

# Desarrollo de la capacitación en México: algunas modalidades predominantes

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XX, No. 2, pp. 111-131

Melba Pinedo Guerra

## I. GENERALIDADES

La capacitación como modalidad educativa se ubica hoy dentro del marco de los sistemas educativos no formales, como una forma de educación de adultos; se le conoce bajo diferentes denominaciones: reciclaje, reconversión, adiestramiento, entrenamiento, formación profesional, perfeccionamiento.

El común denominador de todas estas acciones es que se les conceptualiza como una forma educativa cuyo propósito fundamental es provocar cambios en las habilidades intelectuales, las destrezas manuales, los conocimientos, las aptitudes y las actitudes de las personas que ya ocupan un puesto de trabajo o que piensan ingresar en él.

La cuestión de la terminología en este campo obedece a preferencias locales o nacionales por expresiones que suelen no tener acepciones precisas ni universales; acumulación o agregación de términos que pueden o no corresponder a nuevos enfoques de la cuestión; acuñación y moda de nuevas palabras; la existencia de términos introducidos y preferentemente usados por educadores.<sup>1</sup>

Fueron muchas las causas que originaron el establecimiento sistemático de la capacitación para los trabajadores, entre ellas: relaciones obrero-pa-

---

<sup>1</sup> Barbageleta, Héctor Hugo. *La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, p. 13.

tronales, impacto de la automatización y mecanización de los procesos productivos, y el auge de las concepciones desarrollistas que relacionaban capacitación con desarrollo.

Las acciones iniciales sobre capacitación se enmarcan dentro de lo que se ha conocido en toda América Latina como la etapa de "sustitución de importaciones"; el continente se debatía en un paso de transición entre una economía basada en el crecimiento hacia afuera —sustentada sobre la base de sus exportaciones de materias primas— y una creciente industrialización. En consecuencia, las nuevas técnicas exigían mano de obra calificada, capaz de hacer funcionar eficientemente las nuevas empresas industriales.

El proceso de industrialización comenzó a generarse en las grandes ciudades y la gran masa de población rural inició su migración hacia ellas en busca de oportunidades de empleo. Paralelamente, el desarrollo de la industria comenzó a fortalecer una infraestructura de comercio y servicio que venía a apoyar el crecimiento del sector secundario de la economía. El terciario se convierte en una importante fuente de empleo para la creciente población urbana.<sup>2</sup>

El sector público se amplió cuantitativa y cualitativamente al tiempo que creció la banca impulsada por la actividad financiera. Todo esto generó una demanda de recursos humanos calificados que cada país intentó resolver de acuerdo con su grado de desarrollo y requerimientos específicos.

En contraste con los países altamente industrializados, donde la capacitación se da principalmente en las empresas o en conglomerados empresariales, en América Latina el Estado toma en sus manos la capacitación. Nacieron las primeras instituciones latinoamericanas dedicadas a la formación profesional: el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SANAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), en Brasil en 1942; la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), en Argentina en 1944; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en Colombia en 1957; el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), en Venezuela en 1959; el Departamento de Formación Profesional del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), en Chile en 1960; el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI), en Perú en 1961; el Departamento Nacional de Aprendizaje, en El Salvador en 1963; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), en Nicaragua en 1967; el Servicio Nacional de Formación

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. *El proceso de formación profesional en el mundo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980, p. 25.

de Mano de Obra (FOMO), en Bolivia en 1972; el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), en Honduras en 1973.<sup>3</sup>

Pedro Daniel Weinberg sintetiza las características de esas instituciones:

- En general se constituyeron fuera de la órbita de los ministerios de educación; en la mayor parte de los casos dependiendo (o dentro de la esfera de su competencia) de los ministerios de trabajo.
- Sus esfuerzos iniciales, y aún hoy buena parte de sus recursos, se vuelcan a la formación de los trabajadores del sector secundario de la economía.
- Los máximos órganos directivos están constituidos con representación del sector gubernamental, pero también de las organizaciones de trabajadores y de patrones.
- En materia de financiamiento, sus recursos provienen de una tasa porcentual que las empresas aportan de las nóminas de su personal.<sup>4</sup>

A pesar de que estas instituciones se dedicaron a tratar de resolver el problema de la capacitación para el trabajo, y de que sus características son similares en cuanto a su conformación y mantenimiento, no hay un modelo teórico único de capacitación con el que se pueda identificar esta experiencia latinoamericana. Los objetivos varían y las funciones tienden a ser diferentes de acuerdo con el sector productivo o de servicios en donde se piense dar la capacitación. Un análisis sistemático del caso mexicano servirá para ilustrar el punto.

## II. ANTECEDENTES LEGALES DE LA CAPACITACIÓN EN MÉXICO

Aun cuando en México el tema de la capacitación se abordó desde el siglo pasado —en 1870 el código civil ya hacía mención al "aprendizaje" en uno de sus capítulos—, en 1978 es cuando el Estado toma las riendas, al introducirse las modificaciones al artículo 123 constitucional y a diversos pasajes de la Ley Federal de Trabajo. En esta fecha se crea dentro de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS), la Unidad Coordinadora del Empleo, la Capacitación y el Adiestramiento (UCECA).

Al institucionalizar e implementar el derecho de los trabajadores a la capacitación y el adiestramiento, México desecha el "modelo de institución

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 23-35.

<sup>4</sup> Weinberg, Pedro Daniel. "El modelo mexicano de capacitación y adiestramiento. Una interpretación a partir de la experiencia latinoamericana", en *Revista Mexicana de la Construcción*, México, CNIC, No. 327, enero de 1982, p. 22.

nacional de formación profesional" que había tenido éxito en los países latinoamericanos y crea el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

Dos conclusiones hablan del éxito que en la Región latinoamericana había tenido dicho modelo. Por un lado, respondió a las demandas formuladas, pues se capacitó a la mano de obra calificada que era requerida —por lo menos a nivel de trabajadores— por los planes de desarrollo en general y los de industrialización en particular. Por el otro lado, estos organismos demostraron ser el esfuerzo más serio, sostenido, permanentemente e institucionalizado en materia de educación no formal que se ha dado en América Latina en las últimas décadas.

A pesar de las anteriores ventajas, en México se decidió experimentar con otro sistema y su opción se debió fundamentalmente a tres factores: primero, se abandonó la idea de establecer una institución que tomara para sí la función de capacitar o adiestrar directamente a los trabajadores, ya que se pensaba que había el riesgo de que los esfuerzos resultaran insuficientes para satisfacer las necesidades de formación, además de que el sostenimiento implicaría el destino de cuantiosos recursos humanos, materiales y financieros; segundo, se descartó la posibilidad de establecer un impuesto especial para financiar las actividades de capacitación o de obligar a las empresas a la asignación de una cuota porcentual, en atención a que las necesidades de capacitación difieren de una empresa a otra, y tercero, se estimó como requisito ineludible la participación de obreros y patrones en todas las etapas del proceso de capacitación, con objeto de reforzar el espíritu tripartita que postula la política laboral mexicana.<sup>5</sup>

Con el cambio de gobierno en 1982, se llevan a cabo modificaciones estructurales en las políticas de capacitación. En marzo de 1983 se crea la Dirección General de Capacitación y Productividad de la STyPS, la cual asume las funciones que le correspondían hasta entonces a la Dirección de Capacitación y Adiestramiento de la UCECA, que deja de existir.

### **III. TAXONOMÍA DE LOS MODELOS DE CAPACITACIÓN EXISTENTES EN MÉXICO**

Una revisión de lo que ha sido la práctica de la capacitación en México permite ubicar cinco modalidades predominantes: 1) Capacitación en el sector público; 2) Capacitación en el sector rural; 3) Capacitación cooperativa; 4) Capacitación industrial; 5) Capacitación obrera o sindical.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 24.

El número escogido tiene que ver con aquellos programas que más impulso han tenido dentro de las políticas del Estado, los que mayor número de mano de obra capacitan y, por lo tanto, tienen mayor incidencia social, los programas que han sido controvertidos en su momento, como en el caso del sector rural, y otros a cuya bibliografía se tuvo más acceso. Son múltiples las opciones que quedan sin abordar y sería interesante retomarmas en un análisis posterior, por ejemplo la capacitación popular, la capacitación para la autogestión, la capacitación para el sector informal urbano y otras formas más.

Para cada una de las modalidades elegidas se han ubicado varias categorías analíticas. *Primera*, la conceptualización de capacitación que hace el sector responsable de ejecutar la política; *segunda*, el propósito hacia dónde orientar las acciones, aquí se incluyen varios niveles: el económico, el social, el político y el educativo; *tercera*, la concepción educativa de la capacitación, cuyos parámetros de análisis son: a) la filosofía que subyace en el proceso capacitador, b) el enfoque didáctico que se le da, c) las técnicas y los procedimientos más adecuados para el aprendizaje, y d) la organización o forma como se articulan las partes del proceso capacitador (quién programa, financia, ejecuta, acredita y evalúa); en este rubro se han ubicado los siguientes actores del proceso: el Estado, la iniciativa privada, los instructores, los promotores, los sindicatos, los partidos políticos y los trabajadores. *Cuarta*, el ámbito de acción y manejo de los programas.

## A. Capacitación en el sector público

El gobierno federal ubica en esta categoría los subsectores de la administración pública centralizada y paraestatal. Aquí se explora exclusivamente lo que respecta a la administración pública centralizada, ya que el análisis de la capacitación en el subsector paraestatal requiere de un ensayo que por el momento no es posible elaborar. Sin embargo, algunos de los supuestos filosóficos y prácticas del subsector centralizado son también aplicables al paraestatal.

En esta modalidad, la capacitación es entendida como "el proceso de enseñanza-aprendizaje que propicia el desarrollo de aptitudes en lo que se refiere al conocimiento y habilidades, favorece el cambio de actitudes para transformar positivamente la conducta del personal con respecto a su trabajo".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Saeb Camargo, Norma. "Plan Integral de la STyPS", en *Pedagogía para el adiestramiento*, México, ARMO, Vol. X, No. 39, abril/junio de 1980, p. 28.

Se ha puesto mucho énfasis en la capacitación del personal del sector público federal para incrementar los niveles de productividad. En esta línea se pueden ubicar los siguientes propósitos: en lo económico, incrementar la productividad, lograr la eficiencia, honradez y control del gasto público; en lo social, mediante la capacitación lograr la promoción del trabajador, ascensos en el escalafón, incremento salarial y, por ende, un mejor nivel de vida; en lo político, lograr mayor participación de los trabajadores en la unidad productiva, sensibilizando hacia las políticas concretas del Estado: reforma administrativa y servicio público de carrera; en lo educativo, desarrollar en el personal de la burocracia una "mística" de servicio al público agilizando las relaciones entre quienes proporcionan el servicio y los usuarios, capacitar al personal de nuevo ingreso en módulos de inducción y relaciones humanas, capacitación o actualización del personal para su puesto actual de trabajo, desarrollo de habilidades y destrezas para puestos específicos.

La capacitación se entiende como un proceso permanente que asegura la promoción profesional y social de los trabajadores, y permite la adaptación a los cambios en la estructura de trabajo y a los que promueve el Estado para la simplificación administrativa. La capacitación en el sector público está concebida dentro de lo que han sido los planteamientos del "desarrollo organizacional" y la llamada "administración por objetivos".

El proceso de enseñanza-aprendizaje se fundamenta en los cursos formales, los sistemas abiertos y la formación en el propio puesto de trabajo. Existen los sistemas de evaluación personal y los incentivos; se le concede importancia a la acreditación como una forma de lograr ascenso o aumento salarial.

En cuanto a la parte organizativa, las políticas, procedimientos y costumbres seguidas por las diferentes dependencias tienen que ver con la administración establecida y la negociación con los sindicatos, que se expresan con el funcionamiento de comisiones mixtas dentro de cada dependencia.

Se puede argüir que los sujetos de la capacitación no tienen injerencia en lo que respecta a diseño, programación, promoción, evaluación y acreditación. Estas decisiones son tomadas por el Departamento de capacitación correspondiente (cuando lo hay) o por la institución encargada de impartirla (cuando se contrata un servicio externo). Además, la vinculación

entre capacitación y sistemas escalafonarios no es clara, ya que en muchos casos el ascenso o aumento salarial depende de preferencias políticas.

Los niveles de organización y efectividad son diferentes y no siempre deseables, debido a factores incidentales como disponibilidad de recursos, infraestructura científico-técnica insuficiente, falta de mecanismos adecuados para promover y vigilar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos correspondientes.<sup>7</sup>

Para todo el sector público, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) establecer la normatividad de los programas institucionales en materia de capacitación. Sin embargo, respecto a la práctica de los programas se ha observado que funcionan en forma un tanto anárquica, no existe una programación sistemática y consistente, y cada dependencia cumple con los requisitos de Ley (cuando los cumple) de acuerdo con lo que mejor le convenga en esos momentos.

Los trabajadores no tienen posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones en cuanto a su capacitación y sus necesidades y aspiraciones no son tomadas en cuenta. Se nota una alta propensión a destinar los esfuerzos y recursos de capacitación a servidores públicos de alto nivel.<sup>8</sup>

El mismo gobierno federal es consciente de que la capacitación a este sector todavía es muy deficiente; al respecto apunta:

El subsector central carece de los medios suficientes para atender dicha responsabilidad. Por un lado los recursos de las unidades administrativas responsables de estas actividades son escasos y, por otro, el número de tales unidades claramente son insuficientes para atender a la población laboral del sector, que aproximadamente es de dos millones.<sup>9</sup>

Este fenómeno no es privativo del sector público sino que se convierte en un denominador común en las diferentes modalidades, como veremos en los siguientes párrafos.

---

<sup>7</sup> Arriola Islas, Homero. "Comentarios y expectativas del sistema de capacitación permanente para los trabajadores de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social", en *Pedagogía para el adiestramiento*, Vol. X, No. 39, México, ARMO, abril/junio de 1980, p. 49.

<sup>8</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1984, p. 50.

<sup>9</sup> Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.* p. 51.

## B. Capacitación en el sector rural

Este tipo de capacitación se concibe dentro del conjunto de actividades conocidas como *desarrollo de la comunidad*, *extensionismo agrícola*, *desarrollo integral comunitario* y *capacitación campesina*.

Dentro de esta línea de capacitación se pueden diferenciar varios modelos: un modelo más tradicional y ortodoxo defendido por los organismos estatales de capacitación rural; un modelo ecológico-humanista en cuyas líneas se inscriben antropólogos, cristianos y partidarios de corrientes ecologistas; modelos de la izquierda defendidos por organizaciones populares, algunas instituciones y organismos de investigación independientes y ciertas corrientes políticas de izquierda.<sup>10</sup>

A partir de aquí se analizan el modelo tradicional al que mencionaremos como MT y el modelo ecológico-humanista, MEH.

La corriente más tradicional (MT) concibe este tipo de capacitación como el "conjunto de prácticas asistenciales destinadas a proveer al campesino de los medios susceptibles de elevar su eficacia y productividad, en busca de la promoción económica, la integración social y la transformación cultural".<sup>11</sup>

Aquellos que podríamos llamar de avanzada (MEH), se enmarcan dentro de un corte más integral de capacitación y la conciben como el "instrumento fundamental para las transformaciones psicoculturales, las que a su vez son determinantes para cualquier proceso de transformación de la sociedad".<sup>12</sup>

Los propósitos de cada corriente varían y están determinados por concepciones ideológicas claras. Respecto a lo económico, la corriente tradicional busca incrementar la productividad del sector agrícola, y dotar al campesino de los conocimientos técnicos necesarios para sacar el máximo provecho de los implementos y las tecnologías que se le brindan. La corriente ecológico-humanista, por medio de las organizaciones campesinas, busca incrementar la productividad por la racionalización de los procesos productivos y por la asimilación de niveles tecnológicos adecuados a sus necesidades; crear polos de desarrollo regional, opuestos a las

<sup>10</sup> Prado Bravo, Lautaro. "Capacitación, ciencia y técnica. Hacia una clarificación de los modelos en concurso", México, CEE, 1983, pp. 14-15, mimeo.

<sup>11</sup> Vielle, Jean Pierre. "Sistemas no formales de capacitación para el establecimiento de empresas rurales", en *Pedagogía para el adiestramiento*, Vol. V, No. 20, México, ARMO, julio/septiembre de 1975, p. 19.

<sup>12</sup> Prado Bravo, Lautaro. *Op. cit.* p. 14.

tendencias monopólicas urbanas de crecimiento y control de la economía, y aumentar la capacidad de retención del valor producido mediante la creación de organismos que establezcan los mecanismos de control y planeación necesarios para ello.<sup>13</sup>

En cuanto a lo social, el MT persigue disminuir la marginación de grandes núcleos campesinos, mientras que la corriente ecológico-humanista plantea la incorporación igualitaria del campesinado a la vida social y política de la respectiva entidad, por medio de la recuperación de su propio acervo histórico-cultural, la creación de posibilidades de integración y beneficio para los sectores doblemente marginados, como mujeres, jóvenes, niños, ancianos y grupos étnicos, y propiciar una distribución más equitativa, en las mismas comunidades, del poder y de los bienes.<sup>14</sup>

Lo **político** se expresa de manera clara. La corriente tradicional se incorpora a la política oficial y persigue cumplir con los fines políticos del Estado, en el que se busca la creación de fuentes de empleo en el medio rural evitando la migración hacia los grandes centros de producción. Por su parte, la corriente ecológico-humanista busca incrementar la capacidad de demanda y de presión de sectores hasta ahora atomizados en lo orgánico y carentes de todo tipo de foro de participación directa o indirecta; propiciar la capacidad material orgánica y técnica de las organizaciones campesinas para que, en un marco de independencia y dignidad, puedan proponer alternativas novedosas y viables y, junto con ello, impulsar acciones económicas, políticas y culturales caracterizadas por su operatividad y efecto aglutinador; fomentar la capacidad autogestionaria de las organizaciones, de manera que los equipos coordinadores y los promotores sean capaces de apoyar la independencia, solidaridad y desarrollo particular de las regiones; y ayudar a identificar las contradicciones político-económicas al interior de las unidades productivas.<sup>15</sup>

En lo **educativo**, la corriente tradicional piensa que la capacitación, vía el extensionismo, es uno de los vehículos que facilita difundir e imponer conocimientos científico-técnicos; busca el desarrollo de habilidades y destrezas que permitan al campesino hacer un uso eficiente y racional de los implementos que le ayuden a elevar su eficiencia y productividad en las actividades agrícolas. Por su parte, la corriente ecológico-humanista advierte que la capacitación debe contribuir a aumentar la capacidad de la

---

<sup>13</sup> Guzmán, Teódulo y Lautaro Prado. "Desarrollo del currículum de capacitación para el desarrollo rural", SEP-DGETA-FFN, México, CEE, 1981, 1982, p. 19, mimeo.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 21.

comunidad campesina para satisfacer sus necesidades básicas crecientes.<sup>16</sup> Además, esta corriente postula que el ámbito de lo económico, lo técnico, lo administrativo y lo jurídico, deberá realizarse con miras a transformar las condiciones del trabajo actual, las relaciones de producción y las normas establecidas por la estructura social dominante, para la socialización del individuo y sus relaciones con los demás sectores de la economía; la formación de una conciencia crítica y creativa que se traduzca en acciones de compromiso, solidaridad y apoyo a las personas y a los grupos de la clase social campesina; que sirva como instrumento para la formación de organizaciones independientes populares para lograr alterar progresivamente la distribución injusta del poder económico y político; animar y apoyar la vinculación de las organizaciones populares entre sí, a nivel regional, para romper las barreras localistas y avanzar en la consolidación de todo un sistema de ayuda mutua.<sup>17</sup>

La concepción filosófica de la capacitación en el primer modelo descansa sobre la base de que el aprendizaje debe tener un propósito y debe implicar una continuidad, de manera que el individuo pueda mantenerse actualizado respecto a las transformaciones económicas, políticas, técnico-científicas y socioculturales que tienen lugar en el mundo moderno. En el segundo modelo se parte de que la capacitación debe ser un proceso permanente, que no puede estar prescrito porque es el fruto de la *praxis* del hombre sobre su propia realidad, condicionada histórica y socialmente, aunque no determinada ni acabada, sino al contrario incompleta y, por ello, objeto de la práctica de la libertad del hombre, en diálogo consigo mismo y con los demás.<sup>18</sup>

El enfoque didáctico en el modelo tradicional está sustentado en el aprendizaje vía el refuerzo, el adiestramiento estandarizado, la instrucción programada, los paquetes autoadministrables (conductismo y funcionalismo sociológico). La capacitación debe tener cierto grado de intencionalidad y planificación; los recursos y medios serán diversificados de acuerdo con el proyecto que se esté instrumentando. Se realiza por medio de promotores. Los contenidos son elaborados, ordenados y seleccionados por los expertos a partir de las demandas productivas de calidad y cantidad que provienen de instituciones que financian este tipo de proyectos o de organismos internacionales.

En el modelo ecológico-humanista, la capacitación debe hacerse con el

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 25.

campesino y no para él, el diálogo debe ser el método predominante, antes y después del proceso capacitador; se basa en una pedagogía de la investigación participativa en la que el esfuerzo didáctico debe partir de la propia realidad de los sujetos para permitirles autorregular su proceso educativo. La metodología dominante es la dinámica de grupo con la presencia de un facilitador externo; métodos activos y grupales (juegos vivenciales, método psico-social), investigación-acción, procesos colegiados y activos de aprendizaje.

En cuanto a la organización, en el modelo tradicional este tipo de acciones están financiadas por el Estado, la empresa privada y/o organismos internacionales y se da una combinación de todas estas modalidades. La programación, ejecución y evaluación está a cargo de los expertos subordinados a los proyectos de desarrollo nacional y/o estatal. Las acciones del Estado están insertas en los programas nacionales de Desarrollo Integral y Reforma Agraria Integral.

Para el segundo modelo, este tipo de acciones son financiadas por instituciones experimentales del Estado, institutos y organismos independientes, asociaciones humanistas independientes —muchas de las cuales tienen un matiz religioso—, organismos estatales nacionales vinculados a corrientes antropológicas y algunas organizaciones políticas. La parte concerniente a programación, diseño, ejecución y evaluación es una responsabilidad compartida entre los capacitados y el agente externo. En la parte de ejecución muchas veces se encuentra que quienes financian el proyecto asumen al principio esta responsabilidad y después corre por cuenta de los mismos trabajadores.

Desde el punto de vista del modelo tradicional, el campesino es concebido como un sector por modernizar e incorporar al proyecto de desarrollo nacional en los aspectos económico, político y cultural, olvidando que es un sector que está articulado a ese desarrollo, aunque en una franca relación de desventaja y subordinación en los aspectos mencionados.<sup>19</sup>

Respecto a este tipo de programas, se puede afirmar que existe una marcada tendencia a la dispersión y a la duplicación de esfuerzos. En una misma comunidad se pueden encontrar varios tipos de acciones ejecutadas por diferentes organismos; asimismo, con mucha frecuencia se toma como "moda" abordar regiones o comunidades específicas a las que se satura de programas. De esta manera se multiplican las formas de capaci-

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 27.

tación para diferentes esfuerzos de instrumentación técnica y ligadas a instituciones diversas (obras hidráulicas, salud, vivienda y otras).<sup>20</sup>

La educación destinada a aumentar la productividad se encuentra en muchos casos limitada por la falta de educación básica y alfabetización, lo que no garantiza a estos grupos generar y aprender nuevas tecnologías. Frecuentemente el modelo tradicional genera patrones de dependencia que impiden que el campesino se sienta autor de su propio proceso educativo.

Dentro de la concepción de capacitación que maneja el modelo ecológico-humanista, debe reconocerse una tendencia por lograr dentro de los sujetos una concientización hacia la autogestión y la participación en la toma de decisiones, no sólo a nivel de los sistemas educativos sino en problemas comunitarios y nacionales que los afectan.

Lo anterior indica que el desarrollo en el medio rural debe ser resultado de esfuerzos promocionales integrados, en los que se combinen aspectos de la comunidad con los de la capacitación. En todo caso, esta capacitación continúa siendo hoy día una de las más controvertidas, quizá porque está unida a formas de organización de gran parte de la población mexicana que desde el tiempo de la Revolución han sido defendidas: sistema ejidal, sistema cooperativo, la tenencia de la tierra, etcétera.

Ligada a la capacitación rural en sus inicios y contemplando por tanto parte de sus problemas, encontramos a la capacitación cooperativa, que ha tomado auge en los últimos sexenios.

### **C. Capacitación cooperativa**

La capacitación para las cooperativas en el término amplio se refiere a todos los aspectos relacionados con la transferencia de conocimientos indispensables para atender las necesidades de los trabajadores cooperativistas.<sup>21</sup> Dentro del sector se le ha conceptualizado como: «...el conjunto de actividades debidamente planeadas mediante las cuales los trabajadores coo-

---

<sup>20</sup> Vielle, Jean Pierre. "Educación no formal, capacitación para el trabajo e innovación tecnológica en el medio rural", en *Revista de Educación*, Vol. V, No. 28, 4 época, México, abril/mayo de 1979, p. 20.

<sup>21</sup> Martini, Santiago. "Antecedentes para un programa de educación cooperativa", en *Revista Mexicana del Trabajo*, tomo III, No. 2, México, STyPS, abril/junio de 1980, p. 41.

perativistas se preparan para cumplir cada vez mejor sus tareas y sus responsabilidades dentro de sus centros de trabajo».<sup>22</sup>

Los propósitos que orientan a este tipo de capacitación se integran:

- En lo **económico**, al coadyuvar a elevar los índices de productividad de la sociedad cooperativa.
- En lo **social**, al desarrollar en forma integral los recursos humanos de las sociedades cooperativas, sin distinción de funciones, sexo, edad o nivel de escolaridad, y al elevar los niveles de bienestar de los socios y sus familias.
- En lo **político**, al despertar y fortalecer el interés y compromisos con el movimiento cooperativista: preparar a los socios para funciones de responsabilidad dentro de las circunstancias actuales de la sociedad, ligadas a circunstancias políticas y económicas actuales.
- En lo **educativo**, al perpetuar y perfeccionar el movimiento cooperativista mediante el desarrollo de habilidades, destrezas y aptitudes que sean la base para atender las tareas de las cooperativas.

Toda su concepción educativa se basa en que la capacitación ha de ser un proceso continuo y permanente que permita al individuo adaptarse a los cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos que afecta la vida de una cooperativa; debe estar fundada en la *praxis*, pues se supone que los trabajadores buscan en el conocimiento práctico solucionar los problemas vitales que los afectan; debe estar orientada hacia la materialización del «actuar de las personas», para que éstas puedan participar en las tareas de las empresas; debe ser una actividad sistemática si se desea alcance, efectividad y apoyo en los objetivos de las cooperativas.

Su didáctica está orientada hacia el actuar de las personas, basándose en el principio de "enseñar haciendo". El proceso de enseñanza-aprendizaje se lleva a cabo por medio de exposiciones, conferencias, seminarios y talleres. Con frecuencia se realizan prácticas grupales.

La parte organizativa corresponde en su totalidad al Estado, por medio de la Comisión Intersectorial para el Fomento Cooperativo. Esto por supuesto excluye a aquellas cooperativas privadas o que han sido impulsadas por instituciones y organismos independientes. No obstante, esta comisión cuenta con un servicio de asesoría permanente para este tipo de funciones, cualquiera que sea la modalidad o enfoque.

---

<sup>22</sup> Alvarez Herrera, Manuel. "La capacitación cooperativa, campo de acción y problemática", en *Pedagogía para el adiestramiento*, Vol. IX, No. 40, México, ARMO, julio/septiembre de 1980, p. 43.

La programación, diseño, ejecución y evaluación corre por cuenta de los encargados de dicha comisión. Los sujetos de la capacitación no tienen ninguna injerencia sobre los contenidos programáticos. La anterior afirmación no contempla las cooperativas de carácter privado, donde se dan diferentes modalidades.

El sector cooperativo ha sido retomado en los últimos tiempos por el gobierno federal, tratando de darle un impulso fuerte a todos sus programas de capacitación. Se muestra un vivo interés en promover el desarrollo integral de los cooperativistas a efecto de que mejoren su productividad y, con ello, se eleve la contribución del sector al producto nacional.<sup>23</sup>

Aunque ligado a una política concreta de productividad, su auge no ha sido tal como para que cumpla con los propósitos bajo los cuales se le concibe e impulsa, en parte porque al interior del sistema cooperativista se dan contradicciones que no les permiten ser competitivos frente a las empresas de tipo capitalista. Esto por supuesto reduce la eficiencia de la acción cooperativa y de cualquier capacitación que se esté impartiendo en esta línea.

En contraste con esta situación nos encontramos frente a la capacitación en el sector industrial, donde todos los esfuerzos, tanto del sector público como del privado, están concentrados en la búsqueda de una mayor eficiencia y productividad.

### **C. La capacitación en el sector industrial**

Dada la complejidad de este tipo de capacitación en el sector industrial de la economía, tienen que pasar por un proceso de análisis mucho más amplio que los realizados en los apartados anteriores.

El proceso de concentración industrial en México ha generado una estructura fuertemente diferenciada al interior del aparato productivo. Frecuentemente en una misma actividad económica se detectan unidades de producción de tamaños y dinámicas diferentes. Esto conduce al planteamiento de que, siendo el sector industrial el más dinámico de la economía, en su interior se tienen que diferenciar las grandes industrias de las pequeñas y las medianas. Esta diferencia ayuda a comprender que los procesos de capacitación y las acciones en cada una de las unidades tiene variaciones significativas.

Las grandes empresas se caracterizan por la utilización de tecnologías modernas, satisfacen las necesidades de seguridad e higiene industrial,

<sup>23</sup> Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 33.

mantienen dentro de ciertos marcos una expansión en su inversión, tienen mayor acceso a las fuentes de financiamiento nacionales e internacionales y su productividad es alta en comparación con la pequeña y mediana industria.

En contraste, la situación de las pequeñas y medianas empresas se caracteriza por no producir con eficiencia, ya que carecen de esquemas adecuados de organización y administración, y de criterios de productividad nacional y regional por sector y por rama industrial; desconocen técnicas para la elaboración de programas de comercialización, carecen de financiamiento y se enfrentan con requisitos excesivos para conseguir créditos.

En este marco, las acciones del gobierno federal en cuanto a la capacitación para este sector, han estado encaminadas a fortalecer la pequeña y mediana industria mediante el Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria (PAI), con el propósito de fortalecer y promover el desarrollo de dicho grupo productivo.

Dentro de este programa, la capacitación se considera parte de la asistencia técnica necesaria para que estas unidades de producción incrementen su productividad. Sus acciones están dirigidas a promover la capacitación por rama industrial; a apoyar la capacitación de mandos medios, técnicos y administrativos; a fomentar la preparación de elementos didácticos, cuya aplicación práctica redunde en beneficio del adiestramiento del trabajador y de la productividad de la empresa.

Lo que se busca con mucha insistencia en estas industrias es el fomento del desarrollo tecnológico con miras a elevar la productividad.

En las grandes empresas el fenómeno es diferente, ya que muchas de éstas —por ejemplo, la industria textil, la azucarera y la de la construcción— ya cuentan con su propio instituto que aborda toda la capacitación de la rama. Cuando no lo poseen, por lo menos tienen los recursos financieros disponibles para capacitar por medio de agencias externas especializadas.

La capacitación es tomada como el "conjunto de acciones destinadas a desarrollar las aptitudes del trabajador con el propósito de prepararlo para desempeñar adecuadamente una ocupación o puesto de trabajo". De estas dos modalidades cabe agregar que el gobierno federal ha puesto énfasis en lo referente a la capacitación para el trabajo mediante diversos programas (Unidades de Centros de Capacitación de la SEP; Programa de Capacitación para la Industria y Servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATIS); Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO) y otros más).

Los propósitos que se buscan con la capacitación también se relacionan con lo **económico**, al tratar de utilizar la capacitación como un medio para incrementar la producción y los niveles de productividad, mediante acciones que coadyuven a superar la crisis.

En cuanto a lo **social**, se busca perfeccionar en los trabajadores su nivel cultural y facilitar la adopción de responsabilidades individuales y sociales cada vez mayores en la vida cotidiana y en el proceso de trabajo; lograr mejores condiciones de bienestar y de trabajo, elevando la calidad de vida, disminuyendo riesgos de trabajo, posibilitando el desarrollo fuera del ámbito laboral y tecnológico, revaluando el trabajo y estimulando la movilidad de los trabajadores.

En lo **político**, se pretende ofrecer opciones para diversas formas asociativas de trabajo por medio de las cuales la clase trabajadora genere sus propias alternativas de transformación de la naturaleza, aproveche los beneficios de su trabajo y contribuya al desarrollo nacional; busca también crear mecanismos eficaces para que los trabajadores participen de los beneficios que se derivan del incremento de la producción.

En lo **educativo**, se pretende entregar los conocimientos científico-técnicos necesarios para que el trabajador acceda a un determinado puesto u oficio ya delimitado (capacitación para el trabajo), así como introyectar las habilidades y destrezas correspondientes para que el trabajador cumpla las funciones de su puesto (capacitación en el trabajo).<sup>24</sup>

Según Salvador Estrada, la concepción filosófica que subyace en todo el proceso capacitador es la de que la capacitación debe ser un proceso permanente. Capacitar es actualizar continuamente al hombre en su trabajo. La filosofía de la capacitación debe brindarle una serie de directrices en el orden tecnológico, humano y administrativo que le sirvan como base para problematizar su realidad, plantearse soluciones acordes con sus necesidades u obtener por medio de su acción concreta, el trabajo, los satisfactores necesarios para colmarlos.<sup>25</sup>

La didáctica dominante se dirige al desarrollo de habilidades y destrezas, fundamentada en la mayoría de los casos en las teorías conductistas (aprendizaje vía refuerzo, adiestramiento programado, instrucción programada, paquetes autoadministrables). Mucho de lo que se hace es producto de lo que se ha experimentado y desarrollado en otros contextos, sobre todo en países altamente industrializados, estudios de casos, el *role playing*, los juegos de negocios, sistemas modulares de instrucción, aprendizaje instrumentado, grupos T y *action learning*.

<sup>24</sup> Prado Bravo, Lautaro. *Op. cit.*, p. 16.

<sup>25</sup> Estrada, Salvador. "Fundamentos filosóficos de la capacitación", ponencia presentada en la Reunión interamericana de capacitación de la construcción, México, FFIC, CNIC, ICIC, octubre de 1982, p. 214.

En lo que respecta a la parte organizativa, el financiamiento de este tipo de capacitación se da bajo tres modalidades: a) Estado, b) iniciativa privada, y c) Estado e iniciativa privada.

En los últimos tiempos se manifiesta una tendencia hacia la privatización operativa, es decir, se responsabiliza a las empresas de llevar a cabo sus planes y programas de capacitación, con la obligación del Estado de asumir la compensación financiera por los gastos efectuados por la empresa, con diversos grados de control sobre la acción empresarial.<sup>26</sup>

La programación está a cargo de expertos subordinados a las demandas de los propietarios o directivos de las grandes unidades productivas, los que por lo general se encuentran subordinados a los proyectos de desarrollo estatal y/o internacional, o a las necesidades de expansión y rearticulación del capital financiero nacional e internacional.<sup>27</sup>

En cuanto a la ejecución se encuentran varias modalidades. Por ejemplo, la capacitación de los cuadros técnicos-profesionales de las unidades productivas modernas las realizan centros especializados dependientes de corporaciones internacionales proveedoras de tecnología, o centros especializados de origen nacional; ambos externos a la unidad productiva. Para los empleados, obreros y obreros calificados, la ejecución de los programas de capacitación está a cargo de expertos de las mismas unidades productivas y, en menor grado, de organismos estatales y mixtos. Para los trabajadores no calificados ubicados en procesos productivos «atrasados», la capacitación la realizan órganos del Estado, y, en grado menor, instituciones de ayuda internacional. Muy subsidiariamente la iniciativa privada nacional.<sup>28</sup>

La ley exige que en lo referente a definición de políticas, planes y programas, eventos de capacitación y, en general, todo acto que tenga que ver con la actividad capacitadora, estén involucrados los trabajadores y patrones. Esto en la práctica no sucede; se supone que las comisiones mixtas de capacitación debían cumplir con esta finalidad, pero su funcionamiento es muy cuestionable, pues en la práctica son pocas las que operan ya que están vigilando "la instrumentación y operación del sistema de procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugieran las medidas tendientes a

---

<sup>26</sup> Atilano Uriarte, María. "Los problemas de la capacitación en México", ponencia presentada en el III Congreso de Capacitación y Adiestramiento, México, ICIC, 1984, p. 11.

<sup>27</sup> Prado Bravo, Lautaro, *op. cit.*, p. 17.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

perfeccionarlos. Todo supuestamente conforme a las necesidades de los trabajadores y de la empresa".<sup>29</sup>

A pesar de que en este sector se centran muchas de las políticas sobre capacitación existen bastantes insuficiencias. El mismo Plan Nacional de Capacitación y Adiestramiento señala dos que son importantes: primera, la infraestructura de capacitación para el trabajo, dispuesta por el gobierno federal, no es adecuada ocupacional y regionalmente para atender la demanda de la población que aspira a capacitarse para lograr mayores niveles de bienestar; segunda, no obstante el esfuerzo de vinculación al sector productivo, éste es deficiente, en virtud de que en algunos casos no se da la flexibilidad operativa que permita preparar la mano de obra calificada que necesita la planta productiva.<sup>30</sup>

Aparentemente la capacitación no intenta extender patrones de desarrollo científico-técnico articulados tras una concepción explícita nacional de desarrollo. Lo que a la larga domina y refuerza la capacitación (sector moderno de la economía), son aquellos programas respaldados por corporaciones transnacionales con nexos e intereses en México.

El modelo sigue siendo muy criticado y cuestionado, sobre todo frente a los planteamientos que unían capacitación con desarrollo y que tan en boga estuvieron en las décadas de los sesenta y setenta. Frente al dualismo capacitación-productividad, se demostró que la capacitación por sí sola no aumenta la productividad. A este fenómeno están ligadas un sinnúmero de variables que determinan el funcionamiento de esta relación (factores financieros, capacidad de ahorro, disponibilidad de crédito y otros). Lo mismo ha sucedido con la relación capacitación-empleo, donde se ha visto que la oferta de mano de obra supera los requerimientos del aparato productivo. La realidad continúa refutando este tipo de afirmaciones.

Por otro lado, no se ha tenido en cuenta la llamada productividad social, aquella que lleva a alcanzar mejores condiciones de bienestar para todos los trabajadores; esto no se ha logrado precisamente —como anota María Atilano— "porque la capacitación en este sector, sólo está dando respuestas inmediatistas a las necesidades, pero no se integra a un proyecto global nacional que en forma real propicie el aumento de la productividad social".<sup>31</sup>

Es claro que no se puede seguir culpando del conjunto de problemas de la planta productiva a una carencia de capacitación por parte de los

<sup>29</sup> *Ley Federal del Trabajo*, México, Porrúa, 1981, p. 97.

<sup>30</sup> Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 40.

<sup>31</sup> Atilano Uriarte, María, *op. cit.*, p. 8.

trabajadores. El modelo seguirá de todas maneras, favoreciendo el desarrollo capitalista con un incremento de altas tasas de explotación.

A pesar de haber surgido como oposición directa o antagónica al modelo de capacitación industrial, viene tomando auge un modelo que pretende capacitar a los obreros y que se conoce como capacitación obrera o sindical.

### **E. Capacitación obrera o sindical**

La capacitación sindical como actividad educativa ha estado presente desde hace mucho tiempo dentro del panorama mexicano. A partir de 1917 se comienza a fomentar este tipo de acciones; recuérdese, por ejemplo, el Círculo de Obreros Libres y la Casa del Obrero Mundial.

En la actualidad este tipo de acciones se maneja por medio del Instituto de Educación Obrera (IED), algunas instituciones de investigación y capacitación independientes, organismos sindicales, gremiales o de producción asociada (cooperativistas).

Se le ha definido como "...el conjunto de procesos de estudio vinculados a la acción militante, animado por una preocupación de objetividad e involucrando a trabajadores comprometidos de algún modo en el movimiento sindical, o cuando menos de acuerdo para formarse bajo los auspicios de una institución educativa bajo control sindical, con el fin de incrementar su capacidad individual y de contribuir a la promoción colectiva del mundo obrero".<sup>32</sup>

Su objetivo es entrenar militantes y dirigentes capaces y bien preparados. Hoy día este cuestionamiento pasa por una preparación que desborda los límites de las negociaciones colectivas y extiende su campo de acción a factores que tienen que ver con el acontecer nacional e internacional, tales como vivienda, consumo, tiempo libre, formación profesional, ahorro, crédito y otros más.

Todos sus planteamientos se centran alrededor de una concepción de la capacitación en la que, como espacio educativo, ha de ser empleada para organizar al proletariado y con ello lograr que identifiquen las contradicciones político-económicas al interior de las unidades productivas de sus respectivos trabajos. Asimismo, establece la necesidad de que sea ocupada por corrientes que desde ya se cuestionen las necesidades de acumulación por los trabajadores de conocimientos, hábitos de generación

---

<sup>32</sup> Gilles, Hermet y José Luis Macías. "Dimensiones generales de la formación sindical y de la educación obrera", en *Revista Mexicana del Trabajo*, México, STYPS, tomo III, enero/marzo de 1980, p. 15.

y control científico-técnico, en el marco de un proyecto de sociedad democrática, igualitaria, solidaria y socialista.

La capacitación es vista como un proceso permanente encaminado a dotar a todos los trabajadores sindicalizados de los conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas que se requieren para cumplir con los objetivos del movimiento obrero. Toda capacitación tiene una connotación político-ideológica clara, pues son las propias organizaciones de trabajadores quienes se reservan el derecho total de determinar, preparar y entregar los contenidos de la capacitación. Toda la formación está orientada hacia la adquisición de una conciencia de clase.

El aprendizaje se lleva a cabo por medio de exposiciones formales, trabajo de grupos y otros. En general, no existe una clara preferencia didáctica. La orientación de los contenidos está determinada por varios motivos: el proyecto político de la organización; la coyuntura política nacional, y la relación entre contradicciones subjetivas y objetivas de los capacitados.

#### **IV. REFLEXIONES FINALES**

Lo que se evidencia a lo largo del análisis de estas cinco modalidades es que no hay una estrategia de capacitación al servicio de un proyecto nacional de desarrollo.

En cuanto a la conceptualización, se puede afirmar que se ubican en un continuo que va desde los que la ven como una forma educativa capaz de incrementar la productividad y la eficiencia, hasta los que la ubican dentro de los procesos educativos cuya finalidad debe propiciar el cambio social, pasando por posiciones intermedias en las que se mezclan estos dos extremos.

Según el propósito hacia donde orientan sus acciones, vemos que hay un hilo conductor en las cinco modalidades: énfasis en el aspecto económico. Esto por supuesto es consistente con las causas por las cuales se inicia e impulsa la capacitación en México. Respecto a los otros tres niveles, el político, el social y el educativo, es donde se encuentran las diferencias más radicales entre los modelos, ya que contienen la línea ideológica en la que cada uno basa sus planteamientos.

Mientras unos hacen hincapié en determinado aspecto, por ejemplo, el modelo ecológico-humanista acentúa los procesos sociales como la base de la capacitación; otros ponen el acento en lo político (el sindical) y otros le dan igual peso a los tres (sector público).

En la categoría concepción educativa encontramos un común denominador con respecto a la filosofía que subyace en el proceso capacitador. Casi todos se orientan en la línea de la educación permanente y continua. No se notan diferencias significativas en la metodología y el enfoque

didáctico que cada uno asume. Tal vez quienes más se apartan de esto son los que defienden los cuestionamientos del modelo ecológico-humanista.

Sus funciones tampoco están diferenciadas, casi todos se inician en sistemas abiertos y acaban cayendo en sistemas rígidos y escolarizados. Asimismo, hay una tendencia a encerrarlos en cánones más o menos establecidos donde se busca mantener el orden social, a excepción del modelo ecológico-humanista, donde se nota una apertura.

A lo largo del tiempo se ha visto que aquellas modalidades de capacitación que más se alejan de los sistemas educativos formales o tradicionales son las que más se aproximan a un proceso educativo acorde con las necesidades de la población a la cual van dirigidos los programas. Por supuesto que son aquellos programas que menos posibilidades tienen de ser apoyados por políticas estatales, o los primeros en ser afectados en momentos de crisis o contracción. Sería conveniente, a este nivel, poder probar qué tanto se puede generalizar que el proceso enseñanza-aprendizaje sea más efectivo a medida que la capacitación se vaya alejando de un sistema tradicional o escolarizado.

De todas maneras, no hay estudios o evidencias que permitan pensar que un proceso de cambio esté en marcha por medio de esta modalidad educativa. Lo más probable es que, aun aquellos modelos que plantean en estos momentos avances progresistas, terminen por ser eliminados por el modelo capitalista predominante, en el que el estado de las cosas permanece sin ser cuestionado.

En el momento actual es imposible llegar a una conclusión definitiva respecto de cuál debe ser la vía más adecuada para lograr que la capacitación realmente se convierta en un agente impulsor de cambio, en términos de lo que esto significa dentro del proceso educativo.

Es necesario no partir de tipologías establecidas, sino de conceptualizaciones y categorías analíticas que permitan explicar por qué surge la capacitación en un momento histórico determinado, dentro de un grado de desarrollo del capitalismo en América Latina. Ir más allá equivale a no quedarse en la mera opción de descripción del fenómeno e ir aproximándonos a conclusiones más concretas que muestren las múltiples interrelaciones que tiene la capacitación con problemas sociales, económicos, culturales y políticos de las poblaciones en donde se imparte.