995. En cuanto a los suprasistemas, aunque no los enumera, quiero interpretar que se refiere a la organización misma y a los Macrosistemas que en ésta se implementen, tales como los Programas ISO, o simplemente los sistemas generales de administración interna (sistemas-cliente).

detectan los *síndromes*, las necesidades reales y permanentes, con las variables de forma según el caso y con un manejo institucional (permanente y estructurado). En cualquier caso estos métodos siempre requieren, en mayor o menor medida, de ciertos pasos, tales como la obtención, registro e intercambio de información; la fundamentación documentada; la selección y construcción de una estructura procedimental e institucional de su administración; determinación y administración de recursos y desde luego la planeación y evaluación respectiva, entre otros.

Finalmente, resulta interesante analizar la exposición sintética del procedimiento el diagrama que se muestra en la siguiente página:

Procedimiento diagramado para la DNCA²

PROCEDIMIENTO DIAGRAMADO PARA LA DETECCION DE NECESIDADES DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO



C. EL PROCEDIMIENTO DE IMPLEMENTACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO

Tal y como se expuso en la sección anterior, la implementación del Sistema de Capacitación y Adiestramiento en una empresa implica el diseño e instrumentación de una serie de etapas, cada una de las cuales requiere diversos recursos, tanto humanos, como materiales y también técnicos. En general, pueden distinguirse tres etapas importantes en el proceso, independientemente del Modelo de Sistema que se seleccione y que serán expuestas en los siguientes puntos.

1.- PLANEACIÓN

Existen tres elementos fundamentales que deben considerarse en la etapa de planeación. Uno es el diagnóstico organizacional, mismo que implica el conocer de manera general el estado, las condiciones en las que opera la empresa. Otro es el diagnóstico de necesidades, que desde luego depende del anterior y se centra en las cuestiones que sean indispensables o necesarias para la consecución de los fines de la empresa. El último es la descripción de puestos, que no es otra cosa que el producto del análisis para conocer qué funciones, aptitudes y habilidades requiere cada puesto en la empresa. Todos juntos constituyen una base bastante sólida a partir de la cual puede, con significativo aumento en las posibilidades de éxito, implementarse un Sistema, o simplemente un programa de capacitación .

Para los fines de esta sección el último de los elementos es el de más práctica referencia. El *análisis de puestos*, proceso del cual proviene el documento de *descripción de puestos*, es definido como aquel "por medio del cual se obtienen, estudian y ordenan, mediante ciertas técnicas, como la observación, las entrevistas, los cuestionarios, los informes técnicos, etc., las

actividades que desarrolla una persona en su puesto de trabajo, así como los requisitos indispensables para su eficaz desempeño”.⁴⁹ A su vez, puesto se define como el “conjunto de operaciones , cualidades, responsabilidades y condiciones que forman una unidad de trabajo específica e impersonal”.⁵⁰

El procedimiento idóneo para efectuar un buen diagnóstico debe incluir la determinación de lo que en un puesto debe hacerse, lo cual puede encontrarse en los manuales de organización, políticas y procedimientos, etc.; el óptimo nivel de desempeño en el puesto, cuestión que se determina mediante instrumentos tales como entrevistas y cuestionarios que reporten información proveniente de los sujetos involucrados; el comparativo entre la primera y la segunda fase para determinar, finalmente las necesidades trasladando situación real contra situación ideal.

En el anexo 4 se presentan algunos cuadros relativos a la descripción del puesto, el análisis comparativo y el resultado. (Situación real vs. Situación ideal).

2.- OPERACIÓN

Esta etapa del proceso es sin duda la medular ya que implica el diseño de los programas y su implementación, esto es la serie de estrategias tendientes a darle cumplimiento. En ella están implicadas acciones tales como la determinación de los objetivos, contenidos, métodos, sujetos involucrados, plazos (corto, mediano y largo) y presupuestos.

⁴⁹ ARMO. El análisis y la descripción de puesto para fines de adiestramiento. México 1979.

⁵⁰ Reyes Ponce, Agustín. Administración de personal. p. 16

Aunque pudiera resultar simplista, parece importante señalar la enumeración de lo que el ya citado especialista Reza Trosino ⁵¹ denomina “Acciones Genéricas” en diseño y operación de programas de capacitación. Esto se justifica, primero, porque estas etapas implican la consideración y estudio de una gran cantidad de elementos, entre procesos e instrumentos, cuyo análisis bien puede requerir un trabajo de investigación en particular ; y también porque, para los fines de la investigación que aquí nos ocupa ésta síntesis incorpora los elementos esenciales del proceso.

Las acciones genéricas relativas al diseño de programas son:

Diseñar todos los eventos de integración, motivación, adiestramiento, capacitación, para su impartición por primera vez o para actualización.

Diseñar los materiales didácticos audio-escrito-visuales, para los participantes e instructores, determinados por medio del diagnóstico de necesidades de capacitación.

Dirigir la producción y/o reproducción del material didáctico diseñado.

Evaluar la calidad técnica y didáctica de los materiales producidos.

Las acciones genéricas respecto a la operación de los programas son:

Coordinar y desarrollar los proyectos planeados, según los lineamientos dados por Planeación y Evaluación (esto es, diagnóstico de necesidades).

Difundir en toda la Empresa los eventos de capacitación a fin de promover la participación del personal en ellos.

Aplicar los programas de evaluación que se generen en Planeación.

⁵¹ Reza Trosino, J.C. Cómo Desarrollar..., pp 29 y 53.

Retroalimentar continuamente a los subsistemas (mencionados en la nota 47) sobre el desarrollo de los eventos de capacitación.

En relación con la etapa de diseño el paso más importante es el de la elaboración misma del Programa de Capacitación. Para su elaboración es indispensable recurrir en primera instancia a los datos reportados por la etapa de planeación y formular objetivos, contenidos, técnicas, materiales, tiempos, recursos y por supuesto los sujetos implicados, todo ello para cada curso, evento o actividad. Todo lo anterior debe, desde luego, coincidir con los requerimientos que las disposiciones legales establecen.

En la fase de operación, que no es sino la ejecución misma de los cursos, eventos y actividades, uno de los instrumentos más útiles es el *manual de políticas*, que contiene normas o guías de funcionamiento, elementos de dirección a considerar en cada subsistema del proceso y particularmente en esta etapa. Las políticas pueden ser globales, específicas, para el coordinador, para instructores y para los participantes.

Otro documento importante, particularmente para las empresas cuyo número de empleados sea significativo (mediana-grande) el manual de solicitud de servicios de capacitación, en el cual se establecen los requisitos que deberán cubrirse para atender los requerimientos de capacitación de cada área de la empresa.

Un tercer documento es el catálogo de cursos, que registra los cursos que con regularidad se imparten en la empresa o que son susceptibles de planearse con relativa facilidad. Aunque pudiera parecer demasiado complejo o sofisticado en el caso de las empresas pequeñas, y en algunos casos de las medianas, la realidad es que resulta sumamente práctico en virtud de que el catálogo contendrá solamente aquellos cursos que sean verdaderamente

accesibles tanto para la empresa como para sus trabajadores y en relación con todos los recursos que implican, particularmente costos y tiempos.

El *paquete técnico* incluye todos los instrumentos que documentan los cursos o eventos, e incluye las fichas de inscripción, las listas de asistencia, las evaluaciones, las constancias (incluyendo la constancia de habilidades laborales exigida por la Ley), reportes del instructor, y otros.

Por último un instrumento de enorme utilidad es el *listado de verificación*. Este documento no es otra cosa que un “check list” , listado de todas y cada una de las etapas del proceso y cada acción en detalle, que permite simple y sencillamente verificar con un simple sí o no, si se ha cumplido con estas acciones. Una muestra de este listado en el anexo 5⁵².

3.- EVALUACIÓN

Esta última etapa “cierra” el proceso y al mismo tiempo, marca la pauta para continuarlo o reiniciarlo. Puede ser tan sencilla o tan compleja como las necesidades y posibilidades de la empresa lo planteen, pero en todo caso es, definitivamente, una retroalimentación para todos los sujetos involucrados en el proceso, incluyendo, desde luego, a la empresa.

El primer tipo de evaluación, quizá el más convencional, es el utilizado por el instructor mismo (al que la Ley hace referencia como parte de las obligaciones del trabajador) y que tiene como finalidad corroborar la adquisición de conocimientos, desarrollo de habilidades o cualquier objetivo que se haya establecido para el curso.

⁵² Todo este proceso es detallado por Reza Trosino en su obra Cómo Desarrollar y Evaluar Programas de Capacitación en las Organizaciones. Panorama. México 1999.

Un segundo tipo se refiere a la evaluación que del curso o evento formulan los participantes y resulta de mucha utilidad para detectar las áreas de oportunidad en las que puede trabajarse en eventos futuros para mejorar la calidad de los mismos.

Otro tipo de evaluación es el que se refiere a la efectividad del aprendizaje y tiene que ver de manera directa con los objetivos de cada curso. ¿Para qué se capacitó al trabajador?, ¿Para evitar desperdicios o errores? ¿Para disminuir la rotación de personal? ¿O acaso para disminuir el índice de riesgos de trabajo? Sea cual fuere el objetivo éste tipo de evaluación “mide” la relación entre lo que se pretendía y lo que se consigue realmente. Es sumamente importante y trascendente si realmente se pretende que los recursos destinados a la capacitación, verdaderamente resulten en una inversión.

Existen también evaluaciones mucho más técnicas o complejas como la de “costo-beneficio de la capacitación” o la de “auditoría administrativa” (con empleo de análisis factorial) que tienen como finalidad examinar las cuestiones financieras, de productividad, estadísticas y cualquier otra de tipo técnico administrativo.

En una muy interesante perspectiva sobre la evaluación respecto a la educación formal, que muy bien puede trasladarse al proceso que nos ocupa, Alba Guzmán expresa

generalmente los programas educativos sirven **para** algo. Para vivir mejor, para hacer distintas lecturas de la realidad, para buscar nuevas formas de organización social ante la crisis, etcétera. Sin embargo, ¿hasta qué punto en la práctica los fines se confunden con los

medios? y, la educación como la tenemos ahora ¿no se habrá convertido en un fin en sí misma?⁵³

Las reflexiones invocadas son sumamente importantes en particular si las completamos con otra idea de la autora en relación con el “deber ser” que orienta cualquier proyecto y que debe enunciar todo lo planeado, incorporando todo lo que tenga que ver con el proceso de realización del mismo.

De lo dicho puede concluirse que la evaluación del proceso de capacitación debe incorporar al sistema mismo, su operación y sus resultados, así como su proyección al futuro para retroalimentación que le dé estabilidad y permanencia al proceso mismo y a sus efectos.

⁵³ Guzmán, Alba. “Abriendo la caja negra de la evaluación”. Revista Foro Universitario. No. 94. U.N.A.M. México 1991. p.3

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DEL SISTEMA GENERAL
POR CORRELACIÓN DE ELEMENTOS

CAPÍTULO I DESCRIPCIÓN DEL MODELO METODOLÓGICO DE ANÁLISIS

A. CONCEPTOS ESENCIALES

Para desarrollar con mayor facilidad la posterior exposición del Modelo de Análisis del Sistema de Capacitación y Adiestramiento, se presentan en este capítulo algunos conceptos que por su importancia serán posteriormente elementos de integración del citado modelo.

Los conceptos son expuestos de acuerdo a su naturaleza, jurídicos y administrativos pero también en forma de contraste, construyendo paralelismos que serán referidos posteriormente y que permiten establecer definiciones con mayor claridad.

1.- CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO FRENTE A EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

a) ORÍGENES DEL TÉRMINO

Los términos “capacitación” y “adiestramiento” tal y como son concebidos actualmente, tanto por el derecho como por la administración, se originan en el término “training”, utilizado en los Estados Unidos de América y en donde dicho vocablo implica “la acción de enseñar alguna cosa por medio de la práctica...”⁵⁴ así como la imagen de subirse a un tren en marcha , quizá porque el “training” plantea al sujeto la posibilidad de alcanzar un desarrollo de aptitudes y habilidades que le permitan llegar más lejos de la ubicación que en un momento determinado tenga en su actividad laboral ; es pues,

⁵⁴ Velázquez de la Cadena, Mariano A new pronouncing dictionary of the spanish and english language.

b) TERMINOLOGÍA UTILIZADA Y SU SIGNIFICACIÓN

Capacitación, adiestramiento, desarrollo, entrenamiento, educación, formación profesional y muchos otros términos han sido utilizados para señalar el concepto a que ahora nos referimos.

Entre otras definiciones Byars y Rue establecen:

“Desarrollo de empleados.- Proceso que se ocupa de la mejoría y crecimiento de las habilidades de los sujetos y grupos dentro de la organización.

Entrenamiento.- Proceso en el que se desarrollan las habilidades y conceptos, reglas o actitudes de aprendizaje para incrementar la eficacia en el desempeño de trabajos particulares.

El entrenamiento es un proceso en el que se adquieren habilidades, conceptos, reglas o actitudes que incrementan la eficiencia de los empleados en el desempeño de sus labores”.⁵⁸

El mencionado término aunque bastante descriptivo en cuanto a que alude a cuestiones eminentemente “manuales” , no constituye sino una sencilla traducción del anteriormente mencionado (*training*) sin representar el verdadero sentido formativo que en los procesos de formación profesional puede adquirir.

Otros conceptos que se han generalizado, particularmente en la legislación son los de capacitación y adiestramiento. Este último término no representa mayor dificultad en su significación: adquirir destreza; refiere por lo tanto el desarrollo de habilidades o aptitudes manuales que el individuo ya posee. La capacitación, por otro lado, constituye un proceso de adquisición de conocimientos nuevos.

En autores expertos en la materia, como Barbagelata, Borrel Navarro, De la Cueva, Reyes Ponce y Werther no se aprecian mayores diferencias

⁵⁸ Byars, Lloyd L. y L.W. Rue Administración de Recursos Humanos. Conceptos y aplicaciones, p. 171

entre sus explicaciones del concepto; sin embargo es claro que en nuestro sistema jurídico, aún en la doctrina, existen algunas “combinaciones” poco recomendables.

La ley, al establecer la figura de la capacitación, no hace distinciones terminológicas, lo cual produce el efecto de que la doctrina, en algunos casos, se ha considerado capacitación y adiestramiento como la misma cosa. Para ejemplificar tenemos que el Dr. Mario de la Cueva señala: “(...) entendemos por capacitación o adiestramiento la enseñanza teórica y práctica que prepara a los hombres para desarrollar su actividad con el grado mayor de eficiencia, la cual, a su vez, será la fuerza que los lance a la conquista de los más altos niveles en la escala de las profesiones y oficios”⁵⁹.

En la anterior definición se evidencian dos fallas: la primera consistente en la identificación de los vocablos capacitación y adiestramiento y la segunda relativa al tipo de enseñanza que cada una aporta de manera más relevante.

En contraste, el propio de la Cueva hace alusión a la recomendación 87 de la OIT que a la letra dice: “La expresión *formación profesional* designa todos los medios de formación que permiten adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya se proporcione esta formación en la escuela o en el lugar de trabajo.”⁶⁰ En este sentido existe una marcada uniformidad en el criterio de considerar que, independientemente de la denominación las actividades de educación para el trabajador éstas deben ser integrales e integradoras para lograr en mayor medida los objetivos que se buscan.

⁵⁹ Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, pp 82-83

⁶⁰ Ibidem

En consideración de lo expuesto debe considerarse que los términos formación profesional y desarrollo profesional resultan mucho más adecuados para invocar la capacitación y el adiestramiento, si es que verdaderamente importa destacar la utilidad de su carácter integral y permanente.

2.- POSITIVIDAD Y EFICACIA FRENTE A SEGURIDAD Y LEGALIDAD

¿Por qué tocar cuestiones de tanta profundidad dentro de un tema como la capacitación? La respuesta es simple: para formular un análisis completo de un norma, se requiere considerar dos perspectivas: la técnica y la filosófica; y la capacitación es una norma, conjunto de normas para ser más precisos.

Mucho se discute en la actualidad la necesidad de reformar la Ley Federal del Trabajo, y aunque se habla mucho de temas como salario y huelga, también es cierto que el tema de la capacitación ha sido mencionado y considerado dentro del marco de las propuestas de reforma, más como medio que como fin.⁶¹

En tal virtud y considerando además que los Criterios Generales que regulan la manera de aplicación específica de las disposiciones constitucionales y legales en materia de capacitación y adiestramiento fueron reformados por Acuerdo del Secretario del Trabajo y Previsión Social Javier Bonilla García, publicado en el D.O. del Viernes 18 de Abril de 1997, resulta indispensable formular algunos apuntamientos que debieran considerarse al crear o modificar las normas respectivas.

⁶¹ Ver en relación con este tema los artículos "Algunas propuestas de los sectores Obrero y Empresarial" y "Algunas propuestas del Sector Obrero" en revista *El mundo del Abogado*, Año 1, Número 3, Noviembre-Diciembre 1998, pp. 32-37, 39

Desde el punto de vista de la Jurisprudencia Técnica las normas de Capacitación y Adiestramiento plantean dos problemas:

- El de su ubicación en el derecho (Sistemática Jurídica) y
- El de sus problemas de aplicación (Técnica Jurídica)

Desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, también se presentan dos problemas:

- El *verdadero* concepto de la capacitación como norma jurídica; y
- Los valores que la norma de capacitación pretenda realizar.

Adicionalmente, cualquier análisis ha de sustentarse en los conceptos fundamentales de la Teoría del Derecho ya que estos, por ser generales pueden ser referidos a cualquier área o problemática que jurídicamente sea planteada.

Desde luego no se pretende en este espacio el formular un estudio concienzudo respecto de estos temas, la única pretensión es la de apuntar aquellas ideas que nunca deben ser apartadas cuando se trate de creación o modificación a la ley, así como de formular la definición de los elementos que conforman el Modelo Metodológico de Análisis.

Considerando que la Jurisprudencia Técnica es la disciplina que “tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y un lugar determinados, y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación”⁶² ha de referirse en primer lugar la ubicación de las normas de capacitación y adiestramiento, afirmando que son normas que corresponden al derecho público⁶³, aunque

⁶² García Máñez, Eduardo Introducción al estudio del derecho, p. 124

⁶³ Idem p. 152

bajo un nuevo criterio se expresa que corresponden al Derecho Social y específicamente forman parte del Derecho del Trabajo, también denominado Derecho Laboral o Derecho Obrero.

Desde el punto de vista de la Técnica Jurídica la norma de capacitación puede plantear problemas para ser interpretada, para colmar sus lagunas (integración) o para determinar su vigencia y posible retroactividad. Es poco probable, por las características propias de la norma de capacitación que puedan presentarse conflictos de extraterritorialidad en su aplicación, en razón de los sujetos a los que va dirigida.

No obstante la importancia de un estudio de las situaciones anotadas, lo más relevante en este caso es el estudio de la *positividad* y la *legalidad* como características de la norma y que, aunque tienen estrecha relación con los puntos que se han expuesto su mayor interés y relevancia corresponderá al análisis en el ámbito de la Teoría del Derecho y de la Filosofía Jurídica.

Aunque pueda parecer inexplicable, la Jurisprudencia Técnica y la Filosofía del Derecho no agotan en su estudio la totalidad de los problemas teórico-jurídicos por lo que los conceptos señalados no son abordados por ninguna de estas ramas, remitiendo su estudio a la Teoría del Derecho. Con apoyo en esta disciplina se expondrán aquí ideas básicas sobre aquellas dos cuestiones fundamentales para el análisis de la problemática jurídica de la capacitación : la positividad y la legalidad.

La Filosofía del Derecho expone y analiza en forma exhaustiva: su estudio busca explicaciones absolutas, y se divide en dos temas o problemas fundamentales:

- La determinación de los conceptos; y
- Los valores que el orden jurídico debe realizar

Si se considera que el mayor problema que ha de explicarse en el análisis de la capacitación es la aparente contradicción de regular una obligación cuyo cumplimiento resulta para el obligado una necesidad no-jurídica, aquellos dos temas pudieran aportar ideas muy importantes en virtud de que tienen que ver con la existencia misma de la norma y con su cumplimiento.

Se insiste aquí que la exposición de los temas para su posterior análisis en esta Segunda Parte, sólo pretende ser una visión panorámica y bastante delimitada, ya que la labor de definir los conceptos señalados puede resultar titánica, objeto incluso de una investigación exclusiva para tal fin, tanto por la complejidad conceptual que implica como por la diversidad de exposiciones presentadas por los juristas estudiosos de estos temas.

a) POSITIVIDAD

Mucho se ha discutido sobre este concepto por los estudiosos de la Teoría Jurídica. El problema principal en su estudio consiste en determinar si el derecho, para ser, ha de ser positivo. Hans Kelsen al desarrollar en las diferentes etapas su *Reine Rechtslehre*, "Teoría Pura del Derecho", y aunque no llega a su definición, expresa que el derecho positivo existe fundamentalmente como "deber ser" (*Sollen*), sin negarle, desde luego, cierta influencia de la realidad (*Sein-Ser*).

Mario Alvarez en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*⁶⁴, establece en una concepción que interrelaciona los elementos fundamentales para la construcción de los conceptos principales del Derecho que "el Derecho Positivo es el conjunto de normas (Derecho objetivo) creadas de

⁶⁴ Importante por sus aportaciones en el estudio de la Teoría del Derecho bajo una óptica más dinámica, menos compleja, metodológicamente.

acuerdo con los procedimientos establecidos por una autoridad soberana competente, que rigen (Derecho vigente) en un momento y lugar histórico determinados y de las cuales se derivan facultades o prerrogativas (Derecho subjetivo) en relación a los sujetos a los que se dirige.

Combinando las ideas anteriores encontramos los conceptos expuestos por Norberto Bobbio respecto al positivismo jurídico en el que distingue tres aspectos: como modo de acercarse al estudio del derecho, como concepción del derecho y como ideología de la justicia. En todos los casos coincide con el hecho de que la autoridad crea la norma y esta debe ser cumplida independientemente de consideraciones de carácter axiológico.⁶⁵

El derecho positivo requiere de dos supuestos:

- a) Que haya sido creado por un acto de autoridad o por la costumbre ;
- y
- b) Que sea eficaz

“De esta forma el derecho positivo no es sólo aquel creado por una determinada instancia, sino el realmente aplicado y observado”.⁶⁶

Tomando esta última idea se plantea el sentido con el cual el concepto de positividad ha de entenderse y aplicarse en el análisis de la capacitación.

Toda norma supone dos elementos : Validez y Eficacia. El Maestro Eduardo García Máynez en su obra *Introducción al Estudio del Derecho* que se ha convertido en un clásico de la biblioteca jurídica, expone una síntesis magistral sobre las diferencias y correlaciones de los diferentes “tipos de derecho”. Al hacer alusión al derecho vigente y al derecho positivo señala

⁶⁵ Cfr. Bobbio, Norberto. *El Problema del Positivismo Jurídico*, pp.37-48

⁶⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando. *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, p. 128

que los términos adecuados para referir los “tipos” mencionados son: “derecho formalmente válido ⁶⁷ para el creado o reconocido por la autoridad soberana y positivo para el intrínseca, formal o socialmente válido”. También afirma : “No todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente. La vigencia es atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad, en cambio, *es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente*”.⁶⁸

b) EFICACIA

Si se considera cierto lo establecido por Máynez y que se ha expuesto en el apartado anterior, en cuanto a la distinción entre el derecho vigente y el derecho positivo, puede afirmarse que la eficacia entonces, como elemento de la norma, se relaciona de manera directa con el concepto de positividad; aún más, conceptualmente tienen las mismas implicaciones y fines. Aún para Kelsen “una norma debe entrar en vigencia con la posibilidad de ser eficaz”.⁶⁹

Aunque el planteamiento en este caso sólo guarde una pretensión metodológica, teóricamente la separación se dificulta.

Una norma eficaz, se dice, es una norma que se cumple ⁷⁰ ; por lo tanto resulta verdadero afirmar que una norma (elemento del derecho positivo) para ser positiva, ha de ser válida y eficaz.

Las normas de derecho vigente (haciendo alusión a la distinción teórica) no deben prescribir un comportamiento imposible o inevitable porque

⁶⁷ También llamado por Máynez Derecho Vigente

⁶⁸ García Máynez. op cit. p. 38

⁶⁹ Kelsen, Hans. *Allgemeine Theone der Normen*. Citado por Losano en Teoría Pura del Derecho, p.140.

⁷⁰ Cfr. Pereznieto C., Leonel. Introducción al Estudio del Derecho, p.59

en este caso dejaría de ser posible su eficacia o su aplicación. Por otro lado, esta afirmación se complementa con la idea de que el poder del Estado garantiza la eficacia del derecho, es decir, su observancia.

Habiendo llegado a este punto es importante señalar que lo dicho no debe interpretarse en el sentido de que la falta de eficacia produzca como consecuencia la falta de validez de la norma, pues como ya se expresó, en el caso de las normas de derecho vigente, la falta de cumplimiento no afecta su validez en tanto no exista otra norma que la derogue (o abrogue, en su caso).

Una aportación interesante en relación con lo antes expuesto, es la elaborada por J.W. Harris ⁷¹ :

“Una norma jurídica positiva puede ser descrita considerando:
Validez 1 = Es acorde a una norma suprema específica (‘no la excede’ , ‘no es ilegal’)
Validez 2 = Es parte integrante de un campo normativo legal de significado
(‘ es parte de un sistema legal determinado’ , ‘ es obligatoria’ , ‘ es la ley’)
Validez 3 = Corresponde a la realidad social (‘ es efectiva’ , ‘ es de cumplimiento coercible’)
Validez 4 = Tiene una inherente pretensión de cumplimiento (validez) (‘ es buena’ , ‘ inspira ser respetada’ , ‘ obliga’ , ‘ debe ser observada’ , ‘ en ámbitos moral y político’)
Validez 5 = Es parte de una realidad normativa trascendente”.

Una vez establecidos los conceptos anteriores, puede afirmarse:

- Que la positividad y la eficacia se relacionan de manera directa y, para fines pragmáticos, pueden ser considerados sinónimos.

⁷¹ Losano, op. cit. p.150 . Traducción libre de . *Law and Legal Science* , Oxford, Clarendon Press, 1979 P 107: “A positive legal rule may be described as :
Valid/1 = Conforms to a particular higher rule (‘is not ultra vires’ , ‘is nor void’).
Valid/2 = Is a consistent part of a legal normative field of meaning (‘is a member of a (momentary) legal sistem’ , ‘is legally binding’ , ‘is the law’).
Valid/3 = Corresponds with social reality (‘is effective’ , ‘is in force’)
Valid/4 = Has an inherent claim to fulfillment (‘is good’ , ‘deserves respect’ , ‘is binding’ , ‘ought to be observed’ , ‘on moral or political grounds’).
Valid/5 = Is parts of a transcendent normative reality”.

- Ambos términos se ubican frente a la vigencia y la validez (como elementos de las normas) como consecuencia lógica, ya que a partir de la existencia plenamente válida de la norma, ha de suponerse que ésta se cumplirá eficazmente.

De estas afirmaciones se desprende que la positividad en el caso de las normas de capacitación y adiestramiento se manifiesta a través de su **eficaz** cumplimiento, bajo el supuesto de validez respectivo, es decir, se “cumple” mediante la ejecución de las conductas ordenadas por la norma ⁷² y que pueden resumirse en dos principales: a) Obligaciones cuyo sujeto activo es el trabajador ; y b) Obligaciones cuyo sujeto activo es el Estado (Secretaría del Trabajo).

c) EL PUNTO DE COINCIDENCIA

Una vez realizada la exposición de los conceptos de positividad y eficacia, es necesario hacer referencia a dos principios muy estudiados por el derecho constitucional : La seguridad jurídica y la legalidad. Ambos, normalmente suelen ser referidos a problemas jurídicos de carácter penal o procesal; sin embargo pretende demostrarse aquí la importancia que guardan en relación con la aplicación de las disposiciones en materia de capacitación.

El maestro Ignacio Burgoa en su clasificación y análisis de las diversas garantías constitucionales manifiesta que la garantías de seguridad jurídica implican “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal

⁷² Aquí debemos entender como “norma” a todas las disposiciones del Sistema, desde las constitucionales hasta los criterios generales.

autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del derecho".⁷³

Es precisamente este punto el que tiene relación directa con el problema de aplicación de las disposiciones contenidas en los criterios generales y en los artículos 153-S y 994 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo que sancionan el incumplimiento de las obligaciones en materia de capacitación a cargo del patrón.⁷⁴

Por lo general, como ya hemos dicho suele formularse el análisis de estos principios a partir de problemas relacionados con los procedimientos ante autoridades administrativas o judiciales. Sin embargo, nuestro máximo tribunal al referirse a la garantía de audiencia, como una de las de seguridad jurídica, ha establecido un criterio sumamente importante para los fines del análisis que aquí se propone y es el afirmar que no solamente las citadas autoridades están obligadas a respetar la audiencia al gobernado, sino que aún las autoridades legislativas están obligadas a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.⁷⁵

De acuerdo al abordaje de los diversos expertos en la materia, de la mencionada garantía de seguridad jurídica se desprenden otras que la

⁷³ Burgoa, Ignacio. Las Garantías individuales, p 504

⁷⁴ Es importante citar la aseveración de Francisco Breña Garduño en su Ley Federal del Trabajo Comentada, haciendo notar que la sanción es inexistente en virtud de que el artículo 878, que es el señalado por el 153-S, no contiene sanción alguna ya que se refiere a cuestiones relativas al procedimiento ordinario.

⁷⁵ Cfr. Informes Anuales: 1944, Segunda Sala, p 63 ; 1946, Segunda Sala, p. 61, 1947, Segunda Sala, p. 26 y 1970 , Pleno, p.261. Idem, 1982, Tesis 1, Pleno

implican. Tal es el caso de la garantía de legalidad. Esta garantía, también denominada “principio de legalidad”, establece que “(...)todo acto jurídico, para poder ser legal debe de estar de acuerdo, antes que nada con la Constitución”⁷⁶; por lo tanto, y de conformidad con el artículo 16 constitucional todo “acto de molestia” de la autoridad en relación con el gobernado debe cumplir el requisito de *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*.

Nuevamente nos enfrentamos con el término “procedimiento” y nuevamente subrayamos que éste debe ser entendido en cualquiera de sus formas y no sólo desde una perspectiva jurisdiccional.

¿Cómo debe entenderse en el proceso de control legal de la capacitación esta exigencia de *fundamentación y motivación*? Esta interrogante puede ser resuelta afirmando que, con respecto a la fundamentación, el acto de molestia (de autoridad) debe cumplir cuatro condiciones:

1.- Que el órgano del Estado del que provenga el acto, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;

2.- Que el acto se prevea en dicha norma;

3.- Que **su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;**

4.- Que el acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen. ⁷⁷

⁷⁶ Garza García, César Carlos. *Derecho constitucional mexicano*, p.37.

⁷⁷ Cfr. Burgoa, op.cit. p. 602

Aunque no existe una “definición” de lo que aquí quiere expresarse con los términos **sentido y alcance**, de la lectura misma de las resoluciones de la Corte y de los textos en que los especialistas asientan su opinión, puede tenerse por cierto el que estos vocablos encierran la necesidad, mejor aún, obligación de señalar de manera precisa el fundamento legal con base en el cual están emitiendo su disposición o disposiciones.

En relación con la motivación, ésta refiérese a las circunstancias y modalidades del caso particular que deberán coincidir o encuadrar en el marco general correspondiente establecido por la norma.

Uno de los problemas más graves en relación con la afectación de las condiciones mencionadas que debe cumplir el acto de autoridad, con los que autoridad y gobernado se enfrentan es el de las facultades discrecionales de la propia autoridad.

Siendo la facultad discrecional una facultad de apreciación para encuadrar un caso concreto dentro de una hipótesis normativa se corre el riesgo de que el acto de autoridad se realice contra la ley o aún más **sin ley**.

En el caso de las facultades de las autoridades del trabajo en materia de capacitación, existe una laguna importante en relación con el punto comentado en el tema 3, subcapítulo c, Capítulo Uno de la Primera Parte⁷⁸ en donde se alude al texto incluido en el formato DC-2 que no establece de manera explícita la obligación relativa a los registros que el patrón debe tener a disposición de la autoridad. De aquí que resulte aparentemente idóneo hablar de que el acto de autoridad se realiza, en este caso, “sin ley”.

⁷⁸ *Infra*, p. 38

Es sumamente importante que en un sistema jurídico como el nuestro, la motivación en los actos de la autoridad y la garantía de audiencia que ésta debe al gobernado sean no solo respetadas sino inspiradas. en criterios de gobierno como los establecidos en el *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial* y particularmente en el *Programa de Modernización de la administración Pública 1995 - 2000* en los que se enfatiza la necesidad de que las normas que regulan el cumplimiento de obligaciones ante las autoridades sean menos; más precisas; más claras y más sencillas considerando que lo esencial de su aplicación es el cumplimiento de los fines u objetivos incorporados en la propia norma.

B. ESTRUCTURA DEL MODELO

En el apartado anterior hemos señalado los conceptos fundamentales que han de ser considerados en el Modelo de Análisis. Ahora es necesario establecer cuáles son los elementos que forman parte del Modelo.

Estos elementos son cuatro, de dos clases diferentes; dos administrativos: Calidad y Metodología, y dos jurídicos: Legalidad y Positividad. Ambas clases deben ser abordadas desde dos perspectivas: técnica y filosófica. Tal vez en el primer caso las cuestiones filosóficas no sean tan profundas y encáusance más bien a una filosofía expresada en verdades pragmáticas, mucho más limitadas que en el caso de la filosofía jurídica, de sobrada profundidad.

Con los elementos señalados se construye un esquema bajo las dos perspectivas establecidas. Dicho esquema combina, incorpora, todas las partes en un mismo objeto: la capacitación. Con ello podrá entonces lograrse la comprensión del objeto de estudio que permita una verdadera *EFICACIA*

tanto desde el punto de vista social, como económico y , desde luego, jurídico.

1.- ELEMENTOS

a) Administrativos

Desde un punto de vista administrativo se incluyen dos elementos técnicos: el Metodológico y el de Calidad.

La Calidad en este caso tiene que ver con programas formales, estructurados, como medio para la preservación de la productividad como uno de los objetivos de la relación laboral. Formal o informalmente los programas de calidad se han incorporado a los procesos productivos en casi todas las organizaciones, niveles y clasificaciones.

Regularmente el elemento metodológico va inserto en los programas de calidad ⁷⁹ y se refiere a los esquemas, procedimientos e instrumentos idóneos para realizar (implementar) los programas de capacitación y adiestramiento, tanto en su planeación, como en su implementación y evaluación.

Filosóficamente se considera el concepto de Filosofía Institucional, entendida ésta como la suma de los elementos que conforman y determinan el ser y quehacer de la empresa . entendiendo por ésta, independientemente del tamaño, cualquier ente que en el ámbito productivo desarrolle un proceso de intercambio económico con repercusión social.

⁷⁹ Es innegable que también puede ser aplicado en forma independiente

En el caso de este último elemento pudiera cuestionarse que bajo la perspectiva filosófica se incorporan elementos de naturaleza diversa y nada ortodoxa. Sin embargo dicha incorporación se justifica en tanto se cumplen dos cuestiones esenciales de la Filosofía, que ya se han mencionado: el Ser y los Valores, en la figura de la Misión, Visión, Valores y Objetivos Institucionales de la Organización.

b) Jurídicos

Los elementos jurídicos que han sido considerados para este esquema, desde una perspectiva técnica, son la Legalidad y la Positividad.

Como ya se ha visto la legalidad tiene que ver con la fundamentación que todo ordenamiento jurídico debe tener en una norma jerárquicamente superior, la constitución en este caso, así como la necesidad de que todo acto cuyo cumplimiento sea exigido ya por la autoridad, ya por un sujeto diverso al obligado (derechohabiente), debe estar contenido en una disposición de derecho vigente.

La positividad refiérese a la característica que pueda tener una norma jurídica en relación al cumplimiento de los supuestos en ella contenidos por parte del sujeto obligado; es decir, la positividad tiene que ver con el acatamiento de la norma.

Ambos elementos, la legalidad y la positividad, parten de los supuestos ya tratados con anterioridad, en el sentido de que una norma para que sea, debe ser vigente, cumplir con el requisito de ser formalmente válida, es decir, haber sido declarada obligatoria por el poder público en forma directa o indirecta; así mismo debe tener una pretensión de validez, por lo cual su

creación tendrá que incorporar el cumplimiento de un valor socio-jurídico (justicia, seguridad, bien común, etc.), o de otro modo, deberá considerarse en ella una perspectiva axiológica.

En relación con esta perspectiva filosófica se toman dos elementos: la eficacia y la seguridad jurídica.

Aunque ambos elementos proceden de análisis relativos a la Teoría Jurídica, es decir, ordinariamente técnicos, también pueden ser analizados filosóficamente, en especial si se atiende al carácter exhaustivo del conocimiento filosófico.

Para este caso, la importancia de éstos dos elementos bajo la perspectiva filosófica en el estudio de la capacitación y adiestramiento resulta de la necesidad de justificar que el cumplimiento de las normas debe basarse no solo en su validez formal, sino también, y aún más, en los valores implícitos que pretenda realizar. Así mismo, la seguridad jurídica amén de constituir una garantía eminentemente formal contenida en la norma fundamental, también ha de considerarse la razón de su inclusión en la ley y los motivos por los cuales un sujeto pueda abstenerse del cumplimiento de una norma ordinaria, fundamentando su abstención u omisión en la probable violación de dicha garantía.

2.- ESQUEMA

Después de haber determinado los conceptos fundamentales y los elementos esenciales del Modelo de Análisis para el Sistema de Capacitación y Adiestramiento resulta claro considerar que para lograr la eficacia del mismo, su definición, construcción y cumplimiento deben

considerarse tanto las cuestiones administrativas como las jurídicas. De este modo, si se pretende aplicar una disposición de carácter jurídico sin considerar las cuestiones de tipo operativo, el cumplimiento de la norma no habrá cumplido el objetivo para el que fue creada; Igualmente, si al desarrollar o implementar un Programa de Capacitación no se consideran cuestiones de normatividad jurídica, se obtendrán solamente resultados parciales y siempre se correrá el riesgo de hacerse acreedor a una sanción.

Considérese entonces, para fines de especificar la interrelación de los elementos y sus perspectivas el siguiente cuadro:

**SISTEMA
DE
CAPACITACIÓN**

<u>PERSPECTIVAS</u>	<u>ELEMENTOS JURÍDICOS</u>	<u>ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS</u>
PERSPECTIVA TÉCNICA ¿QUÉ? ¿CÓMO?	LEGALIDAD POSITIVIDAD	CALIDAD METODOLOGÍA
PERSPECTIVA FILOSÓFICA ¿POR QUÉ? ¿PARA QUÉ	EFICACIA SEGURIDAD JURÍDICA	FILOSOFÍA INSTITUCIONA

ESQUEMA DEL MODELO DE ANÁLISIS

CAPÍTULO II. LA INDISOLUBLE CORRELACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA

En el Capítulo anterior fueron expuestos los elementos considerados esenciales para la construcción del Modelo Metodológico de Análisis del Sistema Mexicano de Capacitación y Adiestramiento. Cada uno de ellos representa una cuestión medular que sostiene la permanencia eficaz del Sistema.

Ahora es indispensable realizar una correlación con el fin de explicar las razones por las cuales el Sistema *debe* desarrollarse no solamente considerando todos y cada uno de los elementos en cuestión, sino incorporándolos en una dinámica que permita, como ya se dijo, soportar y desarrollar la eficacia de dicho Sistema.

El Esquema del Sistema de Capacitación expuesto en la página anterior, incluye los elementos que bajo la perspectiva que se ha expuesto a lo largo de esta investigación deben considerarse fundamentales.

¿Por qué estos elementos y no otros, en cantidad o calidad? Conforme a la evidencia de las fuentes de información que sobre capacitación y adiestramiento existen hasta ahora, éstos temas se han abordado bajo muy diversos enfoques, pero sin interdisciplinariedad. ¿Qué significa esto? Que generalmente los expertos en el área abordan el problema y formulan sus aportaciones desde su especialidad sin incorporar otras. Explico; si un especialista en administración desarrolla el tema, puede citar las disposiciones legales circunstancialmente, o por necesidad si sucede, como en el caso de México, que la Capacitación es obligatoria; si es el caso de un abogado, ni se diga, el abordaje se referirá casi de manera exclusiva a las obligaciones legales sobre la materia en cuestión. Además de lo anterior

debe agregarse que se han omitido elementos muy relevantes, tales como los que Jesús Carlos Reza Trosino menciona en sus obras al referir la necesidad de considerar cuestiones de metodología y marco teórico de la capacitación, reconociéndola como proceso educativo.⁸⁰

Ahora bien, en el Esquema del Modelo Metodológico de Análisis del Sistema de Capacitación y Adiestramiento se incluyeron Elementos Jurídicos y Elementos Administrativos, incorporando algunos elementos no-puros ⁸¹ bajo la justificación de una coincidencia de forma; pero adicionalmente a los elementos tal cual, se proponen dos perspectivas: una técnica y otra filosófica. Este esquema, permite ampliar el marco de inclusión de elementos, como ya se dijo, amén de permitir un análisis de Sistema más profundo y completo, sin pretender exhaustividad.

El Modelo se propone servir de instrumento de análisis del Sistema de Capacitación y Adiestramiento, particularmente en México y concretamente examinando las empresas en Monterrey, N. L. , pero bien puede adaptarse prácticamente a cualquier sistema semejante en el mundo, ya que los elementos a considerar son prácticamente los mismos.

Tal vez pueda juzgarse que los requisitos impuestos por el Modelo son excesivos para el caso de la pequeña empresa y de la microempresa, y en algunos casos de la mediana empresa. Sin embargo el Modelo guarda como la más singular de sus características una absoluta flexibilidad, excepción hecha, desde luego, de los aspectos jurídico-normativos.

⁸⁰ Cfr. Reza Trosino, J.C. Cómo Diagnosticar las Necesidades de Capacitación en las Organizaciones, p. 9 y siguientes.

⁸¹ Entendase por no-puros los elementos que por tener una característica en común con los de una categoría respectiva, han sido incluidos en ella.

¿Cuál es la dinámica de interrelación de los elementos? Tomando como base el principio de que dichos elementos se implican entre sí, se afirma que no puede existir una planeación administrativa a nivel empresa, por muy rudimentaria que sea, que no considere el cumplimiento de *la ley* ; del mismo modo, la estructura jurídica que constituye el Poder, incluyendo desde luego al legislador, no puede ignorar la realidad en la vida de la empresa, en su ser y quehacer y sobre todo, en sus *posibilidades y necesidades*.

Antes de profundizar en la mencionada interrelación es necesario referir el Objeto de análisis. En éste caso el Objeto está constituido por la institución de la capacitación y adiestramiento en México, y concretamente en la Ciudad de Monterrey, N. L.(Área Metropolitana), aclarando sin embargo que dicho Objeto aquí se entiende no como acto de cumplimiento de una norma, ni como acciones benéficas, de facto y aisladas, sino como fenómeno social, como realidad a nivel macro con todas las implicaciones respectivas.

El Modelo resulta entonces un instrumento de análisis integral e integrador, a través del cual puede “filtrarse” la macro-realidad de la capacitación y el adiestramiento, bien sea para evaluar sus condiciones, bien para considerar cambios y mejoras o cualquier otra finalidad semejante.

Históricamente la capacitación y el adiestramiento han tenido un objetivo fundamental “bipartita”, en el cual la intención patronal de desarrollar las habilidades y aptitudes de su trabajador o iniciarlo en un nuevo campo de conocimiento, lleva implícita la de reportarle mayores y más sostenidos beneficios económicos, vía los procesos de productividad y calidad.

Así, desde un maestro y su aprendiz en un taller artesanal del siglo pasado, hasta un empresario y su equipo con la implementación de un programa ISO-9000, han tenido un mismo objetivo: *mejorar*.

El entrelazamiento y la incorporación de elementos no es, por tanto, nada nuevo. Como ya señalamos anteriormente, en la incorporación de la capacitación a la Ley en 1978, tanto las autoridades, como expertos y representantes de los dos sectores (obrero - patronal) continuamente muestran evidencias de los elementos aquí mencionados, que en nuestros días son señalados por los mismos sujetos con mucha más claridad y de manera más sistemática.

Los elementos fundamentales que encabezan el Modelo son: la Normatividad Jurídica, que aquí se denomina “Legalidad” y los Sistemas de Calidad, simplemente llamados “Calidad”. Ambos constituyen los dos grandes espacios en que se desenvuelve el proceso de capacitación y adiestramiento. Estos espacios, sin embargo, ni son concéntricos, ni se intersectan, sino más bien pueden visualizarse sobrepuestos. Esto se debe a que todo cumplimiento de la normatividad jurídica debe incorporarse en el programa de calidad y todo elemento de éste deberá armonizar con las disposiciones jurídicas correspondientes.

Ahora bien, ni la “legalidad” ni la “calidad” pueden ni deben reducirse a cuestiones teóricas o meramente conceptuales, por lo que el Modelo reconoce como vías de su real cumplimiento a la positividad para la primera y la metodología para la segunda.

Las disposiciones legales no solamente deben cumplirse, sino que deben cumplirse en la forma y términos que la propia ley señale; el patrón, así, no solamente deberá cumplir con la obligación de proporcionar

capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, sino que deberá hacerlo ante las Autoridades competentes, cumpliendo con los procesos y requisitos establecidos, en el término señalado e incluso en la forma (formatos) que la ley señala, remitiendo al obligado, según el caso, a las disposiciones complementarias (criterios generales).

Los sistemas de calidad implican el establecimiento de objetivos y lineamientos que han de cumplirse en el desarrollo de cualquier proceso productivo. Aunque la calidad, finalmente tenga que ver con la “satisfacción del cliente” por un producto que cumple 100% con sus expectativas y requerimientos, alcanzar este resultado implica, como ya se dijo, la determinación de objetivos y lineamientos, es decir, el establecimiento de un método. La capacitación en este caso forma parte de los elementos que el método considera; pero como lo señalan los lineamientos de los propios sistemas de calidad (ISO-9000)⁸², la falta de éste (o cualquier otro) elemento anula la existencia misma del sistema.

Hasta aquí aparentemente se agota la incorporación de los elementos del Sistema de Capacitación (o del Modelo de Análisis), pero en realidad falta una clase de elementos que aunque pudieran parecer no esenciales, se encuentran indisolublemente implicados en los anteriores.

Por una parte el cumplimiento de la norma jurídica no debe considerarse como la simple ejecución, o mejor dicho, la “ejecución simple” de la conducta señalada como obligatoria, sino que debe pretenderse alcanzar los fines para los que la norma fue creada por el legislador y que por fortuna en el caso de la capacitación se encuentran expresamente establecidos en la Ley. Hablamos pues aquí, de la eficacia de la norma, ya

⁸² Elemento 18 de ISO-9000. Cfr. Elizondo Decanini, Alfredo Manual ISO-9000, p. 22

que a diferencia de la positividad, aquella tiene que ver no exclusivamente con el aspecto pragmático, sino con el axiológico de la norma jurídica ⁸³.

Un elemento más, que se ha dejado a un lado en los análisis normativo jurídicos de la clase que nos ocupa reduciéndolo casi exclusivamente a normas relativas a los procesos ante órganos jurisdiccionales, particularmente el penal, es el de seguridad jurídica.

Pero ¿qué tiene que ver la seguridad jurídica con la aplicación de normas que simple y sencillamente establecen obligaciones patronales de carácter administrativo? J.T. Delos afirma que; está en *seguridad* aquel (...) que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencia *regulares*, -conformes a la *regula*-, *legítimos*- conformes a la *lex*", y que entre muchas explicaciones, puede entenderse como seguridad, "la existencia de un formalismo jurídico, que protege contra lo arbitrario, la imprecisión y lo imprevisto".⁸⁴

De este modo un sistema como el que aquí es descrito debe vigilar celosamente que todas y cada una de sus disposiciones, además de constituirse⁸⁵ armónicamente, SIEMPRE coincidan con sus correlativas, particularmente las de carácter constitucional.

Al individuo, a quien la norma constitucional protege con la garantía de seguridad jurídica, solo interesará la certeza de la protección sin importar la naturaleza de lo protegido, ya que la norma no hace distinción y lo que para

⁸³ Ver en relación con el tema a Leticia Bonifaz Alfonzo en La Eficacia del Derecho, pp.147- 157 y 197- 227 En esta obra la autora expone una buen número de elementos que afectan positiva o negativamente la eficacia de la norma.

⁸⁴ Delos J.T. "Los fines del derecho. Bien Común, Seguridad, Justicia" en Los Fines del Derecho, p.47.

⁸⁵ Refiriendo al mismo tiempo existencia, interpretación y aplicación.

un sujeto pareciera carente de valor, para otro puede representar un valor superior.

El último elemento del modelo está constituido por lo que se ha denominado Filosofía Institucional. Todas las personas jurídicas colectivas tienen, como tales, no solo personalidad, sino un objeto (física y jurídicamente posible) que no solo es necesario, sino indispensable para su existencia y permanencia. Es a partir de este objeto que la persona colectiva deberá determinar una Filosofía Institucional, construida fundamentalmente por la determinación-conceptualización de su Misión, Visión y Valores, así como de todas las líneas de acción para la consecución de objetivos.

La Filosofía Institucional busca “delinear”, definir lo que la empresa Es, y su Fin último al tiempo que establece los valores que la identifican (o con los cuales se identifica su ser y quehacer).

¿Cuál es entonces la dinámica de interrelación de los elementos incorporados en el Modelo de Análisis? Esta debe entenderse como un círculo virtuoso; aunque cada elemento tiene naturaleza diversa el modelo propone que no sean vistos como “partes” intercambiables independientes; sino como un todo en el cual las partes simplemente no funcionan por separado.

Explico: Cuando una empresa “nace”, se establece, comienza a operar, cuenta desde luego con los dos elementos humanos del proceso productivo, que son el empresario (patrón) y los trabajadores. Si esta empresa pretende tener permanencia y éxito será indispensable que asuma o implemente un proceso de calidad desde el inicio. Dicha implementación requiere la determinación de la Misión, Visión y Valores (Filosofía Institucional) que permitan, mediante la selección y aplicación del método

idóneo, una vinculación lógica y efectiva entre el quehacer cotidiano y los fines de la empresa. Sin embargo, independientemente del método utilizado, todo sistema de calidad incorpora el cumplimiento de normas, no exclusivamente de administración, sino también normas jurídicas. De este modo la empresa o mejor dicho, sus miembros deberán regir su actividad por la norma jurídica, aspirando en forma continua a su eficaz cumplimiento (ver diagrama en la siguiente página).

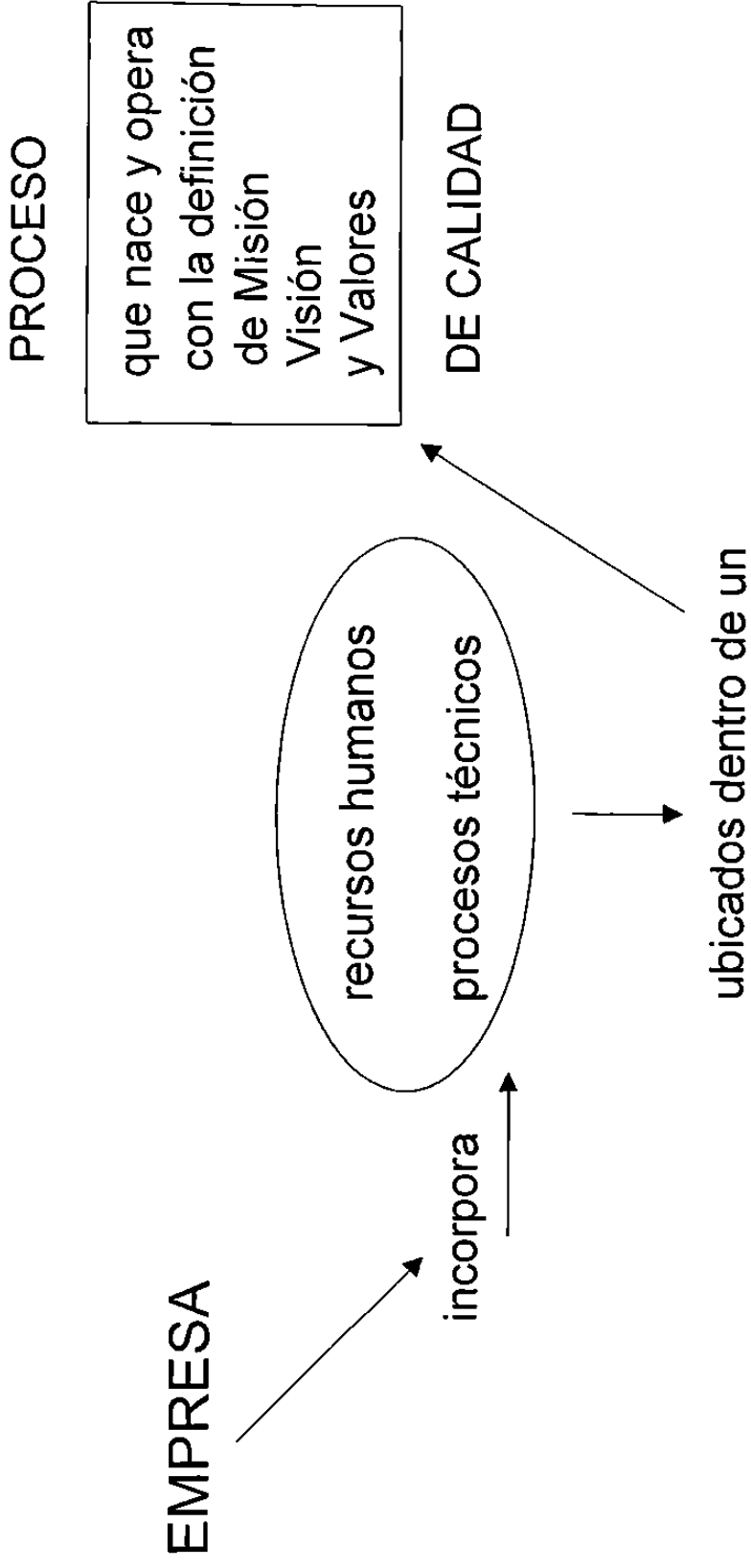
Adicionalmente a esta dinámica y precisamente en relación a las normas jurídicas no puede dejar de incluirse, como elemento en la dinámica de la empresa, los dos principales puntos de contacto con "el exterior": la autoridad y el cliente.

La autoridad se incorpora como ente encargado de vigilar que los miembros de la empresa cumplan con las obligaciones que la Ley establece según el caso, pero además actuando como instancia que garantiza el ejercicio de los derechos derivados de la Ley misma.

El cliente por su parte es siempre la razón de ser de la empresa. Si se afirma que una empresa sin calidad, tarde o temprano "desaparece", la calidad sin el cliente, no existe. Sólo mediante la retroalimentación directa (o indirecta) que el cliente dé a la empresa podrá ésta establecer los parámetros de calidad adecuados, evaluarlos, y darles permanencia.

Si se admite la interrelación de los elementos tal y como se ha descrito no podrá concebirse que una empresa implemente un programa de calidad sin considerar el efectivo cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley; o la defensa de sus intereses mediante las garantías que la Ley le otorga; o la ausencia de un plan de acción con fundamento en una filosofía propia concebida ad-hoc.

ELEMENTOS DEL PROCESO DE CALIDAD



Así también una empresa que se ufane de ser respetuosa de la Ley no podrá pasar por alto el cumplimiento de principios de calidad, que si bien elementales, se encuentran expresamente contenidos en aquella⁸⁶; ni podrá carecer de un método por muy simple o rudimentario que sea para la implementación de las acciones tendientes al cumplimiento de la Ley; ni tendrá por qué renunciar a la determinación de una filosofía propia ni al ejercicio y defensa de los derechos que le correspondan.

Ahora bien, la parte más compleja se presenta en los sujetos cuya participación se da hacia el exterior de la organización, esto es, la autoridad y el cliente.

Si la autoridad, titular de las facultades creadoras de la norma jurídica y tutelar de su cumplimiento, pretende cumplir cabalmente con estas funciones dentro de la relación que se comenta, deberá no solo limitarse a la "fría letra de la Ley" sino que debe observar y considerar las acciones, pensamientos y valores de la sociedad en la cual desempeña aquellas funciones.

"No hay nada en el derecho que no venga de los hechos"⁸⁷; si tal cosa es cierta la autoridad, ya sea legislador o aplicador de la ley necesariamente habrá de considerar los fenómenos sociales, tanto generales como particulares.

El derecho por sí mismo no tiene razón de ser; carece de todo valor; siempre encontrará determinada su existencia por sus fines y éstos estarán determinados por valores. En otros términos "el orden jurídico positivo se halla subordinado a ciertos fines -políticos, morales u otros- y estos fines

⁸⁶ Art. 153-F de la Ley Federal del Trabajo.

⁸⁷ Le Fur, Louis "El fin del Derecho. Bien común, Justicia, Seguridad" en Los Fines del derecho, p.20

están determinados de tal manera que dan al derecho positivo su orientación y le imponen su contenido”⁸⁸.

Si el legislador crea o actualiza una disposición legal, necesariamente tendrá que considerar las opiniones y sobre todo experiencias de aquellos a quienes va dirigida. Por su parte la autoridad administrativa como encargada de vigilar el cumplimiento de la norma, deberá encauzar esfuerzos no solo hacia la sanción por incumplimiento de la misma sino al efectivo cumplimiento y consecuente realización de los valores pretendidos por la norma, es decir, para darle no sólo positividad sino verdadera eficacia a las disposiciones.

Si la autoridad no toma en cuenta las consideraciones que se han señalado, la norma pierde todo valor, todo sentido, toda razón de ser.

En cuanto al cliente se refiere, su participación resulta indispensable. La organización no tendrá punto de referencia ni para evaluar ni evaluarse; ni para crecer; ni siquiera para dar cabal cumplimiento a la ley. El cliente (todos los sujetos lo son) tiene una función social que cumplir; si no la hace espontáneamente la empresa debe “ir tras el”, buscar, cuestionar, dar “sentido de pertenencia” con el fin de obtener la retroalimentación necesaria.

En una última reflexión de carácter valorativo y conforme a la corriente de la concepción postmoderna de la filosofía jurídica, Kaufmann afirma “la idea de toda filosofía del derecho de contenido puede ser solo la idea del hombre y por eso solo en el hombre en su totalidad puede también fundarse siempre la verdadera racionalidad del derecho”.⁸⁹

⁸⁸ Delos J.T “Los fines del derecho Bien Comun Seguridad, Justicia”. en Los Fines del derecho. p.32.

⁸⁹ Kaufmann, Arthur. La Filosofía del derecho en la posmodernidad , p 67

TERCERA PARTE
EVALUACIÓN DE CONDICIONES
Y PROBLEMAS DE APLICACIÓN

CAPÍTULO I LA CAPACITACIÓN EN LA EMPRESA MEDIANA Y PEQUEÑA EN NUEVO LEÓN. EVALUACIÓN DE CONDICIONES.

Una vez expuestos los contenidos de la normatividad jurídica y del proceso administrativo e incorporado el Modelo de Análisis del Sistema es necesario ahora examinar, bajo la perspectiva del Modelo, la realidad de la capacitación y el adiestramiento.

Desafortunadamente mucha de la información que sería útil para semejante propósito no es accesible en virtud de las políticas internas tanto de las empresas, como de los organismos gubernamentales.

Por lo tanto la pretensión se limita a exponer algunas consideraciones sobre lo que está sucediendo en nuestro entorno a fin de establecer pautas que sirvan de base para realizar evaluaciones posteriores más profundas y sistemáticas.

A. QUÉ. OBLIGACIONES FRENTE A NECESIDADES.

¿Qué “tienen que hacer” los sujetos en el proceso de capacitación y adiestramiento? Esta pregunta puede responderse desde las dos perspectivas que se han planteado en este trabajo: jurídicamente o administrativamente.

Jurídicamente podemos distinguir a dos sujetos obligados: el patrón y el trabajador. El patrón deberá, de acuerdo con la ley, proporcionar capacitación y adiestramiento al trabajador, mediante la elaboración de planes y programas que la Secretaría del Trabajo deberá autorizar ; con la intervención, en su ámbito respectivo, de una Comisión Mixta ; y finalmente

con la expedición de la constancia de habilidades laborales en cada caso ⁹⁰ . Por su parte el trabajador tiene la obligación imperfecta (sin sanción) ⁹¹ de asistir a los cursos y cumplir con las obligaciones derivadas de los mismos.

Desde el punto de vista administrativo un buen número de empresas, aún medianas y pequeñas han tomado decisiones en el sentido de implementar Sistemas de Calidad.

Uno de los que más se ha generalizado es el *ISO-9000*, cuyo equivalente en México lo constituyen la *Normas Mexicanas de Sistemas de Calidad* ; estos sistemas fueron creados con la finalidad de uniformar los criterios de aseguramiento de la calidad (dentro de los que se incluye el rubro de capacitación) y , en el primer caso, permitir a la empresa obtener una certificación que le permita acceder a los mercados mundiales.

De este modo, un patrón que implemente un sistema como los que se mencionan, estará *obligado* a cumplir con las normas que el sistema establece, como es el caso de la Norma 18 de ISO que señala :

La empresa debe establecer y mantener procedimientos para identificar las necesidades de capacitación y proveer entrenamiento a todo el personal que realice actividades que afecten a la calidad del producto. El personal que realice tareas específicas debe ser calificado con base en su educación, entrenamiento y/o experiencia. Se deben mantener registros apropiados de capacitación.

En cuanto al trabajador, de la norma se desprende que si éste no se ajusta a las obligaciones derivadas de los requerimientos del Sistema, no podrá ser parte de la empresa.

⁹⁰ Todas las obligaciones correlacionadas o complementarias ya han sido expuestas en el Capítulo correspondiente.

⁹¹ cfr. García Máñez, E. *Introducción al estudio del derecho*, p. 90

El Ingeniero César González Villarreal es administrador del Sistema ISO-9000 en una empresa regiomontana de aproximadamente 100 trabajadores que se dedica al procesamiento de granos para la producción de productos alimenticios, de limpieza, de alimentación de ganado, y otros. En el año 1996 ésta empresa tomó la decisión de implementar el mencionado sistema de calidad en virtud de que, de acuerdo a la evaluación interna. los problemas que se presentaban, al resolverse en forma aislada, se repetían.

¿Cuáles han sido los beneficios? El lograr los objetivos que el propio sistema plantea: la implementación, y principalmente, el aseguramiento de la calidad . En entrevista sobre las causas específicas de implantación del Sistema, y concretamente del área de capacitación, el Ing. González respondió en forma contundente : “No es que represente una obligación legal es simplemente una **necesidad** para la empresa. Aunque no estuviera establecido por la Ley, los beneficios han sido tan notables que de cualquier manera la habríamos implantado”.

Cuando en 1996 la empresa “*Transbaga, S.A. de C.V.*” dedicada al servicio de transportes de carga presentó su experiencia de administración en el *4o. Encuentro Estatal de Calidad y Productividad* organizado por la Secretaría del Trabajo del Estado de Nuevo León, su propietario y Director General de la Empresa expresó cómo él siendo un campesino e iniciando su empresa con un camión de tres toneladas, tuvo la **necesidad** de cambiar para mejorar y ser competitivo. “Otros transportistas, y desde luego nuestros propios trabajadores - comentó - criticaban nuestra manera de hacer las cosas, ya que estaban muy acostumbrados a realizarlas siempre del mismo modo y no estaban convencidos de que funcionaran de otra manera. Desde luego, los primeros en darse cuenta de que aprender a hacer las cosas

diferentes era benéfico, fuimos nosotros, y después nuestros trabajadores”.⁹² Esta empresa, después de varios años de trabajar con un sistema bastante rudimentario, solicitó a la Secretaría del Trabajo del estado de Nuevo León una *Asesoría en Calidad* , la cual incluía desde luego programas de capacitación.

Este par de experiencias, en dos empresas totalmente diferentes, son sólo una muestra de que el sector productivo, aún antes de cumplir formalmente con las disposiciones contenidas en la norma jurídica, tiene la **necesidad** real y actual de incorporar los procedimientos y cumplir los requerimientos que la propia ley establece, so pena, no ya de ser sancionado, sino de quedar fuera de la competencia comercial, más aún si las actividades de la empresa incluyen transacciones con el exterior.

En la Revista *CONTACTO DE UNIÓN EMPRESARIAL* del mes de noviembre de 1998, aparece un reportaje denominado “Noviembre, mes de la calidad en Nuevo León. Institucionalizar a la calidad muy válido, pero sobre todo, necesario.” el cual en una parte de la introducción, a la letra dice: “un aspecto importante en todo esto es que las personas al laborar en las organizaciones empresariales (...), se ven afectadas por los procesos de globalización. Esta parece ser la razón que impele a muchos - expertos y no tanto - a trabajar en favor de la homologación de los modos de vida de las personas, que deben ser positivas, participativas, sanas y un gran etcétera”, y añade que el involucrarse y hacer propios los objetivos institucionales representa que los beneficios sean comunes para el trabajador y para la organización.⁹³

⁹² Transbaga, S.A. de C.V. Presentación “Programas de Calidad” presentado por. 4to. Encuentro Estatal de Productividad y Calidad para la Pequeña y Mediana Empresa. Gobierno del Estado de Nuevo León. Secretaría del Trabajo Abril 1996.

⁹³ Espinola, Gabriel y Luis López. “Noviembre, mes de la calidad en Nuevo León. Institucionalizar a la calidad muy válido, pero sobre todo, necesano.” en Revista *CONTACTO DE UNIÓN EMPRESARIAL*. Año 9. No.96 p. 22

Precisamente para lograr obtener información valiosa de las experiencias de otros se están utilizando procedimientos como el *benchmarking* que básicamente consiste “aprender de lo que otros hacen”. Sin embargo no siempre estos procedimientos son sencillos y aún las grandes empresas tienen dificultades para implementarlos. Nuevamente las necesidades empujan a crear formas de eliminar obstáculos para conseguir objetivos. Un buen ejemplo lo constituye un grupo de ejecutivos regiomontanos que se autodenominan “Grupo de Empresas de Calidad”⁹⁴ y que tienen como objetivo impulsar el desarrollo a través de la calidad total entendida como instrumento. Se reúnen para discutir problemas comunes previamente seleccionados y con autorización de sus respectivos superiores a fin de llegar a posibles soluciones o estrategias.

Es importante considerar por las partes involucradas en los procesos de capacitación el repetir este tipo de experiencias, no solo por sector, sino en eventos en el que puedan participar todos en igualdad de condiciones. Encuentros, Congresos, Grupos permanentes de estudio, investigación y análisis son altamente favorables para difundir, culturizar, capacitar, evaluar y desarrollar nuevas estrategias en la materia.

B. CÓMO. PLANES Y PROGRAMAS FRENTE A PRODUCTIVIDAD

Tal y como fue expuesto en el Capítulo I de la Primera Parte, la Ley Federal del Trabajo establece como parte de las obligaciones patronales en materia de capacitación la de formular y presentar, para su debida autorización por parte de la Secretaría del Trabajo, los planes y programas

⁹⁴ Las empresas representadas son: Marcatel Internacional, Vidnera Monterrey, Acerex, Grupo Industrial Alfa, Industria del Alcalí, Galvak, Masterpak, Mabe Lavadoras, División Aceros Planos de Hylsa, Maseca, Alestra, Sigma Alimentos y Cervecería Cuauhtémoc.

de capacitación, los cuales deberán contar con los requisitos señalados en el artículo 153-Q y que son:

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

Mediante Acuerdo del 15 de abril de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 del mismo mes y año, se establecieron los Criterios Generales citados en el citado artículo 153-Q y que sustituyen a los anteriores. En el Artículo Segundo, Fracción II del Acuerdo se establecen expresamente los “lineamientos en materia de planes y programas” en los siguientes términos:

Artículo II

I. (...)

II. Los planes y programas deberán ajustarse a los siguientes lineamientos:

A. Responderán a las necesidades de capacitación y adiestramiento de todos los puestos y niveles de trabajo existentes en la empresa, incluyendo los programas de inducción a los trabajadores de nuevo ingreso a la empresa y precisarán el número de etapas durante las cuales se impartirán.

B. Podrán formularse en tres modalidades:

i. Planes y Programas específicos elaborados al interior de la empresa.

ii. Planes y Programas comunes elaborados por un grupo de empresas, dirigidos a resolver necesidades de capacitación en puestos de trabajo u ocupaciones determinadas.

iii. Planes y Programas Generales elaborados para una rama de actividad económica determinada.

- C. Deberán referirse a períodos no mayores de cuatro años
- D. Podrán impartirse por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a sistemas generales de capacitación y adiestramiento.
- E. Cuando sea el caso, podrán incluir los cursos y/o eventos de capacitación que:
 - i. Impartan aquellas empresas de las que hayan adquirido un bien o servicio de cualquier naturaleza.
 - ii. Sean impartidos a sus trabajadores en el extranjero, o bien aquellos que extranjeros impartan a trabajadores mexicanos en el territorio nacional.

Una vez más, como en otras disposiciones legales, se comete el error de modificar las disposiciones complementarias sin adecuar la norma general y jerárquicamente superior. En este caso es evidente la contradicción, ya que mientras que los Criterios Generales permiten una mayor flexibilidad en cuanto a las posibilidades de selección de las entidades instructoras, la Ley exige el registro ante la Secretaría.

Por otra parte es innegable que las modificaciones aportaron importantes beneficios a las empresas ya que, efectivamente muestran una marcada inclinación hacia las acciones que favorecen la productividad sin tener que cubrir requisitos tan rigurosos que verdaderamente entorpecían la implementación de los programas, lo cual destaca al revisar lo expresado en el CONSIDERANDO del Acuerdo con relación al contenido de cuatro importantes Documentos Oficiales, a saber :

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 , publicado en el D.O.F. el 31 de Mayo de 1995;

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, publicado en el D.O.F. el 28 de Mayo de 1996 ;

- C. Deberán referirse a períodos no mayores de cuatro años
- D. Podrán impartirse por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a sistemas generales de capacitación y adiestramiento.
- E. Cuando sea el caso, podrán incluir los cursos y/o eventos de capacitación que:
 - i. Impartan aquellas empresas de las que hayan adquirido un bien o servicio de cualquier naturaleza.
 - ii. Sean impartidos a sus trabajadores en el extranjero, o bien aquellos que extranjeros impartan a trabajadores mexicanos en el territorio nacional.

Una vez más, como en otras disposiciones legales, se comete el error de modificar las disposiciones complementarias sin adecuar la norma general y jerárquicamente superior. En este caso es evidente la contradicción, ya que mientras que los Criterios Generales permiten una mayor flexibilidad en cuanto a las posibilidades de selección de las entidades instructoras, la Ley exige el registro ante la Secretaría.

Por otra parte es innegable que las modificaciones aportaron importantes beneficios a las empresas ya que, efectivamente muestran una marcada inclinación hacia las acciones que favorecen la productividad sin tener que cubrir requisitos tan rigurosos que verdaderamente entorpecían la implementación de los programas, lo cual destaca al revisar lo expresado en el CONSIDERANDO del Acuerdo con relación al contenido de cuatro importantes Documentos Oficiales, a saber :

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 , publicado en el D.O.F. el 31 de Mayo de 1995;

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 - 2000, publicado en el D.O.F. el 28 de Mayo de 1996 ;

El Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995 - 2000 , publicado en el D.O.F. el 7 de Enero de 1997;

y

El Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial , publicado en el D.O.F. el 24 de Noviembre de 1995;

y en los cuales se destacan las ventajas de la simplificación, la capacitación y la calidad.

Todo lo anterior -es innegable-, facilita la consecución de los fines de productividad que busca la empresa en la actualidad. En una interesante síntesis de conclusiones del "XVI Congreso AMECAP" (Asociación Mexicana de Capacitación) destacan:

La capacitación y la comunicación son los principales instrumentos para el cambio hacia la cultura de la competitividad en las organizaciones.

La capacitación cubre un papel trascendente en el futuro del país. la formación de las personas, en todos los niveles y en todos los ámbitos, constituye una prioridad nacional y vital para el país. (...)

Sin dejar de reconocer los extraordinarios esfuerzos realizados por el gobierno a fin de abatir el rezago educativo, es preciso admitir que falta mucho camino por andar.

Por lo tanto se requiere propiciar la formación de los recursos humanos, no sólo dedicando más recursos del sector público y del privado y dando más atención a la calidad del proceso educativo, sino también haciendo deducibles todas las inversiones de empresas y personas, así como otorgando créditos fiscales a las mismas.⁹⁵

Y lo dicho, es verdad. Pudiera parecer que éste surgimiento de recursos, información, instituciones que han pretendido dar respuesta a la inquietud de las empresas en lo que a cultura de calidad se refiere, aún necesita de multiplicar esfuerzos.

En la presentación de su libro, Alfredo Elizondo Decanini expresa: "El atraso de México en lo que concierne a calidad es obvio. Y sólo el apego

⁹⁵ Memorias del XVI Congreso AMECAP. México 1994

estricto a los sistemas, diseñados para cada empresa, podrá, hasta lo posible, acortar la distancia que actualmente separa a nuestra nación de las que, por su innegable disciplina a los sistemas de calidad, se incluyen en el grupo de las llamadas del Primer Mundo. En muchas naciones es ahora requisito **indispensable** el uso de los sistemas de calidad para alcanzar la condición de empresa proveedora”.⁹⁶

En fin, toda una obra se puede desarrollar sobre el tema específico de la cultura de calidad y las necesidades reales de la empresa de asumirla o desaparecer, sin embargo, uno de los puntos que parece más interesante, es el de que ahora no solamente el sector privado está en busca de cambiar para mejorar, sino que ahora un tema tabú se ha puesto de moda: la calidad en las instituciones públicas.

Anteriormente, la Ley era sagrada. Ninguno que se preciara de ser un serio profesional del derecho se atrevía a negar que la ley y sólo la ley podía facultar a la autoridad. Ahora esta verdad, aunque lo sigue siendo, ya no es tan ortodoxa. Es urgente que la cultura de la calidad no sea exclusiva de las empresas sino que implique a toda la sociedad, de la cual un rubro importante y trascendente lo es la prestación del servicio público.

Un buen ejemplo es que además de las facultades que para la Dirección de Inspección de la Secretaría del Trabajo del Estado de Nuevo León establece la Ley Orgánica respectiva, la propia Secretaría de Desarrollo Humano y Trabajo ha establecido la siguiente

Misión:

“Impulsar el desarrollo integral y la calidad de vida de los habitantes del estado a través de infraestructura social básica, capacitación,

⁹⁶ Elizondo Decanini, Alfredo. Manual ISO-9000, p. 7

trabajo, cultura, recreación y deporte, en un marco de justicia, equidad y participación ciudadana”⁹⁷

C. CUÁNDO. PLANEACIÓN, CUMPLIMIENTO, INCUMPLIMIENTO

Después de exponer las acciones de capacitación y la manera de realizarlas idealmente es necesario ver también la otra cara de la moneda ¿Qué sucede cuando el empresario tiene **tan** limitados sus recursos que exclusivamente se preocupa de que su empresa **sobreviva** y no de obligaciones legales que considera no-indispensables? Existen casos tan graves que incluso disposiciones sobre seguridad e higiene en el trabajo o relativas a condiciones de trabajo, no son cumplidas por el empresario argumentando que opera sólo con los gastos esenciales porque de no hacerlo así, desaparece. Estas situaciones, según afirmación del Ing. Joel Quintanilla, Director de Inspección en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo del Estado (actualmente Director de Capacitación y Desarrollo), deben ser consideradas por la autoridad para buscar, más que sancionar, corregir las fallas. Aquí habría que agregar que no solamente las autoridades administrativas deben tomar en cuenta estas situaciones, sino también, y acaso más, los legisladores para que al reformar las disposiciones legales no solo consideren simplificaciones en el papel sino también en las circunstancias reales de cada sector.

Como ya se mencionó en el apartado anterior al hacer alusión a la corriente de simplificación administrativa en el Sector Público, es también muy importante la simplificación de procedimientos. Echando un vistazo al formato DC-2 que los propios Criterios Generales indican como el necesario

⁹⁷ Secretaría de Desarrollo Humano y Trabajo del estado de Nuevo León <http://www.nl.gob.mx>

para la presentación de los Planes y Programas (v. Anexo 3), puede observarse la simplicidad del mismo, cualidad que facilita al obligado a cumplir con su presentación.

Aunque es criticable en cuanto a su forma este formato ha permitido que muchas más empresas que anteriormente no cumplían con su obligación relativa a la presentación de planes y programas lo hagan ahora. De acuerdo con las cifras de la Secretaría del Trabajo en el Estado⁹⁸ en el año de 1998 se ofrecieron 980 asesorías en materia de capacitación y en 1999 se ha sostenido el mismo promedio mensual aproximado (90 asesorías mensuales). Estas cifras desde luego no comprenden las empresas que voluntariamente han dado pleno cumplimiento a sus obligaciones en la materia.

Es necesario subrayar una de las más importantes fallas de este formato, que en este mismo trabajo ya se ha comentado, y que se refiere a la nota que se agrega justo antes de la protesta de decir verdad y que a la letra señala:

“LA EMPRESA DECLARA QUE TIENE EN REGISTROS INTERNOS, A DISPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, LA INFORMACIÓN SOBRE EL NOMBRE, OBJETIVOS Y CONTENIDOS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y LOS PUESTOS A LOS QUE ESTÁN DIRIGIDOS”.

La trascendencia jurídica que tiene este texto es clara. El inspector del trabajo al formular una visita de inspección a la empresa puede, en virtud de sus facultades, requerir al patrón para que le muestre los documentos en que

⁹⁸ Registro personal en entrevista con el Lic. Antonio Sarabia, Coordinador de Capacitación de la Dirección de Inspección en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo del Estado de Nuevo León Marzo 19, 1999.

consten los tres rubros: nombre, objetivos y contenido; pero ¿cuál será el criterio para determinar si la documentación cumple o no cumple los requerimientos legales? Aunque pudiera parecer exagerado, es bastante posible hablar aquí de un quebranto a la seguridad jurídica del obligado.

La explicación no parece demasiado compleja: ¿Cómo puedo obligar a un sujeto a que cumpla con una norma que no existe? Aquí no se trata de alegar desconocimiento de la ley, sino inexistencia de la disposición. Es claro que la ley sufre aquí de una gran laguna, pero también lo es que un poco de labor hermenéutica nos permite deducir que el legislador está dejando en manos de la autoridad competente la decisión de evaluar si existe o no incumplimiento de la norma.

De acuerdo a lo expresado por el Lic. Antonio Sarabia Coordinador de Capacitación de la Dirección de Inspección en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo en el Estado de Nuevo León, actualmente el procedimiento que se sigue para la verificación del cumplimiento de las normas de trabajo es más enfocado al cumplimiento que a la sanción. Un inspector al efectuar la verificación en una empresa (v. anexo 6) comunica el resultado al interesado y lo apercibe para regularizar las condiciones en las que hubiera incumplido ofreciéndole para tal efecto la posibilidad de recibir la asesoría que requiera a través de los servicios de orientación con que cuenta la Secretaría del Trabajo.

¿Cuándo entonces se aplica la sanción? De acuerdo a lo establecido por los artículos 8o, 9o, 17, 18, 22, 27, 30 a 41 y demás relativos del Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, a partir de la inspección que los Inspectores del Trabajo realicen en las empresas y las actas que con tal motivo levanten constituyen la base para la aplicación de sanciones por

incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley a cargo del patrón, por parte de la autoridad competente. Si bien es cierto que el patrón tiene durante la inspección y en el procedimiento el derecho de defensa, también lo es que prácticamente la sanción casi dependerá de lo que asiente en el acta.

A pesar de lo anterior existen dos artículos que pueden considerarse fundamento para los nuevos criterios de acción de las autoridades de inspección en el trabajo: el artículo 10

“Los inspectores, en el ámbito de sus respectivas competencias y sin perjuicio de las facultades que la Ley otorga a otras autoridades, brindarán asesoría y orientación a los trabajadores y patrones respecto a los lineamientos y disposiciones relativas a (...)”

y el artículo 24, que por su imprecisión resulta bastante confuso y que reza:

“(...) la Secretaría, al otorgar plazos a los patrones para que corrijan las deficiencias que se identifiquen en materia de seguridad e higiene y efectúen las modificaciones necesarias, lo deberá hacer atendiendo al riesgo que representan para los trabajadores y a la dificultad para subsanarlas, Dichos plazos se fijarán tomando en consideración la rama industrial, tipo y escala económica, grado de riesgo, número de trabajadores, ubicación geográfica y los antecedentes del respectivo centro de trabajo.”

Aunque el primero de los artículos no permite demasiado margen de apreciación a la autoridad si constituye un fundamento para las acciones que antepone cumplimiento a sanción; el segundo, aunque desafortunado por impreciso ya que refiere otorgamiento de plazos para corregir deficiencias para un caso único que, por lo demás debiera ser en el que menos se otorgaran concesiones, sirve de base para interpretar que pudieran otorgarse los plazos mencionados en el caso de incumplimiento de otras disposiciones.

Retomando entonces el cuestionamiento sobre la aplicación de las sanciones, concretamente en el Estado de Nuevo León, expresa el Lic. Genaro Leal Cavazos, Jefe de Inspectores de la Dirección de Inspección en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo del Estado de Nuevo León (actualmente Director de la Inspección del Trabajo), primero se ofrece la oportunidad al empresario de corregir las fallas que se hayan detectado a partir de la inspección; posteriormente se le hace una segunda visita de verificación; si aún no ha corregido las fallas, puede también citarse para que comparezca en la Secretaría y sólo al final de este procedimiento y en caso de que no haya respuesta se procede a sancionar.

Es de esta manera como deben ejercerse las facultades de la Autoridad ya que no ha de perderse de vista que el principal objetivo de la Ley es, desde luego, su cumplimiento.

A. EL PROBLEMA EDUCATIVO COMO ANTECEDENTE. CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD.

Los Sistemas de Calidad permiten incorporar la productividad en todas las actividades de la empresa. De acuerdo al concepto expresado por la propia Secretaría del Trabajo a nivel local, la productividad consiste en la optimización de los recursos humanos, técnicos y económicos para la obtención de mejores resultados⁹⁹. Mediante su aplicación se obtiene :

- a) la eliminación de errores, desperdicios y devoluciones; y
- b) la mejora del proceso productivo (mejora pura y simple) , ya para facilitar, aprovechar, aumentar la calidad, etc.

Un aspecto interesante al examinar las condiciones de las Asesorías en Calidad para la implementación de los programas respectivos en las empresas, según el dicho del Coordinador de Productividad de la misma Secretaría en el año 1996, el Lic. Enrique Hernández es que la primera condición impuesta al patrón para proporcionarle la asesoría era que él fuera el primero en involucrarse en el proceso ¹⁰⁰.

Como ya quedó asentado en la Primera y Segunda Partes de este trabajo hay dos verdades innegables en el proceso de capacitación:

La primera en relación a la implicación conceptual del proceso, en el cual independientemente de la terminología y la semántica, aquel debe ser entendido como un proceso de desarrollo permanente, de educación

⁹⁹ Gobierno del Estado de Nuevo León Secretaría del Trabajo "Medición de la Productividad" Enero-Junio 1994

¹⁰⁰ Entrevista con el Lic. Enrique Hernández Coordinador de Productividad Secretaría del Trabajo del Estado de Nuevo León. Septiembre 21 de 1996.

continua y de aprendizajes que comprendan todas las áreas de la vida del individuo;

La segunda relativa a la inclusión en el proceso de todos los sujetos implicados, ya que las acciones "sectorizadas" o segmentadas no tendrán el mismo impacto en el resultado final.

Ahora bien, en la legislación no se encuentran evidencias claras de las afirmaciones anteriores, sin embargo, si se analiza el proceso de capacitación en cualquier nivel o sector utilizando como base el Modelo de Análisis propuesto encuéntrase un resultado completamente basado en ellas.

En cuanto al concepto de capacitación como educación integral y continua basada en la filosofía de la calidad, las disposiciones en materia de educación¹⁰¹ así como la legislación reglamentaria del artículo 123 constitucional (fracción XIII) , 132 (fracción XV) y 153-A al 153-X de la Ley, es decir las disposiciones emanadas del ejecutivo que establecen los procedimientos, autoridades, sanciones y todos los procesos de aplicación de las disposiciones señaladas, tienden a expresar la importancia de este carácter integral y continuo de la educación en la vida del ser humano.

Sin embargo es muy importante que los conceptos en la Ley sean incorporados ya que esto subrayaría la importancia de los objetivos ya establecidos en la propia legislación.

Debe analizarse la necesidad de incluir en la legislación los conceptos de *calidad* y *productividad*, ya que en muchas disposiciones son utilizados y en la mayor parte de éstas el objetivo de las acciones establecidas por el legislador como obligatorias tienden a la consecución de ambas.

¹⁰¹Ver al respecto el texto del Artículo tercero constitucional

Muchos autores estudiosos de la teoría jurídica coinciden al afirmar que el fin último del derecho es la justicia y que para realizar ésta es necesario no perder de vista el beneficio que para la sociedad, para la comunidad represente una disposición de carácter jurídico^{1 2}; en tal virtud debe considerarse fundada la necesidad de que el legislador no realice la creación de la ley suponiendo lo que debe ser, sino fundándose en procesos mediante los cuales conozca la realidad de los sujetos cuya conducta será objeto de la regulación respectiva.

Sin que sea el objetivo de este estudio, es importante señalar que no resulta sencillo determinar un concepto adecuado de calidad y productividad, en virtud de que su significado tiene un gran número de implicaciones, que van desde elementos hasta resultados. En documentos de la Secretaría del Trabajo a nivel local en Nuevo León se han propuesto varias definiciones; los expertos en la materia incorporan elementos muy diversos, aunque semejantes, que implican desde luego resultados con variaciones importantes, dependiendo del área en la que deberán aplicarse los conceptos, ya que en la actualidad se hace referencia desde “calidad de vida” hasta “calidad en el producto” y desde “inversión financiera productiva” hasta “inversión productiva del tiempo”.

Aunque, como ya se señaló hay una buena cantidad de conceptos de calidad, uno que parece coincidir con lo que aquí expresamos es el que señala que la Calidad Total es un esfuerzo sistemático hacia la productividad, buscando cubrir una necesidad real e interactuando en la definición y satisfacción de la misma con el enfoque de cliente proveedor.¹⁰³

Efectivamente, los puntos más importantes son:

¹⁰²Ver sobre estos temas a Suárez Gil; Campillo Saenz, Kauffman; Gómez Pérez; Robles y otros.

¹⁰³ Brehm Brechu, M. y otros. Los Nuevos senderos de la dirección de personal, p.137.

- *esfuerzo sistemático*, en virtud de que los esfuerzos aislados sólo serán desgaste y gasto poco productivo;
- *cubrir una necesidad real*, ya que las acciones deben realizarse basándose en el análisis;
- *enfoque cliente-proveedor*, porque todas las empresas sin importar su giro o clasificación tienen a alguien con una necesidad por cubrir.

Es en este punto donde los conceptos se entrelazan para reforzar los objetivos y crear un concepto único, integral de la capacitación: la educación como proceso permanente en la vida de la persona y la calidad y productividad como efectos de este proceso.

De este modo puede afirmarse que **la capacitación debe ser un proceso de educación integral, permanente, que cubra las necesidades de conocimientos, habilidades y destrezas esenciales para el sujeto y lo prepare para ejecutar sus funciones siempre con buenos resultados y acorde a requerimientos previamente establecidos**, subrayando la importancia de la participación de los sujetos involucrados (patrón, trabajador, cliente - y aún autoridad-) para esta determinación.

En cuanto al aspecto práctico que desde el punto de vista político-económico se maneja, desde hace algunos años se habla en los contratos colectivos de *bonos de productividad* e incluso de *bonos de capacitación* pero tal parece que estos no son sino una forma más de “negociación” de prestaciones económicas para el trabajador en los contratos, lo cual es perfectamente válido y justo, pero sin que lo sea el dar a una institución tan importante una función restringida al factor económico. Ahora bien, si la ley regulara los conceptos permitiría a las partes dar a éstas acciones el cumplimiento real de los objetivos que se proponen.

B. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA: SIMPLIFICACIÓN COMO SISTEMA Y EFICACIA COMO OBJETIVO.

No hay duda de que una de las instituciones jurídico-laborales con mayor y mejor número de disposiciones es la capacitación. Regulada por la Constitución, por la Ley Federal del Trabajo y por un buen número de leyes relacionadas y disposiciones administrativas la capacitación y el adiestramiento después de más de 20 años siguen siendo tema de vanguardia.

Desde hace años se habla de la necesidad de reformas a la Ley Federal del Trabajo, y aunque existen temas de gran interés y difícil manejo, siempre se ha considerado el de la capacitación como uno de los deben incluirse en la agenda.

En opinión de Baltazar Cavazos expresada en 1996 ¹⁰⁴ era necesario “Incorporar en nuestra Ley Federal del Trabajo preceptos claros y precisos sobre la obligación patronal de capacitar y/o adiestrar a sus trabajadores, ya que de dicha concertación (sic.) y/o adiestramiento dependerá que nuestras empresas puedan llegar a ser competitivas a nivel internacional”.

Aquí, dos observaciones: una en relación con los preceptos legales, mismos que en opinión del tesista sí se encuentran claros y precisos, considerando acaso un mejor orden o secuencia en el caso del capítulo Tres bis del Título Cuarto de la Ley ; otra en cuanto a la competitividad, que en muchos casos ya se está presentando, la prueba es que uno de los sectores que ha aumentado en mucho sus exportaciones en los últimos 20 años ha sido el de la pequeña y mediana industria. Considero que el planteamiento

¹⁰⁴ Periódico Excelsior. Nota periodística s/a Sábado 9 de Noviembre de 1996 p.6

debiera ser que *en virtud de* que nuestras empresas *ya empiezan a ser* competitivas a nivel internacional, la capacitación resulta indispensable.

Posteriormente, como ya se mencionó en diverso apartado de este trabajo¹⁰⁵, en 1998 los sectores obrero y patronal se pronunciaron por desregulación de tipo sancionador proponiendo una de tipo “colaborativo”, como la que ya hemos mencionado existe en Japón. Esta propuesta no estaba (y menos lo está en la actualidad) desvinculada de la realidad, particularmente de la realidad político-jurídica que se está presentando en nuestro país.

Debe recordarse que precisamente un año antes, en abril de 1997 los criterios generales que regulan la forma de cumplir con la obligación, fueron reformados pretendiendo agilizar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones en la materia, pero, sobre todo, evitando que los procesos legales-formales constituyeran un obstáculo del objetivo: capacitar.

¿Cuáles son los antecedentes de esta reforma? Nada menos que CUATRO documentos del Ejecutivo, todos con tendencia al logro de la eficiencia, la mejora continua, la productividad mediante un mismo fin: simplificación administrativa.

En el *Considerando* de estos Criterios Generales se invocan:

i.- El **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, (en adelante “el Plan”) documento elaborado por el Ejecutivo Federal Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León al inicio de su gestión con la pretensión de ser el fundamento que determinara las líneas de acción de su gobierno, particularmente, desde luego, en las áreas de su competencia (administración pública);

¹⁰⁵ Primera Parte, Capítulo I, C-2, p. 26 de este trabajo

ii.- El **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000** que se desprende de las bases y fundamentos propuestos en el Plan y que pretende establecer mecanismos que permitan desarrollar con eficiencia y “mejora continua” la función pública, particularmente en lo que a las funciones administrativas del gobierno y los estados se refiere;

iii.- El **Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000** plantea una muy ambiciosa propuesta de acciones tendientes a la solución de la mayor parte de los problemas que en materia de empleo existen, tales como impulso al empleo, coordinación de esfuerzos en materia de capacitación y una eficiente impartición de justicia laboral; y

iv.- El **Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial**, documento sencillo en contenido, casi poético en expresiones (que pudiera considerarse un estilo de discurso político muy de “nuevo milenio”) pero con objetivos muy claros y precisos: allanar el camino de los inversionistas-empresarios para el cumplimiento de sus trámites y obligaciones legales de forma sencilla, rápida, oportuna y sin repercusión de gasto.

Ahora bien aunque la simplificación administrativa es tema esencial y común en los documentos, no es el único importante para analizar en la temática de capacitación-regulación-ejecución-efectos.

Analicemos los contenidos.

En el **Plan** podemos identificar un documento que el Ejecutivo en ejercicio de las facultades que le son conferidas por la Constitución y las leyes respectivas genera con el fin de dar a conocer sus políticas fundamentales de administración pública, por lo que los “sujetos obligados” a cumplir con su contenido lo son las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal, las cuales, según el contenido debían (deben) ajustar sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan; promover su difusión y ejecución; implementar los mecanismos necesarios para la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y la concertación y participación sectorial; ajustar al Plan la aplicación de los instrumentos de política económica y social; incorporar en los convenios con los estados compromisos y acciones tendientes al logro de los objetivos; hacer las provisiones necesarias para financiamiento y asignación de recursos en sus anteproyectos de presupuesto de egresos; y finalmente, la evaluación de resultados de estas acciones¹⁰⁶.

En la Introducción, y ya en expresa referencia al tema en desarrollo, señala:

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

En el capítulo de Empleo y productividad hace referencia al crecimiento económico y lo condiciona a dos acciones: elevación de la productividad y un **esfuerzo extraordinario** en materia de capacitación laboral. Al desarrollar este rubro se señala que a pesar de los esfuerzos los resultados aún son limitados (un total de un millón de trabajadores en 1994) no solo cuantitativa sino cualitativamente. Habla también de la falta de vinculación de los sectores y de una serie más de problemas entre los que destaca, analizada a partir de las hipótesis complementarias del trabajo, la

¹⁰⁶ La razón de esta amplia exposición es fundamentar que efectivamente el mismo Presidente de la República establece como parte de las obligaciones de la administración pública, las que enseguida se mencionan y que se han expuesto en todo el contenido del trabajo

falta de reconocimiento formal de las habilidades adquiridas en el desempeño.

En virtud de lo anterior propone como estrategias:

- Vinculación Planta Productiva - Sector Educativo
- Establecimiento del SNCL¹⁰
- Certificación de competencias adquiridas empíricamente
- Flexibilización y adecuación de los programas de formación para el trabajo; y
- Aumento en la infraestructura para la capacitación.

En el **Programa de Modernización** el objetivo se centra en el impulso a la desregularización y simplificación administrativa, así como a la difusión y especificación de los derechos de la ciudadanía eliminando la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad (evitando consecuentemente la corrupción), todo con el fin de lograr la flexibilidad que requieren las dependencias y entidades para responder a las circunstancias cambiantes.

Establece como líneas de acción más significativas:

- Utilización de ventanillas universales
- Utilización de medios de comunicación remota y de diversos medios de pago
- Identificar y eliminar o simplificar normas relativas a funciones y trámites¹⁰⁸

El tercer documento, el **Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales** es el más relevante por su contenido. Está fundamentado en el art. 26 constitucional, los arts. 16, 20, 22, 23 y 28

¹⁰⁷ Sistema Normalizado de Competencia Laboral

¹⁰⁸ En este caso, señala la fundamentación y correlación con el Consejo para la Desregulación Económica y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

de la Ley de Planeación 9 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Plan, además de las consideraciones obtenidas de cuatro foros de consulta nacional organizados por la STPS en abril de 1995 en los que se recibieron 600 ponencias y más de 5 mil 300 propuestas de todos los sectores.

Parte de los supuestos de reconocer que aún cuando existe una regulación laboral adecuada su incidencia ha sido desigual en las prácticas de capacitación; de que los retos en relación con la productividad son todavía de gran magnitud; que persisten problemas estructurales manifestados en subempleo, informalidad, baja productividad y bajos ingresos; todo aunado a los efectos de la crisis financiera de 1994.

Establece como objetivo fundamental de la política laboral

(...)contribuir al desarrollo de un entorno que facilite el crecimiento económico, la elevación de la productividad del trabajo y el incremento de las remuneraciones, al tiempo que propicie armonía y confianza en las relaciones de trabajo.

Incorpora cinco estrategias:

- Ampliar y mejorar las acciones de vinculación que se llevan a cabo entre los agentes productivos, intensificando el desarrollo de los sistemas de información del mercado laboral,
- Fortalecer los programas y las acciones tendientes a la capacitación de la fuerza de trabajo en activo y desempleada, así como los de mejoramiento de la productividad en los centros de trabajo, tomando en cuenta la experiencia que se ha obtenido e incorporando modalidades que completen y satisfagan las demandas actuales de la planta productiva nacional,
- Dar mayor impulso a los programas preventivos de seguridad e higiene en el trabajo, con el fin de alentar el desarrollo de un ambiente laboral más seguro y reducir de manera consistente la incidencia de enfermedades profesionales y de accidentes de trabajo,

- Estimular un mayor diálogo y participación de los sectores productivos y de los distintos órdenes de gobierno en la orientación de los programas y acciones orientadas al desarrollo del mercado de trabajo, fortaleciendo su descentralización, así como en el planteamiento de acciones concretas que contribuyan al arraigo de una cultura de productividad y competitividad en los centros de trabajo,
- Modernizar los sistemas y procedimientos administrativos en el ámbito de la impartición de la justicia laboral y reforzar la calidad y oportunidad con que se brindan los servicios de defensoría a los trabajadores.

El Programa comprende capítulos con temas específicos entre los que es importante destacar el de *Orientación y Vinculación en el Mercado de Trabajo*, en que se citan programas tan importantes como el del SNE y el PROBECAT; el de *Fortalecimiento de la Capacitación e Impulso a la Productividad en el Trabajo* relacionado con las instituciones capacitadoras de la SEP dentro del Sistema Nacional de Educación Técnica, tales como los CBTIS, CETIS, CECATIS, CONALEP y el Instituto Politécnico Nacional así como los programas de la STPS como el ya mencionado PROBECAT y de manera relevante CIMO (Programa de Calidad Integral y Modernización). En estos capítulos se analizan problemas como el de la desvinculación entre las acciones, programas e instituciones de capacitación y las oportunidades del trabajador en el mercado laboral; los problemas de operación de la micro y pequeña empresa; y la falta de incorporación en el proceso de la capacitación de LOS PROPIOS EMPRESARIOS.

En el segundo de los citados capítulos se hace referencia a las obligaciones administrativas en materia de capacitación y cómo estas representan sólo carga para el empresario ya que no tienen incidencia en el desarrollo del proceso hacia el interior de sus empresas por lo que debe ser esencial la orientación y el apoyo técnico que se brinden al empresario a partir del proceso de inspección; también se describe la difusión e impulso a la capacitación y la productividad mediante el programa CIMO establecido en

1988 con el objeto de reforzar y profundizar los apoyos a la capacitación de los trabajadores en activo.

Es importante hacer aquí un paréntesis para comentar la importancia del programa CIMO ¹⁰⁹. Financiado parcialmente por el *World Bank* este programa ofrece apoyo técnico y financiero a programas concertados de capacitación, calidad y productividad que llevan a cabo por grupos de empresas con intereses comunes. Opera a través de 52 Unidades Promotoras de Capacitación, formulando conjuntamente con las empresas un diagnóstico básico y estableciendo un programa financiado por el CIMO aplicable al grupo de empresas con el fin de intercambiar experiencias y reducir costos. Aunque los resultados han sido favorables 305 mil trabajadores entre 1988 y 1993, 150 mil en 1994 y 368 mil en 1995 así como evaluaciones que revelan un incremento en empleo, mejora de desempeño y disminución de rotación, aún subsisten problemas tales como el proceso de selección de empresas, la discrecionalidad en el otorgamiento de apoyos, la difusión de beneficios y la falta de plena coordinación entre el CIMO y los SEE (Servicios Estatales de Empleo).

Retomando la descripción del contenido del segundo capítulo, se incorpora un polémico apartado: el de la normalización y certificación de las competencias laborales. Describe la implementación del sistema que lleva este nombre y que pretende establecer normas de competencia laboral que definan con precisión las habilidades y aptitudes que debe poseer un trabajador para desempeñar una función productiva mediante el establecimiento de bases técnicas y metodológicas, que a su vez orienten la transformación de la oferta de capacitación hacia un sistema flexible, modular y basado en resultados. Sin duda este resulta ser otro tema sumamente

¹⁰⁹Ver Anexo 7

importante, tanto, que fue creado para su rectoría, un Consejo para la Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CNCCL) promovido y asistido por la SEP, la STPS, la SHCP, SECOFI, SECTUR y SAGAR. Mediante esta *normalización* el trabajador podrá demostrar su competencia adquirida o desarrollada (por su experiencia en una actividad específica) al contar con un certificado (expedido por centros de evaluación y organismos de certificación) con valor tanto para el mercado de trabajo como para el sistema escolarizado.

Con base en lo que se ha descrito como contenido de los dos capítulos el Programa (PECDDL) plantea los siguientes objetivos y líneas de acción:

OBJETIVOS

- Promover la cultura de la capacitación que abarque toda la vida
- Generar recursos humanos calificados
- Adaptar los sistemas a las nuevas estructuras
- Incentivar económicamente la productividad en el trabajador
- Facilitar para el trabajador el binomio escuela-trabajo-sistema de formación
- Fomentar una cultura de productividad, calidad y competitividad
- Contribuir al aprovechamiento de los recursos de las empresas y propiciar la participación activa del trabajador en la actividad económica ; y
- Mejorar las relaciones laborales, propiciando convergencia de intereses consolidando las capacidades productivas de los sectores

LÍNEAS DE ACCIÓN

Este rubro resulta verdaderamente impresionante por lo ambicioso y detallado además de encontrarse expresadas forma categórica (utilizando verbos como *integrará, impulsará, incrementará, promoverá*). Se incluyen 23

acciones específicas de las cuales, por ser acciones de vinculación, 3 de ellas se subdividen. Aquí presentamos algunas de las más relevantes o globales:

- Modernizar y simplificar formatos y procedimientos
- Ampliar servicios de orientación y asistencia
- Impulsar evaluación y seguimiento permanentes
- Procurar mayor participación en todas las autoridades
- Promover acuerdos con Instituciones y Organismos
- Promover incentivos a la productividad (con impacto tanto en la empresa como en los trabajadores)
- Aumentar el alcance y eficiencia del Programa CIMO
- Incrementar la coordinación de CIMO con diversas instancias del ramo
- Establecer y operar los Centros de Competitividad Empresarial y apoyar el desarrollo del programa "Compite" (en el marco del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior)
- Propiciar la vinculación entre empresas
- Organizar y ampliar los alcances de las acciones en sectores rurales y de escaso desarrollo, con discapacitados y con mujeres
- Al CNCCL corresponderá desarrollar, fomentar, difundir y en general ejecutar toda acción que tienda al cumplimiento de los objetivos del Sistema de Normalización de Competencias Laborales

Finalmente el documento en el que se contiene el Programa establece dos aspectos muy importantes. El primero, en secuencia es la instalación del Consejo Mexicano de Productividad y Competitividad (COMEPROC) en mayo de 1995 formado por representantes de los sectores productivos y el gobierno y entre cuyos fines se cuentan el fomentar la competitividad, fomentar la cultura de la productividad, competitividad y calidad, mejorar el nivel de productividad del trabajador, empresario y productor, proponer

sistemas de remuneración a la productividad y contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad e higiene y abatimiento de los riesgos de trabajo.

El segundo y último aspecto del Programa es el relativo a la inspección en el trabajo. El documento sostiene la importancia de

“(…)destacar que las funciones de vigilancia constituyen solo un medio para alcanzar el objetivo fundamental de lograr la aplicación efectiva de las normas de trabajo(…).
La inspección del trabajo , sin las funciones de asesoría y orientación se convierte en una actividad formal, legalista y rígida.(…)De ahí la necesidad que la inspeccion del trabajo sea una actividad estrictamente regulada por el orden jurídico (...)
Los funcionarios encargados de la inspección están obligados a buscar siempre la mayor eficacia. (...) de manera que la actuación de los inspectores se oriente en mayor medida a labores de asesoramiento(…)”¹¹⁰

Describe también los criterios para el desarrollo del Procedimiento administrativo sancionador destacando la importancia de que aquellos se orienten a la prevención y corrección y no sólo se reduzcan al carácter coactivo, en el cual deberá prevalecer la uniformidad de criterios.

El cuarto y último documento en comento es el **Acuerdo para la Desregulación** . Este acuerdo pone la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como responsable de la recopilación, supervisión, vigilancia y todo tipo de acciones derivadas de la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, en todos los rubros, instancias y órganos del Ejecutivo Federal, concretamente mediante la revisión y ajuste en su caso, de las disposiciones administrativas de carácter federal y del Distrito Federal.

¹¹⁰En este caso se consideró conveniente la transcripción literal en virtud de la trascendencia legal de la figura de la inspección.

Hace especial énfasis en que la simplificación plantee alternativas, incluyendo las no-obligatorias, que logren objetivos similares a menor costo; minimice el impacto negativo sobre las empresas, en particular las micro, pequeñas y medianas; generen beneficios que compensen costos sociales.

Ahora bien, habiendo agotado la exposición de los contenidos más relevantes de los cuatro documentos que fundamentan la reforma a los Criterios Generales en materia de Capacitación y Adiestramiento, hay dos preguntas obligadas:

PRIMERA: ¿Integra la reforma el espíritu, objetivos y líneas de acción contenidas en los documentos?

SEGUNDA: ¿Coinciden los contenidos del Plan, los Programas y el Acuerdo con todo lo expuesto como parte del Modelo de Análisis?

Para responder estas preguntas es importante vincular a ellas la idea de la simplificación y la eficacia como elementos indispensables que animan el espíritu de la ley y , particularmente en el caso de la legislación en materia de capacitación y adiestramiento.

La primera pregunta tiene una doble respuesta. Una de forma, otra de fondo. Desde el punto de vista del contenido de los documentos pareciera que tal y como lo enuncia el *considerando* de los Criterios, existe un pleno fundamento, casi una "obediencia" a los lineamientos dictados por el Ejecutivo. Enhorabuena, siendo buenos aquellos. Sin embargo, en el fondo, pareciera que lo único que se hizo fue destruir sin considerar la importancia de algunos aspectos en los que los nuevos formatos quedaron omisos.

Si bien es cierto que la obligación de contar con las especificaciones de los planes y programas subsiste, sería poco serio pensar que absolutamente todas las empresas son inspeccionadas o debidamente

inspeccionadas. Algunos datos, como los programas y cursos o los departamentos que tendrán prioridad en el proceso son datos que servirían mucho para encauzar y vincular, tal como lo señalan los documentos, las acciones y recursos en materia de capacitación.

Dicen algunos expertos que el proceso fue largo y detallado. Tal vez desde fuera es muy fácil emitir un juicio tan ligero de una labor tan ardua. La labor explica el rigor, por sí misma.

En cuanto a la segunda pregunta, la respuesta categórica es, sí. Los que nos hemos interesado en el tema, quizá más con emoción que con técnica, hemos seguido con un interés que va del romanticismo de la "búsqueda de la felicidad por el hombre" al rigor del "estricto cumplimiento de la ley", la evolución que la institución, mal llamada Capacitación y Adiestramiento que ya debiera integrarse como Desarrollo y no limitar este término sólo a los *ejecutivos*, ha tenido en los últimos 25 años. Por tanto resulta natural que hayamos anticipado este cambio; que lo esperásemos con gusto, pero que ahora exigimos que no se quede en buenos deseos o en programas ejecutados a medias.

La integración de los elementos y sujetos de la capacitación propuestos en el Modelo es ya una realidad legal. En vísperas de un cambio trascendental en el Gobierno de nuestro país como lo es una sucesión presidencial, es necesario reflexionar sobre la responsabilidad de "dar oportunidad" a que las reformas legales, y más que otra cosa a sus contenidos, de que maduren, den frutos, se adecuen, se consoliden y finalmente nos permitan retomarlas, analizarlas y juzgarlas para perfeccionarlas siempre en beneficio de la sociedad y del hombre. O ...¿acaso tiene la Ley otra razón de Ser?