

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO



**ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO LEGAL QUE REGULA
LA CAPACITACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE
EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

LIC. ESP. EDUARDO ALCOCER LUQUE

DIRIGIDA POR

MTRO. EN D. AGUSTÍN ALCOCER ALCOCER

CENTRO UNIVERSITARIO
SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO., MÉXICO
JULIO DEL 2001

BIBLIOTECA CENTRAL UAQ

No Adq. 4656023
No. Título TS
Clas. 370.71026
A 354a



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

“ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO LEGAL QUE REGULA LA CAPACITACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO”

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de:

Maestro en Derecho

Presenta:

Lic. Esp. Eduardo Alcocer Luque

Dirigido por:

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer

SINODALES

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer
Presidente

Dr. César Augusto Lachira Sáenz
Secretario

Mtro. en D. Bernardo García Camino
Vocal

Mtro. en D. César García Ramírez
Suplente

Mtra. en D. Martha Elena Soto Obregón
Suplente

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer
Director de la Facultad

Dr. Sergio Quesada Aldana
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Santiago de Querétaro, Qro., México
Julio de 2001.

Resumen

En México para 1978, el legislador elevó a rango constitucional la capacitación y el adiestramiento como un derecho social en el que el patrón es la obligada a cumplirlo. Se ha reconocido que esta obligación más que ser un gasto para la parte patronal, se convierte en un elemento para lograr productividad óptima y un rendimiento efectivo de los trabajadores. Específicamente, en las instituciones de educación superior, este rubor reviste particularidades, así en el caso de la capacitación y adiestramiento de los catedráticos de dichas instituciones, sus exigencias rebasan las de un curso de costo menor, pues se traducen en diplomados, posgrados, según sea el caso, lo que representa una mayor complejidad y alto costo para la institución. Este trabajo de investigación pretende demostrar que efectivamente la capacitación y el adiestramiento constituyen una inversión a futuro para el patrón y un beneficio para el trabajador. El argumento en el que se basa la parte patronal sobre los altos costos que implica cumplir con tal obligación, -al menos en las instituciones de educación superior- es derribado toda vez que son ellas las que cuentan con los mejores recursos tanto humanos como materiales para cumplir sin que ello implique un gasto estratosférico. Al mismo tiempo, no debemos dejar de mencionar que las actuales políticas públicas en materia de educación obligan a las instituciones a mejorar su planta docente, a cambio de incrementar sus ingresos presupuestales. Es decir, a mayor capacitación y adiestramiento, será superior la derrama presupuestaria otorgada a cada institución pública por parte de la SEP y el consecuente beneficio para el trabajador académico que se traduce en un incremento real de su ingreso.

Palabras clave: capacitación, adiestramiento, patrón, trabajador, trabajador académico, instituciones de educación superior, derecho social.

ABSTRACT

By 1978 in Mexico the legislature had elevated "training" to the constitutional level, making it a social right with which employers must comply. It is recognized that, more than representing an expense for the employer, this training is important in achieving optimal productivity and effective performance from employees. This issue has its particular features when specifically applied to universities. Teacher training at university level includes requirements which go beyond those of less costly courses since it covers diploma course and post graduate studies, as the case may be, and these are more complex and costly for the institution. This study seeks to demonstrate that, in fact, training represents an investment in the future for the employer and a benefit for the employee. The argument of employers at least in the case of universities that complying with this obligation is costly is defeated, since universities have the best resources, both human and material, for complying without incurring unreasonable expenses. It is also important to point out that current public policies on education require these institutions to improve their teaching faculties in exchange for increased budgets. In other words, the more training, the more budget allotted public institutions by the Department of Public Education, which then results in an increase in the teacher's salary.

(KEY WORDS: Training, employer, employee, teacher, universities, social right)

ÍNDICE

ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO LEGAL QUE REGULA LA CAPACITACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN	5
a) Planteamiento del tema.....	5
b) Conceptos	13
CAPÍTULO I	17
ANTECEDENTES	17
1. - A nivel mundial.....	17
2. - En México.....	27
a) En el Siglo XIX.....	27
b) En el Siglo XX.....	29
b.1) 1917-1931.....	29
b.2) 1931-1970.....	32
b.3) 1970 en adelante.....	37

CAPÍTULO II	41
CAPACITACIÓN EN MATERIA LABORAL	41
1. - Régimen legal.....	41
a) Constitución.....	47
b) Convenios Internacionales.....	50
c) Ley Federal del Trabajo.....	55
d) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	64
CAPÍTULO III	69
CAPACITACIÓN Y CONTRATACIÓN COLECTIVA	69
A) Relaciones colectivas de trabajo.....	72
B) Contrato Ley.....	76
C) Planes y programas.....	78
D) Comisiones Mixtas de capacitación y adiestramiento.....	82
CAPÍTULO IV	86
CAPACITACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	86
A) Universidad Nacional Autónoma de México.....	104
B) Universidad Autónoma Metropolitana.....	129
C) Instituto Politécnico Nacional.....	147
CAPÍTULO V	150

INSTANCIAS COMPETENTES EN MATERIA DE CAPACITACIÓN.....	150
1. - Autoridades Federales.....	152
a) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	152
a.1) Reglas.....	159
a.2) Programas.....	166
2. - Autoridades Estatales.....	170
a) Distrito Federal.....	171
b) Oficinas en los Estados.....	173
3. - Instancias dentro de la empresa.....	179
a) Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.....	180
a.1) Integración.....	184
a.2) Funciones.....	189
CAPÍTULO VI.....	199
ASPECTOS CONTENCIOSOS DE LA CAPACITACIÓN.....	199
1. - Aspectos generales.....	208
2. - Aspectos colectivos e individuales.....	210
CONCLUSIONES.....	217
BIBLIOGRAFÍA.....	224

INTRODUCCIÓN

A) PLANTEAMIENTO DEL TEMA:

La empresa, fábrica o taller, son lugares en donde se lleva a cabo una de las actividades humanas más importantes, plena de posibilidades de realización y autodesarrollo: *EL TRABAJO*.

En la Biblia el trabajo se menciona en calidad de maldición con la frase “*GANARAS EL PAN CON EL SUDOR DE TU FRENTE*”, en la Cultura Griega se denigraba a quien desempeñaba un trabajo manual, por lo tanto se dejó esto para su realización únicamente a los esclavos; es en la Edad Media cuando las familias preparaban a sus hijos para trabajar y de esta manera surgieron los gremios. La industrialización hizo del trabajo un concepto mecánico y es aquí en donde se busca al hombre ideal para el trabajo especializado.

En nuestros días, el trabajo de carácter físico, o intelectual es cada vez más complejo y se requiere para su realización un proceso de aprendizaje que conlleva tiempo y esfuerzo, traducido en una sola palabra: *CAPACITACIÓN*, sin embargo, es importante determinar el momento en que tal concepto se aplica en la vida práctica.

En la doctrina laboral, en una de las teorías relativas a la capacitación, la que plantea el maestro Hugo Barbagelata, específicamente, cita que cualquier individuo desde que comienza su educación escolar, debe estar encaminado a terminar dicha educación con elementos suficientes que lo hagan en la vida económicamente activa un trabajador capacitado, y en última instancia, adiestrarse bajo la perspectiva de actualización, una vez que se encuentre desempeñando el trabajo para el que se preparó.

De lo anterior, surge la inquietud de estudiar a fondo cómo surgen y se desarrollan la capacitación y el adiestramiento, que son materias, como lo veremos en los capítulos de este trabajo, que han sufrido una serie de cambios que benefician o afectan a los trabajadores regidos por éstas.

Pues bien, bajo el mismo orden de ideas, surge la cuestión ¿Por qué escoger las instituciones públicas de educación superior, para abordar la capacitación?

Ante todo, es importante mencionar y es de llamar la atención cómo podrá un patrón que cuenta con todos los recursos humanos y materiales, impartir la capacitación y el adiestramiento aplicando las disposiciones contenidas desde la Ley hasta los programas específicos que se derivan de sus propios contratos colectivos de trabajo, en el caso específico de las citadas instituciones.

Otro punto importante es aclarar que no se escogió para el análisis ninguna institución particular, porque de ellas hay demasiadas y para cada caso se tendría que hacer un análisis especial. Sin embargo, se eligieron dos de las instituciones más importantes a nivel nacional, como lo son la UNAM y la UAM, instituciones que reúnen a nuestro juicio alguna características que justifican su análisis, por ejemplo: ambas instituciones nacieron por ley orgánica, tienen un carácter de autónoma, las dos son modelos de esquemas de educación superior y muchas veces también de relaciones laborales que han influido a otras instituciones similares, etcétera.

Asimismo, incluyo en este trabajo el análisis sobre el marco general interno de la capacitación en el Instituto Politécnico Nacional, aunque esta Institución depende de la Secretaría de Educación Pública y su régimen laboral es diferente y, además de que no cuenta con autonomía, sí tiene características similares a las universidades autónomas, especialmente con el agrupamiento de sus trabajadores administrativos y académicos.

Por otra parte, en la actualidad son muchos los planos en los que se desenvuelven la capacitación y el adiestramiento, es decir, nacen dentro del Derecho del Trabajo (teoría y práctica) aparte el tema se ha abordado en el Derecho Internacional y su auge actual lo advertimos en el Derecho Económico.

En el Derecho del Trabajo surgen las definiciones de los temas analizados aquí, se ubican como parte de los derechos establecidos en los principios propios del Derecho Laboral; en el ámbito internacional se incluyen también, como temas que dan paso a convenios que se aplican en diferentes países del mundo; el Derecho Económico analiza a la capacitación y al adiestramiento para lograr una productividad óptima y un rendimiento efectivo de los individuos a los cuales se les haya impartido.

De lo anterior se desprende el razonamiento que nos conduce a indagar qué importancia tienen dentro de las esferas de la producción, la capacitación y el adiestramiento, en las instituciones públicas de educación superior.

En general, la capacitación y el adiestramiento son rubros que se plantean de una sola forma, pero su variación se da ya en su aplicación, pues genera un costo elevado para quien la imparte, creyéndose que en tanto más preparado se encuentre el individuo trabajador menos será el costo, pero en el supuesto de un catedrático cuyas exigencias rebasan las de un curso menor, estamos hablando ya de diplomados o postgrados, según sea el caso, lo que nos pone a pensar en la complejidad y alto costo de la capacitación y el adiestramiento.

Antes de ahondar en los diferentes aspectos implicados en la capacitación, conviene aclarar que con este trabajo se pretende dar una primera aproximación

de los temas sugeridos, toda vez que al interior de las instituciones públicas de educación superior que se pretenden analizar, no existe un parámetro común para impartir la capacitación y el adiestramiento, además de existir otros obstáculos que impiden arrojar una verdad teórica y práctica que nos conduzca a rescatar un temario con mayores especificaciones y detalles sobre la capacitación y el adiestramiento.

De esta manera este trabajo de tesis busca ofrecer un panorama general e inicial del tema capacitación y adiestramiento, en el caso concreto de las instituciones de educación superior, dados los particularismos que en dicho centros de trabajo asume el tema. Así, mas que presentarse como un trabajo acabado y concluyente, se busca ofrecer algunos fines de exploración e investigación que, la persona interesada, pudiera retomar para profundizar algún aspecto de los aquí planteados.

Plan de Exposición:

Dados los fines que se buscan en este trabajo, hemos asumido un determinado plan de exposición que conviene presentar:

En el Capítulo Primero los antecedentes, están analizados desde el panorama mundial que se tiene de la capacitación y el adiestramiento, remarcando en ello el

desarrollo de estos temas en el ámbito del Derecho Internacional, toda vez que existen además convenios internacionales dirigidos a la educación y formación profesional que como ya se estudiará es equiparable a la capacitación.

Por lo que respecta a la visión nacional del tema, en el mismo capítulo se desarrollan brevemente los antecedentes correspondientes, y ya en el Capítulo Segundo, ubicamos en la legislación mexicana lo reciente de los temas, toda vez que durante la segunda mitad del Siglo XX es cuando se da la iniciativa para la creación de normas que da vida a la capacitación y al adiestramiento como tales.

En el mismo Capítulo Segundo, se analizan las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, retornando al Derecho Internacional se hace mención esencialmente de los Convenios Internacionales y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) redactados para los temas de referencia, revisando además la Ley Federal del Trabajo sin pasar por alto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el Capítulo Tercero me aboco a la relación existente entre la capacitación y el adiestramiento, dentro de las instituciones públicas de educación superior y su contratación colectiva, en una síntesis que cita desde la lucha que enfrentaron las primeras instituciones de educación superior por ser reconocidas bajo un régimen especial, hasta la integración de sus contratos colectivos propios. Es importante

señalar que los trabajadores a los que se hace referencia en este capítulo, son esencialmente los trabajadores de base pues el tratar de ahondar en las relaciones laborales de los académicos sería materia de otro análisis similar al que aquí se trata. Porque a pesar de que los académicos son trabajadores de las instituciones de educación superior, y en el caso de la UAM se contemplan en un mismo contrato colectivo, los mecanismos de capacitación y adiestramiento son diferentes ya que van enfocados a personas que cuentan con un alto nivel de preparación.

En el Capítulo Cuarto directamente se entra en materia haciendo una remembranza del origen de las tres instituciones seleccionadas, hablando desde su creación hasta la forma en que se rigen en materia de capacitación y adiestramiento.

Ahora bien, en el Capítulo Quinto se desarrolla el tema de las autoridades competentes en materia de capacitación y adiestramiento, estas autoridades además de las propias, se complementan con la existencia de las autoridades federales y estatales, asimismo se definen las reglas y programas que se instituyen a nivel general para impartir la capacitación y el adiestramiento anexando una breve exposición o un apartado especial que se le da a las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento porque éstas son una instancia que no solamente es revisora, también es programadora, planeadora y

desarrolla determinando los lineamientos sugeridos interna y externamente a las instituciones.

Finalmente en el Capítulo Sexto se pretende desglosar la forma de resolver las controversias surgidas ya en la práctica, es decir, una vez aplicada la capacitación y el adiestramiento dentro de las labores cotidianas.

A manera de hipótesis me gustaría plantear la cuestión de saber si en las instituciones públicas de educación superior que tienen entre otros objetivos preparar a sus alumnos para un mejor desempeño en las actividades cotidianas, humanas y económicas, cumplen con las mismas funciones en el momento de capacitar y adiestrar a sus empleados.

B) CONCEPTOS

La lengua española se distingue por estar conformada por un extenso vocabulario que si se aplicara correctamente, se tendrían textos muy claros y variados según su sentido y significado, dentro de esta gama encontramos los sinónimos que son vocablos que se escriben diferente pero tienen el mismo significado.

Es decir, como referencia explicativa encontramos las palabras capacitación y adiestramiento cuyo significado en el diccionario de la Lengua Española se define de la siguiente manera: "**CAPACITAR** v.tr. Y pron. (1) Hacer a uno apto, habilitarle para alguna cosa. FAM. Capacitación, capacitado/recapacitar, CAPAZ. Ahora bien, **ADIESTRAR** v.tr. Y pron. (1) Enseñar, instruir, FAM. Adiestrado, adiestrador, adiestramiento. **DIESTRO**. **TRA**."

Analizando ambas definiciones encontramos que son sinónimas, aunque tales conceptos prácticamente se apliquen de forma distinta, lo cual se desglosará en los capítulos a desarrollar, pero cabe hacer mención que aparentemente la capacitación abarca un campo más extenso que el propio adiestramiento.

A nivel teórico en Derecho Laboral, encontramos algunas apreciaciones bajo las cuales se han engendrado y alimentado la capacitación y el adiestramiento, que según la Profesora Verónica Valdés del Seminario de Calidad del Instituto

Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey¹, manifiesta los siguientes conceptos como funciones de los multicitados temas capacitación y adiestramiento. Aclarando que no se citan textualmente.

FUNCIÓN ADOPTATIVA: Facilita el desempeño del individuo en la tarea que quiere lograr, otorgándole las destrezas indispensables para que su labor sea eficaz. El desarrollo tecnológico de nuestros días obliga a un comportamiento constante de adaptación, toda vez que la persona que no crece con las circunstancias, se vuelve obsoleto y poco productivo.

FUNCIÓN CULTURAL: La capacitación deja en el trabajador un lenguaje que le permite comunicarse e integrarse con el grupo de trabajo que lo rodea dentro del lugar en donde labora. Ahora bien, aunque este lenguaje tenga que ver en ocasiones con cuestiones técnicas, también forma parte de una cultura institucional, en la que el individuo se siente parte de la empresa y hace un compromiso sólido con el trabajo de cada día.

FUNCIÓN REGULADORA: La capacitación y el adiestramiento surgen de las necesidades normativas (normas nacionales o internacionales) de cada tipo de industria o empresa y da lugar a establecer internamente lineamientos que

¹ VALDÉS, Verónica, *Si funciona la capacitación*, Transformación, México, año XXXVII, núm. 8, (agosto de 1993), pp. 41-42. CANACINTRA.

determinan el cumplimiento de tales normas en los procesos que se llevan a cabo o los bienes que se producen, según sea el caso. Cuando en el momento de realizar el trabajo cotidiano aparecen o problemas de realización o ejecución del mismo, estos son normalmente los parámetros para crear instancias de capacitación y adiestramiento pertinentes para subsanar tales problemas.

En la actualidad, se detecta una creciente necesidad de transmitir las experiencias y los conocimientos de parte de los mandos medios a sus subordinados, tal necesidad implica no solo enseñar el cómo, sino también el ponerlo en práctica, ambas acciones son campo de oportunidad para la capacitación y el adiestramiento y al mismo tiempo, son puntos de mejora para la empresa o institución de que se trate.

FUNCIÓN MOTIVADORA: La capacitación y el adiestramiento dan lugar a que el trabajador se sienta capaz de poner en práctica una tarea nueva o de llevar a cabo un proceso innovador dándole un sentido de autoeficacia y confianza en el mismo. También establece posibilidades de que el individuo capacitado obtenga privilegios y beneficios a partir de su capacitación o adiestramiento.

FUNCIÓN ECONÓMICA: El manejo adecuado de los procesos técnicos o conocimientos, lleva al mejoramiento de recursos tanto materiales como humanos. La capacitación y el adiestramiento son una inversión a mediano y a largo plazo.

El recurso humano capacitado o adiestrado es el mayor tesoro con que cuenta el patrón que la imparte.

FUNCIÓN POLÍTICA: A medida que el trabajador maneja una diversidad de procesos, técnicas o conocimientos en general, poseen mayor poder. Es decir, la capacitación y el adiestramiento son un medio movilizador de las jerarquías establecidas y otorga una autoridad por conocimiento que el grupo de trabajo hace suyo.

Concluyendo esta serie de conceptos desarrollados, salta a la vista que la capacitación y el adiestramiento dejan de ser un concepto frío relativo a la transmisión o perfeccionamiento de información en y para el trabajo, es una fuente de desarrollo multilateral, o sea tecnológico, humano, científico y cultural. Entonces, con la capacitación y el adiestramiento se hace posible que el trabajo, lejos de ser una maldición, se convierte en un medio de realización para el ser humano.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

1) A NIVEL MUNDIAL

El Derecho del Trabajo se caracteriza por su contemporaneidad, porque si bien es cierto que se gesta durante los diversos acontecimientos derivados de todas y cada una de las épocas de la Historia Mundial y Nacional, es realmente en este Siglo XX cuando se estructura y desarrolla para darle vida a los derechos fundamentales con los que cuenta un trabajador y no solamente eso, sino que define la figura de un patrón.

En lo que se refiere a la capacitación y al adiestramiento no existe un antecedente directo, pues la lucha por el establecimiento de una normatividad laboral, contiene una serie de puntos que conforman el tema que nos interesa, de una manera implícita.

A nivel mundial el movimiento obrero se inicia como tal con la Revolución Industrial, hecho comprensible pues con la aparición de nuevas formas de relación laboral, así como de técnicas para ejecutar los trabajos con las máquinas y herramientas derivadas de los grandes capitales, dan paso a una serie de controversias que en cada región se originaron sucesivamente hasta llegar a ser

comunes en el plano internacional, lo cual se hace fehaciente con las grandes luchas de independencia de todas aquellas colonias oprimidas por los conquistadores.

En un principio en la lucha contra la esclavitud, la presión para adoptar las leyes de trabajo, el traslado de mano de obra por diversas cuestiones económicas y políticas a distintas regiones, el surgimiento de agrupaciones, los trabajos forzados y realizados por mujeres y niños, etcétera, dan la pauta para que los gobiernos preocupados por unificar y resolver tales situaciones, busquen a nivel internacional un apoyo para controlar de manera efectiva las anomalías que surgen de los movimientos laborales en las fábricas y talleres existentes.

Hacia el año de 1864 a través de la Asociación Internacional de Trabajadores y años después por la naciente Organización Internacional del Trabajo (1919), se intentó regular entre otras cosas la jornada de trabajo, el descanso semanal, reglamentación de trabajo nocturno y sobre todo la expedición de leyes o acuerdos internacionales que contuvieran las principales peticiones favorables para los trabajadores, los cuales en aquellos momentos se hicieron representar por asesores sindicales.

En el período de post-guerra, entre otras consecuencias, surge la creación de la Organización Internacional del Trabajo, ya que la búsqueda de la paz tenía que

sustentarse en elementos más sólidos y convincentes que permitieran que ésta fuera duradera, tales elementos servirían para determinar la creación de la OIT, la cual se menciona en calidad de muy importante como antecedente del establecimiento de los derechos laborales, porque al interior de esta organización se construye un camino dirigido hacia una concepción real del Derecho del Trabajo, dentro del cual se encuentran nuestros temas de capacitación y adiestramiento.

Cito a continuación algunos documentos importantes a nivel internacional que nos sirven de eslabón para llegar plenamente a los mencionados temas, ya que éstos contienen los objetivos primordiales que se trazan en la estructura de la capacitación y el adiestramiento como se desglosará más adelante.

En primer lugar está el Tratado de Versalles, en cuya parte XIII consagra los principios esenciales del Derecho Internacional del Trabajo, es decir, el trabajo deja de considerarse como mercancía o artículo de comercio.

Después la Carta de las Naciones Unidas, la cual tiene un punto de intersección con las cuestiones laborales en su artículo 55°, en éste se promueven niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, condiciones de progreso y desarrollo económico y social.

En el tercer término la Declaración de Filadelfia, en donde se reconoce la obligación de secundar la realización de programas aptos para llevar a cabo la plenitud del empleo en la elevación de los niveles de vida, el empleo de los trabajadores en ocupaciones que les permitan desarrollar su habilidad y conocimientos, además de la garantía de posibilidades iguales en el terreno educativo y profesional.

Otro instrumento, es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en donde se establecen las condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo.

Con base en los instrumentos anteriores, como documentos primordiales, se consideró muy importante crear normas internacionales, convenios y recomendaciones, que se adoptan por la Conferencia de la OIT, significando éstos la concreción de la labor normativa de tal organización.

Conviene brevemente señalar, que al hablar de la capacitación y el adiestramiento es importante tener presentes las normas internacionales que se relacionan con la materia. El internacionalista César Sepúlveda², señalaba que, los Tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional, definiéndose en su más amplio sentido

² SEPÚLVEDA, César, *Curso de Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 1975, p. 94.

como los acuerdos entre dos o más estados soberanos para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos. Esto tiene relación con el párrafo anterior porque nos aclara la idea de cómo se concretan las labores de la OIT a través de sus instrumentos normativos como los convenios y las recomendaciones.

El Maestro Sepúlveda³ también nos dice que los tratados han recibido nombres diversos, lo cual ha contribuido a crear confusión en torno a estos instrumentos internacionales, pero buena parte de la doctrina coincide en señalar que se trata de un acuerdo internacional de voluntades, por lo tanto, son sinónimos las “convenciones”, “acuerdos”, “pactos”, “convenios”, “arreglos”, “compromisos”, etcétera, con apego, en particular, al Tratado de Viena que así lo deja entender.

En el caso concreto de las recomendaciones de la OIT, se trata de normas internacionales laborales que en la mayoría de los casos complementan a los convenios internacionales.

Pero retomando el tema de la Organización Internacional del Trabajo respecto de su labor por concretar el Derecho Internacional del Trabajo, encontramos que los fundamentos generales del citado derecho se insertan en los tratados

³ Ibidem.

internacionales, los cuales en su momento veremos cómo México se encuentra adherido a éstos.

En realidad los puntos hasta aquí planteados, nos muestran una panorámica general de lo que más adelante serán los objetivos concretos a demostrar con la ejecución de los sistemas creados para desarrollar en cada país la capacitación y el adiestramiento, quedando en puntos suspensivos para ser analizados en capítulos posteriores.

Además, los elementos ya citados como antecedentes mundiales creados en el Viejo Continente, también encontramos en épocas recientes la labor de los sindicatos, los cuales buscaron utilizar la *formación profesional* (denominación de la capacitación en el ámbito internacional) como medio para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores calificados, y en las organizaciones sindicales sobre todo en las de los países industrializados, se intenta convertir a la *formación profesional* (aquí en el sentido de contar el trabajador con una capacitación adquirida antes de contratarse con el patrón) en un instrumento apto para provocar el cambio del sistema del trabajo dentro de las fábricas.

En el caso concreto de América Latina comparado con los países desarrollados, también se sienta precedente en el que la capacitación y el adiestramiento se han visto afectados por el paso del tiempo y las circunstancias, toda vez que en estos

últimos países el índice de alfabetización es mucho más alto que en los países de la propia América Latina.

Es comprensible que el adelanto en el que se han encontrado siempre las naciones industrializadas, se ha debido no únicamente a los distintos grados de escolaridad en relación a los países subdesarrollados, sino también a que la aparición de la legislación sobre la formación profesional (capacitación) se da en Gran Bretaña ya desde 1964.

Por lo tanto, es una tarea difícil poder encontrar los mismos alcances y significados de la normatividad internacional sobre la capacitación y el adiestramiento que poco a poco ha ido surgiendo a través del tiempo. Para poderla comprender es muy importante no perder de vista que a nivel mundial, comparativamente hablando, entre los países desarrollados y los subdesarrollados, es necesario aminorar las diferencias entre ellos.

Lo anterior se sugiere porque la problemática que se deriva de los grados y características de formación que se dan según el desarrollo tecnológico de cada país o región, así como los temas emanados de la calidad y cantidad en la impartición de la formación profesional, van formando precedentes y acentuando las diferencias que provocan la marginación mayoritaria en la población de los países subdesarrollados, lo cual trae como consecuencia tratar de integrar a ésta

a través de la formación profesional, que normalmente es trunca o deficiente, al sector productivo.

El campo de trabajo es el reflejo real de la situación, porque los empleadores cada vez más se quejan de que las universidades y escuelas técnicas se encuentran imposibilitadas en la actualidad para atender el completo de la demanda de la población estudiantil, también se quejan de una educación deficiente, pues los aspirantes a empleados aún cuando ya sean egresados incluso titulados, no cumplen con los mínimos requisitos de una preparación adecuada, aunado a esto y redondeando la idea de unificar criterios de legislación de los temas en cuestión, tomemos en cuenta los diversos enfoques que en cada país se toman para la redacción de las leyes respectivas.

Todos estos detalles van quedando poco a poco como la estructura internacional que necesitamos conocer para adentrarnos en los temas que nos interesan, otro elemento necesario para entender completamente el tema, es la terminología que cobra importancia, pues si no conocemos los antecedentes conceptuales o de definición que a la capacitación y al adiestramiento se refieren, caeremos con facilidad en la confusión que incluso nos llevaría a invadir los campos de actuación de algunos organismos como por ejemplo los de la UNESCO y de la OIT, cuyos objetivos son estudiar la formación profesional (capacitación) en dos ámbitos

específicos como el educacional, en el caso de la UNESCO, y el educacional dirigido al campo laboral como es la acción de la OIT.

Para dejar en claro lo relativo a la terminología de la que se habla en el párrafo anterior y que ésta no se desvirtúe en su aplicación, se señalan a continuación algunas ideas que se dan en distintos lugares del mundo, para designar la capacitación y el adiestramiento.

En la legislación mexicana encontramos las palabras capacitación y adiestramiento sin que siempre se defina la distinción entre ambas, incluso se han llegado a utilizar como sinónimos, particularidad que aclararemos oportunamente.

El Maestro Hugo Barbagelata, realizó para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social un estudio comparativo entre la Legislación Mexicana sobre capacitación y adiestramiento y diversas concepciones del mismo tema en distintos países del mundo como por ejemplo, en Francia se desvincula la formación profesional del sistema de formación escolar y universitaria, llamándole concretamente "Formación Profesional Inicial".

En Guatemala, la capacitación de los recursos humanos se define como: el aprendizaje, adiestramiento, formación profesional y perfeccionamiento de los

trabajadores del país, en las diversas actividades económicas y en todos los niveles ocupacionales.

En Perú se tiene como equivalente de la capacitación a “la calificación profesional extraordinaria”, misma que adoptó la Ley General de Educación del Perú, respaldando ese entrecorillado el objetivo de una formación para el desempeño de ocupaciones específicas; perfeccionar y especializar a los trabajadores en servicio, capacitar para un mejor desempeño, etcétera, es decir dicha frase es igual a lo que significa para otros la formación profesional, según lo cita el Doctor Hugo Barbagelata en su análisis sobre capacitación y adiestramiento hecho para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las interferencias y conflictos que se dan en la redacción y objetivos de la terminología que hasta ahora se ha manejado en la diversidad de países preocupados por la capacitación, se acentúan porque ésta se plantea en dos planos, el educacional y el laboral.

Concluyendo, podemos decir que el no llegar a un acuerdo común con los términos en cuestión, nos conduce a lo siguiente:

La capacitación se distingue entre otras cosas por su carácter polémico, afectando los contenidos y objetivos perseguidos, involucrando los sistemas educativo,

económico y laboral. También se corre el riesgo de que al llevarse a la práctica, la legislación dictada al respecto no resulte para el verdadero fin que se elaboró.

Cabe sugerir que analizando el marco internacional, como primera instancia es necesario igualar o asemejar lo más posible, los objetivos, los conceptos y la aplicación de la capacitación, porque de lo contrario el marco legal se ve completamente restringido.

2) *EN MÉXICO*

a) **EN EL SIGLO XIX**

Encontrar antecedentes en este Siglo relativos a la capacitación y al adiestramiento es difícil, ya que la preocupación primordial del movimiento independentista consistía en establecer la emancipación de los habitantes de la Nueva España.

Ahora bien, las actuales Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ambas reglamentarias del artículo 123° Constitucional, la primera del apartado A y la segunda del B, y de las cuales surgen los capítulos relativos a la capacitación y al adiestramiento, pueden servir de antecedente a nuestros temas.

En el año de 1814, José María Morelos y Pavón preparó para la elaboración de la Constitución, 23 puntos conocidos como “Sentimientos de la Nación”⁴ de los cuales podemos rescatar el número 12 que a la letra dice: *“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”*, en este párrafo indirectamente de una forma muy general se aprecia la preocupación por el ser humano, aunque la hace privativa de los pobres, pero aún así es el primer indicio a nivel Constitución para mejorar el nivel de vida de cada persona como un objetivo general.

Del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 2 de octubre de 1814⁵, se resaltan del capítulo V los artículos siguientes:

Artículo 38°. - Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.

⁴ ZARATE, Julio, *Resumen Integral de México a Través de los Siglos: La guerra de Independencia*, Tomo III, México, Compañía General de Ediciones S.A., 1951, pp. 183-284.

⁵ Idem.

Artículo 39°. - La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

En los artículos anteriores se establece la libertad para desarrollar la actividad deseada, así como para aspirar a recibir la cultura e instrucción elemental que ubicándonos en aquella época, el aprender a leer y a escribir condensaba los deseos de superación y avance.

Los años que le siguen a los documentos citados tienen como marco de referencia el establecimiento definitivo de la ya tan ansiada libertad en su amplio significado, la cual se relaciona directamente con el derecho de poseer desde una propiedad hasta el derecho de ser y hacer lo que se quiere.

b) EN EL SIGLO XX

b.1) 1917-1931

Para principios del Siglo XX, lo esencial era dejar de ver al trabajador urbano y campesino como bestia de carga, en aquel momento era necesario darle un lugar en la sociedad y legislar sobre el concepto que se tenía del trabajo, es decir, el trabajo igual a mercancía, obviamente para erradicarlo, obteniendo como resultado un marco jurídico en el que no solo se consideraban las obligaciones,

sino primordialmente asentar los derechos que como trabajador reconocido adquiriría.

La Comisión de Constitución adhiere un párrafo importante en la exposición de motivos del proyecto del artículo 123° que presentó a la Asamblea Constituyente, esto sucedió el 23 de enero de 1917, que a la letra dice: *“El mismo género de abusos se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno de los trabajadores”*.

A partir del año 1917 el artículo 123° integra el Título Sexto de la Constitución, denominado “Del Trabajo y Previsión Social”, conteniendo los principios básicos que rigen sobre todo contrato de trabajo y los derechos fundamentales de los trabajadores en general.

Entonces tomando en cuenta la consideración que presentó en la Exposición de Motivos del 17, la Comisión de Constituciones redactó la fracción XXV del mismo artículo 123°, ésta se aprobó sin ninguna observación quedando de la siguiente forma: *“El servicio para la colaboración de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular”*.

Originalmente en la Constitución de 1917 se dispuso que la expedición de las leyes laborales correspondía a las Legislaturas de los Estados, para el Distrito y Territorios Federales, al Congreso de la Unión, derivándose de lo anterior una gama de reglamentaciones a diversos elementos que conforman el naciente Derecho del Trabajo, e inicialmente se gestaron en estados como Jalisco, Veracruz y Yucatán, antecedentes directos de la primera Ley Federal del Trabajo, es decir, la Ley de 1931.

La consagración de los derechos sociales en la Constitución, no era motivo suficiente para que los proyectos y las leyes expedidos por las Legislaturas de los Estados, tuvieran una concordancia no sólo en sectores específicos del trabajo, sino que tampoco existía un enlace con las demás entidades federativas.

Entonces, una vez estructurado el marco jurídico, supuestamente no tendrían porque existir controversias en la aplicación de los derechos laborales ya instituidos, sin embargo, las agrupaciones de los trabajadores que cada día mostraban más sus inquietudes por alcanzar esos derechos y las inconformidades por las cuestiones económicas, se ventilaron de una forma acelerada y acumulada ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales frente a los conflictos derivados de tales situaciones no podían resolverlos por la jurisdicción, entonces, se marcan las necesidades de implantar una nueva ley con carácter federal, para así evitar el entorpecimiento en la resolución de cualquier conflicto de tipo laboral.

Hacia 1929, se hace una modificación constitucional en donde se propone una legislación unitaria y una distribución de competencias entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Después de lo anterior, se insiste como en párrafos anteriores sobre la cuestión de formular una ley federal que unificara criterios teóricos y prácticos en las relaciones laborales; y luego de distintos proyectos se promulga el 18 de agosto de 1931 la primera Ley Federal del Trabajo.

Los logros laborales alcanzados en este período son importantes esencialmente porque queda un marco legal que poco a poco con la diversidad de modificaciones hechas al mismo, nos conducirán al sustento jurídico con el que en la actualidad cuentan la capacitación y el adiestramiento.

b.2) 1931-1970

De la Ley de 1931, podemos destacar figuras como el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga, entre otros, que son instrumentos a través de los cuales se equilibran las relaciones obrero-patronales, pero a pesar del relativo equilibrio en la práctica se repetían errores que se detectan aún en nuestra época como grandes vicios, pero con la nueva Ley algunas normas alcanzadas y

marcadas únicamente en aquel entonces en los contratos o convenios colectivos, se hacen generales y obligatorias.

Pero la nueva Ley también resultó insuficiente, por lo que fue necesario crear los reglamentos de trabajo propios de las instituciones o dependencias que controlaban el sistema laboral. Lo anterior, sin contar con todas las reformas hechas a la multicitada Ley de 1931.

La presencia de Lázaro Cárdenas en este período en relación con la vida obrera del país tiene dos vertientes, por un lado, fomentar la integración de una nueva organización sindical para poder quitarle fuerza y al mismo tiempo sustituir la C.R.O.M., dirigida en ese entonces por Luis N. Morones, esto con la intención de apoyar ampliamente a los obreros, toda vez que dicha tendencia fue una característica importante de su gobierno.

Para llevar a cabo lo anterior, surge la figura de Vicente Lombardo Toledano, quien además de ser un intelectual se le consideraba como un conocedor del marxismo, así, surge la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M.) y desde 1936 hasta nuestros días tiene una participación dentro del país –a través de sus legados– que ha sido criticada tanto en forma positiva como negativa.

Lázaro Cárdenas expresó a lo largo de su mandato, una diversidad de ideas que lo llevaran entre otras cosas a conciliar la cooperación entre el gobierno y los factores que intervienen en la producción; la unificación de los trabajadores en una central; asegurar las demandas de los trabajadores; etcétera; pero como no solo durante el Cardenismo sino a través de los movimientos de cualquier índole y en cualquier lugar de la tierra, tienen su lado oscuro por alcanzar el poder, Cárdenas pierde de vista, en este caso el respetar al pie de la letra los derechos laborales que se consagraron en la Ley Federal del Trabajo de 1931, y en algunos momentos dejó de existir la concordancia de las leyes con la realidad.

Ahora bien, durante estos años del Cardenismo surge una propuesta en relación a la capacitación, y es la que dicta Vicente Lombardo Toledano en la Declaración de Principios de la C.T.M. (Confederación de Trabajadores Mexicanos) en donde, sugiere la nacionalización del trabajo y la capacitación, utilizando éstas como medio para lograr la transformación social. Pues bien, los citados principios no se llevan a la práctica en su totalidad toda vez que la C.T.M. de 1931 a 1970 se transforma en una agrupación que dista de sus principios reales, esto se debió a la intervención constante de distintos dirigentes con ideas encontradas a las propias de su fundación.

Lo anterior se refleja fehacientemente con la expulsión de Toledano de la C.T.M. y no hubo quien mantuviera los principales ideales de la agrupación, pues se vuelve

un líder y cómplice en arreglos patronales, “los cuales viciaron incluso el sindicalismo bancario, además de haberse convertido la Confederación en una pasarela de líderes que vendieron la causa obrera⁶”.

Con el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, se reforma el artículo 3° Constitucional, suprimiéndole el término “socialista”, se impulsa la campaña contra el analfabetismo; asimismo, se sentaron bases de cooperación para impulsar el desarrollo de la industria mexicana sin perjuicios de los derechos y conquistas de los trabajadores, firmado por el Consejo Nacional Obrero y las organizaciones patronales, el 8 de abril de 1945. El “charrismo” sindical es otra figura predominante en este período.

Los sindicatos manipulados por ciertos líderes ajenos a las verdaderas causas del sindicalismo, toman fuerza y se mantienen con los siguientes presidentes: Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz los trabajadores mexicanos se revelan y es entonces cuando sobreviene el declive del movimiento obrero, en el sentido que las grandes agrupaciones como los ferrocarrileros, telefonistas, magisterio y telégrafos entre otros, tuvieron que ejercer presión para obtener logros que por derecho les correspondían como: el aguinaldo, la incorporación del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del

6 TRUEBA Urbina, Alberto, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1979, p. 105.

estado, creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la promoción de guarderías, la creación de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, se agrega el apartado B al artículo 123° Constitucional, se integran los trabajadores urbanos independientes y sectores campesinos al Instituto Mexicano del Seguro Social, se establecen centros regionales de enseñanza normal y de capacitación del magisterio.

Para el año de 1968 el país se encontraba en un entorno como el conflicto entre las autoridades policiacas y el sector estudiantil del Distrito Federal, alcanza el nivel de crisis política; después de cuatro meses de grandes movilizaciones populares, en las que se demandaron el cese de algunos funcionarios policiacos, la excarcelación de los presos políticos y la derogación de los artículos 145° y 145° bis del Código Penal.

El desenlace repentino sobreviene el 2 de octubre de 1968; un mitin que se efectuaba en la plaza de las Tres Culturas fue reprimido, resultando gran cantidad de estudiantes y asistentes en general, heridos, muertos o detenidos; con esta acción de fuerza el movimiento estudiantil declina.

Los hechos que marcaron el año de 1968 mantienen a la población reprimida momentáneamente, por lo que aún para 1970 se ubican como el marco que rodea la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de ese mismo año.

Los acontecimientos señalados como importantes a lo largo del período que aquí citamos, en lo relativo a la problemática obrera, marcan los cambios que más tarde serán, los fundamentos jurídicos y prácticos para que cualquier trabajador tenga derecho y acceso a la capacitación y al adiestramiento, pues para entonces, estos temas y en especial la capacitación solo es un elemento que no tiene la importancia debida.

b.3) 1970 en adelante

Este período lo inicia Gustavo Díaz Ordaz en 1960, él mismo preparó un anteproyecto que sirvió de base para las reformas constitucionales y reglamentarias de 1962. Para 1967 se comienza otro anteproyecto bajo la misma dirección, que se terminó a principios de 1968, el cual se pone a discusión del sector obrero-patronal, finalmente es hasta el 1° de mayo de 1970 cuando entró en vigor la Nueva Ley que sustituyó a la Ley de 1931, misma que en su momento resultó de utilidad, pero con el desarrollo industrial del País en ese momento dejó de tener vigencia, a pesar de que se discutieron y puntualizaron temas en forma exhaustiva durante dos años los temas que consagraría la Nueva Ley.

El sexenio del Licenciado Luis Echeverría Álvarez se encuentra con una grave crisis mundial que se acentuó en países como el nuestro que no sostenía estabilidad, al contrario, se tambaleaba dentro del fallido y acelerado desarrollo. El Licenciado Echeverría forma una comisión tripartita integrada por gobierno-obreros-iniciativa privada, que entre otros problemas se preocupó por estudiar los derivados del desempleo y la capacitación de los recursos humanos.

En 1972, cuando surge el movimiento de trabajadores que pedían la firma de un contrato colectivo que los rigiera y surgen los sindicatos de la U.N.A.M. el S.T.E.U.N.A.M. (Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México) y el S.P.A.U.N.A.M. (Sindicato del Personal Académico de la U.N.A.M.), mismos que después conformaron el S.T.U.N.A.M. y el A.A.P.A.U.N.A.M. respectivamente, este movimiento en especial, es de gran importancia ya que son precisamente los trabajadores de este sector los que se vinculan con el tema de la capacitación y el adiestramiento dentro de las instituciones públicas de educación superior y por lo que se refiere al papel que juegan los sindicatos universitarios, existe un apartado especial para ampliar tal información.

El desempleo y la crisis económica abren camino al sexenio del Licenciado José López Portillo, quien recibe un país endeudado por el mal manejo de una economía que se encontraba por los suelos, un incremento desmedido a los

salarios, una inflación increíble y sobre todo el sacrificio de la clase trabajadora que no excluía a empresarios, esto último se etiquetó como “ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN” en donde también el gobierno se sacrificaba, pero ya para 1980 esta situación se hizo insostenible, la osadía de depender de la comercialización de un solo producto (el petróleo) desencadenó en una crisis incontrolable.

Pero no todo fue negativo en este sistema, el Licenciado José López Portillo buscó los avances sociales a través de las reformas relacionadas con el sistema laboral que se hacen a la Constitución, una de estas es el artículo 123° que fue modificado consagrando el derecho de toda persona a un trabajo digno y socialmente útil en un párrafo inicial del propio Artículo.

La otra modificación, es un punto y aparte por tratarse de la esencia del tema que nos ocupa, es decir, se sustituye la antigua Fracción XIII del Apartado A y la misma se integró a la Fracción XII en donde se obliga al patrón a capacitar y adiestrar a sus trabajadores, de aquí se derivaron importantes adiciones y reformas a la Ley de las que se destacan no por su importancia sino por su interés, la inserción de un Capítulo nuevo al Título Cuarto designándole el número III Bis, destinado a la capacitación y al adiestramiento de los trabajadores. También es importante la incorporación del Capítulo XVII al Título Sexto, por el que se regirán en adelante los trabajadores universitarios.

Con Miguel de la Madrid la recuperación económica trató de ponerse en marcha, pero muy alto el precio que tendría que pagarse, reformando y dando importancia únicamente al control de los incrementos de los salarios y marginando en cuanto a su movimiento obrero se refiere, a los trabajadores universitarios, los cuales sufren otro desconocimiento de parte de las autoridades correspondientes, desglosando lo anterior en capítulos posteriores.

Las últimas reformas hechas a la Ley federal del Trabajo se realizan desde 1980 hasta 1988, estas últimas realizadas ya en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, son diversos los temas reformados incluso en lo que se refiere a capacitación y adiestramiento.

Ya para estas últimas fechas la capacitación y el adiestramiento aparecen en el escenario de los derechos laborales, no como elementos aislados para los trabajadores y los patrones, sino como realidades al alcance de todos transformados en derechos y obligaciones que serán motivo de profundizar y analizar en los temas posteriores.

CAPÍTULO II

CAPACITACIÓN EN MATERIA LABORAL

1. - RÉGIMEN LEGAL

La capacitación y el adiestramiento han causado controversias en la doctrina laboral, tal vez se deba a la semejanza del concepto de cada uno de los vocablos, pues adiestrar es hacer capaz, hábil, diestro, preparado, instruido a una persona, en profesión, arte u oficio, mientras que capacitar es instruir hacer idóneo y hábil al trabajador en el desempeño de un oficio o profesión.

Las anteriores definiciones son introductorias, pero para integrar como instituciones la capacitación y el adiestramiento o formación profesional (otros países), se desarrolló un proceso derivado de dos aspectos:

Por un lado están la enseñanza profesional y técnica como figuras prioritarias en el desarrollo del individuo; y por el otro, las mismas figuras pero como un complemento de formación en un puesto de trabajo determinado.

Respecto al primer punto, cabe señalar que cuando se crearon los talleres artesanales y de oficios, estaban encaminados a tener un resultado laboral, es decir, las familias vivían de lo que ahí se producía; pero al paso del tiempo las

actividades realizadas en esos centros se fueron incorporando al sistema educativo para alejarse del objetivo inicial *“el trabajo”*.

Cuando se busca una formación complementaria a la que se adquirió en el terreno educacional, existe una deficiencia en este tipo de formación, que se da por el incremento de la demanda que tienen en la actualidad la mayoría de los centros que la imparten, como lo son por ejemplo: la informática, los idiomas, la electrónica, etcétera; además, que generalmente existe la agravante de que los individuos que llegan a estas instituciones cuentan con un bajo nivel de cultura y escolaridad, por lo tanto, con ellos se experimentan las nuevas técnicas y sistemas de enseñanza. Quedando bajo estos supuestos los centros que imparten lo que ya se mencionó y los oficios y las artes citados en la legislación de asistencia y previsión social.

Con el fin de aclarar el régimen legal de la capacitación y el adiestramiento, es necesario ubicarse en lo que se considera el nacimiento de ambos conceptos, para lo cual se explica de la siguiente manera:

En las primeras etapas del surgimiento de la formación o capacitación, las escuelas con enseñanza artesanal se dirigieron a satisfacer las necesidades del mercado, contando con trabajadores de oficio, por tal motivo resultaba de poca importancia la necesidad de una formación complementaria. Al paso del tiempo,

esa formación “complementaria” se convierte en un factor determinante y es ahí en donde se marca la separación entre lo que es la enseñanza profesional y el aprendizaje en el taller.

Después, cuando se extiende la enseñanza profesional, se busca su contacto en el área de trabajo y ahí nacen los “cursos de perfeccionamiento de obreros”, además de los “cursos diurnos o nocturnos permanentes o periódicos”, dándose un subsistema, porque en este período no existe ni se busca concentrar la obligación de capacitar en un solo órgano específicamente los estatales.

Asimismo, el papel de la Iglesia Católica, marca un monopolio de las actividades especializadas en artes y oficios que se siguen fomentando también en forma paralela a la formación profesional pero sin mezclarlas.

Por otra parte, mientras se mantuvo alejada la formación directa en el trabajo de la formación profesional y sus normas, así como de la legislación, solamente se pudieron establecer ciertas garantías sobre el salario y el tiempo de aprendizaje, los empleadores se dedicaron a impartir la capacitación según sus propios criterios y medios de producción, dándose esta situación no sólo en México, sino en forma homogénea en otros países¹.

¹ BARBAGELATA, Héctor Hugo, *La Legislación Mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, p. 100.

Lo explicado con antelación, es el enlace definitivo para la creación y el desarrollo de los centros que imparten una formación complementaria de la que se daba en los centros laborales, ocupándose tales instituciones de nuevos esquemas de aprendizaje para menores, e incluso para trabajadores en espera de reclasificación.

Es aquí en donde se da el acercamiento pero no la igualdad entre las instituciones de capacitación adicional y las de formación educativa, esto se lleva a cabo para la década de los 60's misma en la que comienza una crisis de crecimiento e insuficiencia cuantitativa y cualitativa respecto de las acciones que se llevaron a cabo en la relación con el desarrollo y la modernidad.

A pesar de lo anterior, se empieza a instituir la idea de una educación permanente con una diversidad de cambios en todos los niveles, desde educacionales hasta políticos.

Por otro lado, las deficiencias cualitativas y cuantitativas que se mencionaron y que surgieron con la creación de los centros de capacitación o formación profesional, se empezaron a subsanar (aunque no del todo), con la llamada teoría de sistemas, la cual consiste en que las instituciones capacitadoras ocupen un lugar preponderante en lo que a su campo corresponda, pero de antemano se sabe que este campo es distinto al de la educación.

Es aquí en donde el gobierno principia su acción a nivel sobre todo estatal, pues surgen programas incluso dirigidos a empresarios para que participen en el desarrollo de la capacitación que no cubrían los centros creados para tal efecto².

En el caso específico de México, para 1978 el Legislador buscó establecer la capacitación como un derecho social en el que el patrón es la parte obligada a cumplir ese derecho dentro de una relación de trabajo. Es decir, para esta época la capacitación ya se integra y complementa a los otros derechos laborales que incluso se gestaron, desde el año de 1917.

Al formar parte del derecho laboral la capacitación se traduce en:

- a) La actualización del derecho a la educación.
- b) Igualdad de jerarquías con otros derechos laborales por la profundidad que alcanza.
- c) La posibilidad de regir este derecho a través de las normas de origen profesional.

Los derechos y obligaciones consagradas en el derecho laboral, a veces suenan utópicos, pero ya en la práctica de la relación de trabajo encuentran una función dinámica encaminada, en el caso de la capacitación, a generar y asegurar

² BARAJAS Montes De Oca, Santiago, *Aportaciones jurídicas a la sociología del trabajo*, México, Porrúa, 1984, pp. 142-166.

oportunidades de promoción individual, por tal motivo esta debe promocionarse y esencialmente aplicarse.

Ahora bien, antes de entrar directamente a los ordenamientos legales que contienen los preceptos relativos a la capacitación y al adiestramiento, es necesario recordar que si bien es cierto la capacitación en la legislación mexicana se enfoca hacia el derecho del trabajo, también se enlaza con la educación a través de la Secretaría de Educación Pública, siendo su vínculo con la formación profesional, mediante los centros de capacitación y adiestramiento que se contemplan en la propia Ley Federal del Trabajo desde su artículo 153°-C.

a) LA CONSTITUCIÓN

Para abordar cualquier tema susceptible de legislar es importante retomar los elementos más importantes que lo conforman, pero más importante aún es conocer su origen.

Tal es el caso de los temas de capacitación y adiestramiento a los trabajadores mexicanos, que como temas específicos son recientes, pero como actividades no son nuevas si tomamos como parámetro que ya desde la época de la Colonia se registraban actividades en esta materia.

Lo anterior se desarrolla originalmente con la instrucción de una persona experimentada en determinado oficio o actividad, a un aprendiz en tal o cual labor. Esto con el fin de impartir conocimientos y desarrollarle habilidades, si bien era un sistema de aprendizaje elemental, se puede afirmar que contaba con un proceso de instrucción para adaptar a los individuos a su actividad productiva.

En el capítulo de antecedentes de este trabajo, se mencionaba la problemática que enfrentaba México en el siglo pasado, relacionada con la formación de una verdadera República y con fundamentos sólidos, nuestra Carta Magna cuenta con antecedentes desde 1814, pero incluso en la Constitución promulgada en 1917, pese a tantos debates que se consagraron en la Exposición de Motivos del

Proyecto del Artículo 123°, no existió ningún numeral o fracción que determinara la aparición de la capacitación y el adiestramiento con rango constitucional. Los intereses primordiales de los legisladores dentro de un régimen individualista y liberal de principios de siglo, escapaban a una problemática laboral que enfrentaría la Nación derivada de un crecimiento demográfico y de la producción masiva; por eso, sus iniciativas se dieron en el ámbito de crear una normatividad estática para regular y hacer respetar los derechos fundamentales de los mexicanos.

La pauta que marca la creación del Artículo 123° es la prueba fiel de la preocupación por cumplir con el derecho de la libertad relativa a ejercer el trabajo que más conviniera a cada individuo, de aquí que años más tarde viniera una regulación amplia en cuanto a derecho laboral se refiere.

Paradójicamente, considerándose el Derecho del Trabajo algo inherente a los hombres y siendo la Constitución la máxima ley, nos encontramos que es hasta el 9 de enero de 1978 cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas en las cuales se elevan a rango constitucional, por considerarse un derecho obrero, la capacitación y el adiestramiento.

En la actualidad, el Apartado A del Artículo 123° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con dos fracciones, la XIII y que a la letra

dice: *“Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación”* y la XXXI que establece: *“La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: ...y respecto a las obligaciones de los patronos en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores...”* ambas fracciones corresponden a la obligación del patrón de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, siendo ésta un elemento primordial, para así llevar a cabo la aplicación de las disposiciones que al tema se refiere a cargo obviamente de las autoridades federales, sin dejar a un lado el apoyo de las autoridades estatales.

Por otra parte, se determina que la ley reglamentaria, en este caso la Ley Federal del Trabajo, fijará los sistemas, métodos y procedimientos que los patronos deberán acatar y seguir para dar un cumplimiento real, legal y oportuno de dichas disposiciones.

La relación de todas las ideas asentadas en este inciso, no quedan con puntos suspensivos toda vez que en el capítulo correspondiente, de este trabajo, se ampliarán tanto las obligaciones de dar y el derecho a recibir la capacitación y el

adiestramiento, así como la forma práctica de cumplir con ambos, dentro del ámbito de trabajo de las instituciones públicas de educación superior.

b) CONVENIOS INTERNACIONALES

En lo que a Derecho Internacional se refiere, en nuestro país, la Constitución Política del año de 1821, ya contenía la disposición relativa a los tratados internacionales que se celebraran, curiosamente tal planteamiento fue copiado de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, porque en aquel entonces no existía antecedente ni proyecto alguno que lo sustentara.

Lo interesante de aquella inserción fue que desde entonces no desapareció de la Carta Magna, dándole a los tratados internacionales el rango constitucional, pese a que existan debates contrarios a esa disposición y que en la práctica en muchas ocasiones esos tratados no son tomados en cuenta. A últimas fechas el Artículo 133° Constitucional a la letra dice: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario de que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*.

Por otro lado, los tratados se pueden definir como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos³.

Los tratados, también llamados convenciones, pactos, acuerdos, declaraciones, etcétera, son sinónimos unos de otros, aunque han causado confusión en torno a ellos, se encuentra que la esencia de cada uno de estos nombres es un acuerdo internacional de voluntades.

Los elementos de los tratados son generalmente capacidad, el consentimiento, el objeto y la causa. En México, la capacidad de celebrar los tratados internacionales se encuentra inserta en la soberanía inherente al País. El consentimiento para llevar a cabo la celebración de los pactos internacionales, se encuentra a cargo del Presidente de la República, con la limitante de que será sometido a la aprobación del Senado.

El objeto de un tratado es una parte muy importante, toda vez que este rubro se refiere a la licitud que tenga el contenido, es decir, no se puede celebrar un convenio en contravención al derecho interno, porque el mismo artículo 133° de nuestra Carta Magna, deja muy claro el hecho de que se podrán celebrar tratados

³ SEPÚLVEDA, César, *Curso de Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1960, p. 94.

pero en concordancia con la propia Constitución. Asimismo, se debe de contemplar que el objeto del tratado no sea un imposible.

La justificación de las obligaciones contraídas en la participación de un tratado, viene a resultar la causa. El Maestro Sepúlveda no está de acuerdo con la existencia de este elemento por lo que a Derecho Internacional se refiere.

Con relación a los convenios de la OIT (porque existen otros), que México ha ratificado en cuestiones laborales son 76, pero relacionados con las cuestiones de capacitación y adiestramiento que internacionalmente tiene como equivalente la formación profesional, sólo es uno, el convenio 142, pero no está de más mencionar los otros convenios y recomendaciones relativos al tema central de este trabajo.

Como primer antecedente internacional con el que contamos es el convenio 117 con el título "Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos)", adoptado el 22 de junio de 1962. En este instrumento se menciona en el preámbulo, que debe existir un progreso social con la garantía de elevar los niveles de vida de la población utilizando medidas, las cuales se encuentran definidas en el propio Convenio bajo distintos rubros.

La parte VI, referente a Educación y Formación Profesionales en su artículo 16° numerales 1 y 2, encierran los objetivos de la capacitación y el adiestramiento denominándole “formación profesional” para que con ésta al impartirse y adquirirse se logre una productividad elevada.

En lo que a la formación profesional se refiere existe toda una serie de reflexiones, reuniones y discusiones que llegan a un mismo objetivo, es decir, “elevar el nivel de vida”.

Algunas consideraciones se inclinan por la idea de que la capacitación y el adiestramiento tendrán que obtenerse desde la formación escolar básica hasta la profesional, esto con el fin de que el nivel de vida se eleve, o en su caso se obtenga, así como se fomente el desarrollo económico y se alcance el encuentro pleno con la actividad que se realiza, este tópico se plasma en las Recomendaciones 87, 88, 101, 104, 136 y 150, que se refieren a los programas especiales de educación y formación especial para los jóvenes y adultos⁴.

En el mismo orden de ideas encontramos el Convenio 142, llamado “Convenio sobre desarrollo de recursos humanos”, de 1975, en éste se establecen los lineamientos y objetivos básicos de una orientación y formación profesional, no

⁴ CHARRIS Gómez, Roberto, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 1994, p. 325.

solamente dentro del empleo, sino que también busca definir caminos que se tomen aún antes de emplearse, es decir, a temprana edad o prematura actividad profesional, este Convenio se conforma de cinco artículos completos que no dejan lugar a duda sobre su interpretación y aplicación⁵.

Ahora bien, la Recomendación 150 bajo el título "Desarrollo de los recursos humanos", amplía en forma detallada las características y objetivos que deben ser alcanzados a través de la formación profesional, asimismo, define quienes deben de intervenir en la creación de programas, citando al gobierno, a los trabajadores y a las empresas, incluso al apoyo internacional, además, señala quiénes deben de recibir orientación y quiénes formación, también puntualiza las zonas económicas tanto rural como la industrial.

Lo interesante de los documentos llámense convenios o recomendaciones, en cuanto a capacitación se refiere, es que no opera la exclusión por motivos de raza, sexo, o grado de cultura, al contrario uno de los objetivos de estos instrumentos es encontrar un punto de intersección en la carrera del desarrollo personal, intelectual y cultural para alcanzar conjunta e individualmente una adaptación y gusto por superarse, para llegar al final además de una especialización, a un mejor estatus de vida, una proyección máxima de la empresa, un uso adecuado de los

⁵ TRUEBA Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Internacional Social*, México, Porrúa, 1979, p. 733

instrumentos o herramientas de trabajo y todo desencadenará en una mayor y mejor productividad.

c) LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Para darle un seguimiento preciso a la inserción de la capacitación y el adiestramiento en la Ley Federal del Trabajo, en cuyo contenido no apareció ningún rubro destinado a estos temas, porque es hasta 1978 cuando la capacitación y el adiestramiento se plasman como elementos sustantivos de la legislación laboral, se hace indispensable remontarnos desde un siglo anterior para cumplir con el objetivo de entender el origen de los temas en cuestión.

A partir del año de 1870 podemos ubicar dentro del Código Civil, un capítulo destinado al aprendizaje que con algunas modificaciones también aparece en el Código de 1884. La relación entre el aprendizaje y la capacitación se da en que será el patrón o a través de él que se imparta el aprendizaje o la capacitación, con la diferencia que en el contrato de aprendizaje a cambio de ello su remuneración era mayor a la justa, mientras que la capacitación debe de ser gratuita.

El Contrato de Aprendizaje regulado por el Código Civil, en la legislación mexicana, se mantuvo vigente hasta 1971, el cual se definió como: *“El contrato en virtud del cual una de las partes se compromete a prestar sus servicios personales*

a otra, recibiendo a cambio la enseñanza de un arte u oficio y la retribución convenida". Este contrato no solamente se concretó al compromiso que asumía una de las partes de prestar sus servicios a otra, porque si bien es cierto esta forma de capacitación fue un medio para abaratar la mano de obra, además, no generaba ni obligaciones ni derechos relativos a tal prestación, motivo por el cual fue muy controvertido tal instrumento, porque se decía que los patrones tenían la facilidad de aprovechar la mano de obra con necesidad, explotando a todos aquellos individuos que quisieran entrar a trabajar por primera vez o que quisieran cambiar de actividad; pero si hacemos una comparación objetiva con lo que ahora se maneja en el marco legal para la formación ocupacional de los trabajadores encontraremos lo siguiente:

En el aprendizaje, era muy importante que quienes participaban en esos contratos tuvieran el deseo voluntario de aprender, y por otro lado el programa y/o material utilizado para tal efecto debía de estimular tal deseo de adquirir nuevos conocimientos, todo con la finalidad de no perder el tiempo, de sentirse interesado en lo que se aprendía, que si antes ya se había realizado tal o cual actividad ésta se perfeccionara, etcétera, motivación que en la actualidad a pesar de existir normas con un amplio contenido de derechos y obligaciones relativas a la capacitación y al adiestramiento, se pierden de vista no solamente de parte del patrón, sino también la parte empleada ya lo realiza mecánicamente como lo

analizaremos una vez que se desarrolle el tema de capacitación, específicamente en lo relativo a los trabajadores centrales de este trabajo.

Retomando lo sucedido entre 1940 y 1970, nos percatamos que durante este período el movimiento obrero se encuentra en medio de la superestructura (industrialización, grandes negocios de la iniciativa privada) y la represión que el gobierno ejerce en la medida que lo cree necesario para controlar la base trabajadora, razones por las cuales el interés para la formación ocupacional de los trabajadores fue limitado en un principio, pero poco a poco dicho interés se desbordó como medio para hacer más competitivas a las nuevas industrias. La apertura de nuevos empleos industriales requirió de mayores cantidades de mano de obra, además de propagar esta cultura industrial que permitiera al trabajador sumergirse en los sistemas de producción mecanizada, es decir, la inmersión en el ámbito de la maquinaria.

Entonces a partir de 1970, la Ley Federal del Trabajo vigente desde ese mismo año, aún con sus modificaciones y adiciones, entre las que se encuentran las relativas a la capacitación y el adiestramiento, consagra en diversos artículos lo que al tema se refiere.

Dentro de los principios generales, encontramos plasmados en el artículo 3° de la propia Ley Federal del Trabajo, la responsabilidad y el interés de todos los sectores que conforman la sociedad de fomentar la capacitación y el

adiestramiento, que con palabras textuales dice: “Art. 3°. - *El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es un artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivos de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.*”. Es decir, la impartición de estas últimas es preocupación del gobierno, el cual apoyará la creación del marco jurídico que las circunde como la observancia y aplicación de las mismas; a los patronos les corresponde darles la debida promoción entre sus trabajadores para que éstos a su vez las aprovechen; asimismo los trabajadores deben exigir ser capacitados y/o adiestrados, pero sobre todo estar dispuestos a asimilar todos los conocimientos que les hagan saber los capacitadores; y en un rubro muy especial procurar que las escuelas de nivel medio, medio superior y las universidades, se encaminen no solo a formar profesionistas sino entregar a la sociedad mano de obra altamente capacitada.

También el artículo 7° del ordenamiento citado en el párrafo anterior, la consigna de capacitación y adiestramiento para los trabajadores mexicanos está a cargo del patrón y el trabajador extranjero en forma solidaria, es decir se hace mención al extranjero porque si es el caso, éstos se encuentran contratados para capacitar, “Art. 7°. - *En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un*

noventa por ciento de trabajadores mexicanos por lo menos. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad. El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate. Los médicos al servicio de la empresa deberán ser mexicanos. No es aplicable lo dispuesto en este artículo a los directores, administradores y gerentes generales”. La obligación que asumen en este caso los extranjeros, es un caso excepcional ya que la propia ley lo marca diciendo que solamente en caso necesario y en forma temporal los extranjeros fungirán como capacitadores. También, en este espacio cabe señalar y reiterar que la educación profesional y profesional técnica son muy importantes como agentes capacitadores, toda vez que existiendo una diversidad de especialistas profesionales se cuenta con mano de obra realmente capacitada, que elevará la productividad en el desempeño de cada trabajo.

Ahora bien, en el artículo 25° fracción VIII del Título Segundo, correspondiente a las relaciones individuales de trabajo, de la misma Ley Federal del Trabajo, establece: “Art. 25°. - El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener: VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la

empresa conforme a lo dispuesto en esta Ley”, bajo este numeral se estipula que existe la obligación de que por escrito el patrón se compromete a impartir capacitación y adiestramiento para el trabajador, esto con la finalidad de que quede claro para ambas partes trabajador y patrón como derecho y obligación del primero y segundo respectivamente, que tanto la capacitación como el adiestramiento formen parte de los elementos esenciales de las relaciones individuales de trabajo.

Para confirmar lo anterior en el Título Cuarto relativo a los derechos y obligaciones de las partes que integran la relación de trabajo, en su artículo 132° fracciones XV y XXVIII, obliga al patrón no solo a impartir capacitación sino hasta participar en los objetivos y actos que realicen las Comisiones Mixtas encargadas, de este tema hablaremos en capítulos posteriores.

En el mismo Título pero ahora en el reciente Capítulo III, denominado de la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores, se encuentra el artículo 153° derivándose del mismo los incisos marcados de la A a la X, los cuales se resumen en la siguiente forma:

La capacitación y el adiestramiento se realizarán de preferencia en la empresa o lugar de trabajo, ambas se definen como un derecho con el que cuenta el trabajador, debiéndose consignar éste en el Contrato Colectivo o en las

Condiciones de Trabajo. Asimismo podrán existir instituciones que se dediquen a la capacitación aún fuera del mismo centro de trabajo, pero tales instituciones tendrán que estar autorizadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para poder impartir conocimientos.

Deben elaborarse planes o programas de capacitación acordes a la actividad que se realiza en la empresa, pues dentro de los objetivos de la capacitación o el adiestramiento se encuentra la actualización, el perfeccionamiento, la preparación del trabajador, la prevención de riesgos de trabajo, el incremento a la productividad y mejorar las aptitudes del trabajador.

Los trabajadores que sean de nuevo ingreso y deban ser capacitados o adiestrados, prestarán sus servicios bajo las mismas condiciones con las que fueron contratados mientras dure la capacitación o el adiestramiento. Asimismo, el trabajador tendrá la obligación de asistir puntualmente a los cursos, atender las indicaciones que se le proporcionen y presentarán los exámenes correspondientes.

Lo anterior, toda vez que se formarán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, que tendrán a su cargo la vigilancia estricta del cumplimiento, tanto de las obligaciones del trabajador como las del trabajador, a su vez estas

comisiones serán vigiladas por las autoridades laborales designadas para tal efecto.

Haciendo un breve paréntesis, hasta aquí llega la parte de labor interna en la que el trabajador y el patrón son determinantes en la ejecución de estos pasos, lo que a continuación se resume son los elementos adicionales para perfeccionar la capacitación y el adiestramiento.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, exhortará a los patrones, sindicatos y a los trabajadores que se encuentren dentro de una misma rama industrial o actividad, a que formen comités nacionales de capacitación y adiestramiento designándoles una serie de obligaciones y responsabilidades que consisten en participar, colaborar, proponer, formular, evaluar y gestionar todo lo relativo a la capacitación y al adiestramiento.

Por otra parte, en el contrato colectivo de trabajo se explicarán los objetivos y procedimientos establecidos en las empresas para impartir capacitación y adiestramiento.

Una vez revisado o prorrogado el contrato colectivo de trabajo, se darán 15 días para que se presenten los programas y planes ante la autoridad correspondiente.

Las empresas que no se rijan por un contrato colectivo de trabajo se apegarán a

los lineamientos marcados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de capacitación y adiestramiento.

Asimismo, las instituciones que soliciten el registro para estar en aptitud para capacitar y adiestrar, tendrán que cubrir una serie de requisitos para que les sean aprobados sus planes y programas, de lo contrario, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social hará las observaciones correspondientes, para que corrijan, modifiquen, se revisen y en su caso se aprueben los citados planes y programas. El patrón que no cumpla con presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas, será sancionado.

Al término de la capacitación, se expedirán constancias que quedarán registradas en un padrón. El trabajador puede rechazar la capacitación o el adiestramiento siempre y cuando demuestre con documentos y un examen, no necesitarlo.

Finalmente, entre otras opciones, el trabajador capacitado podrá ascender escalafonariamente; obviamente si esta forma de ascender se maneja dentro de su centro de trabajo; en cuanto a autoridades competentes y demás relativos relacionados con asuntos contenciosos, serán materia de otro capítulo.

d) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Constitución de 1917 dedicó un artículo especial relativo a todas las cuestiones obreras, redactándose así el artículo 123° el cual contuvo las más avanzadas normas en beneficio de los trabajadores para la época en que surgió, además de ser la primera en su género en el mundo que se interesó abordando ese tema⁶.

El texto actual del artículo 123° Constitucional comprende en su primer párrafo el Derecho del Trabajo, y constituye la culminación de una etapa más de su desarrollo histórico que refleja todas las significaciones nacionales en la expresión constitucional a partir de 1917.

En el texto original del multicitado artículo 123°, se consagran los Derechos Sociales que se han desarrollado a través de la historia dándole una dinámica especial a las leyes reglamentarias. Pero en sí las etapas notables de cambio en el mismo texto son tres⁷:

1. - En 1929 cuando el Congreso de la Unión en funciones con el Constituyente, decidió que las leyes relativas al trabajo fueran expedidas exclusivamente por el

⁶ DELGADO Moya, Rubén, *El derecho social del presente*, México, Porrúa, 1977, p. 385.

⁷ BUEN L., Néstor De, *Derecho del Trabajo*, 6ª ed., Tomo I, México, Porrúa, 1986, p. 630.

Congreso de la Unión, es decir, la importancia de esta decisión radica en centralizar las facultades de creación y expedición de la normatividad laboral.

2. - Para 1960 cuando el Congreso de la Unión incorporó con rango constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, reconociendo la condición de trabajador para el servidor público y equiparando sus derechos a los del trabajador subordinado en la relación laboral como factor de la producción, esta etapa cierra el círculo de las relaciones laborales extensivas y ampliando el ámbito de la regulación laboral.

3. - La última etapa para 1978 se incluyó el derecho al trabajo en el artículo 123° Constitucional, por lo tanto, los derechos laborales se han consagrado en la Carta Magna de la Nación.

Retomando los Debates de la época del Constituyente de Querétaro, se advierte que para los Constituyentes, los trabajadores al servicio del Estado, no eran trabajadores en pleno sentido de la palabra. Tan es así que cuando estallaron dos huelgas notables en aquella época, la del periódico "Pueblo" en Veracruz, y la de la fábrica "Cartuchos de México", al referirse a ellas, los Constituyentes expresaron que como eran servidores del Estado, no podrían considerarse amparados por los derechos, cuya inclusión en el artículo 123° se ventilaba, ya

que los trabajadores al servicio del Estado estaban asimilados al fuero militar por tratarse de servicios de la Nación.

Para el Constituyente de Querétaro, los derechos constitucionales del artículo 123°, eran exclusivamente para la clase trabajadora, considerados como factor de la producción, es decir, integrados por aquellos que están involucrados en la relación de trabajo entre particulares.

Por eso fue tan importante que en 1960 se le haya reconocido al Servidor Público en la Constitución su condición de trabajador y se le haya otorgado garantías sociales equiparables dentro del artículo 123° Constitucional.

Ahora bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Título Segundo, Capítulo IV, Artículo 43°, fracción VI, Inciso F, a la letra dice: *artículo 43°*. - *“Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:*

IV.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

f) establecimientos de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos

para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional”.

Al igual que en la Ley Federal del Trabajo, esta Ley marca como una obligación para el titular (de la dependencia), la capacitación y el adiestramiento, pero aquí se hace de manera expresa la idea de ascender en el marco del escalafón, también al trabajador se le impone como obligación recibir la capacitación o el adiestramiento, pero en el sentido de acudir a los centros de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia, Capítulo V, artículo 44°, fracción VIII.

Pues bien, como se menciona en un párrafo anterior, el ascender por escalafón es uno de los objetivos principales como consecuencia de capacitar o adiestrar al trabajador al servicio del Estado, por lo tanto, alguien debe de estar al cuidado de que se cumplan las disposiciones existentes al respecto.

Pero en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se habla de Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, sino de Comisiones Mixtas de Escalafón que se formarán por el mismo número de representantes del titular como de los empleados, aunque estas comisiones no sustituyen de ninguna forma a las primeras, sin embargo, es necesario mencionarlas porque más que vigilar que se lleve a cabo la capacitación y el adiestramiento, se encargarán de verificar que se cumpla con el objetivo mencionado en el párrafo anterior, es decir,

encuadrarse en el escalafón para que se realice la ocupación de las plazas con gente que reúna los requisitos y las condiciones solicitadas, entre los cuales es encontrarse capacitado o adiestrado.

En el capítulo correspondiente para analizar las condiciones de trabajo relativas a capacitación y adiestramiento del Instituto Politécnico Nacional, se buscarán puntos a desarrollar, para que éstos sean amplios y concretos al tema, toda vez que los empleados de la citada Institución se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPÍTULO III

CAPACITACIÓN Y CONTRATACIÓN COLECTIVA

En este capítulo se pretende plantear el desarrollo de las características de la capacitación en la contratación colectiva, ya enfocadas a su planteamiento dentro de los instrumentos que rigen los derechos y obligaciones de los trabajadores de las instituciones públicas de educación superior; además de explicar un inciso especial dedicado a las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.

Al realizar las reformas al artículo 3° Constitucional y con la adición del Capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo, el cual rige el trabajo de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley, se pretendió que los lineamientos establecidos específicamente para regular el trabajo universitario fueran compatibles con la autonomía universitaria, la libertad de cátedra e investigación así como los fines de cada institución¹, tales lineamientos se desarrollarán en el capítulo posterior.

También se propuso brindar una protección efectiva a los derechos del personal no solamente administrativo, sino también académico. Asimismo, por la existencia de una diversidad de regímenes de seguridad social en las instituciones públicas

¹ OROZCO Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, México, UNAM, 1993, p. 170.

autónomas de educación superior, se decidió convalidar los sistemas de protección social ya existentes con la obligación de que los derechos que se tuvieron bajo estos regímenes no fueran contrarios ni inferiores a los establecidos en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo.

En lo relativo a las sindicaciones, se obstaculizó definitivamente la creación de un sindicato único nacional dando cabida a la creación de sindicatos constituidos dentro de las instituciones públicas autónomas de educación superior, mismos que se integraron por los trabajadores que prestaban sus servicios en cada una de ellas, es decir, solo podrán crearse sindicatos de personal académico, de personal administrativo o de institución si se incorporan ambos tipos de trabajadores.

Por lo tanto, no se formaron sindicatos denominados de oficios varios, de industria, ni nacionales, pero se conservó la facultad para constituir federaciones y confederaciones, se previó además la titularidad en la contratación colectiva, estableciendo que los sindicatos de académicos y/o administrativos que se formaran en las instituciones públicas autónomas de educación superior se asimilaran a las formalidades de un sindicato gremial, pero en relación a los sindicatos institucionales se tomarán como lineamientos a seguir los del sindicato de empresa, obligando a los titulares en ambos casos a registrar los contratos colectivos ante las autoridades laborales competentes.

Es decir, los organismos gremiales que pertenezcan a las instituciones autónomas creadas por el Congreso de la Unión, se registraran ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las instituciones nacidas de la legislatura local, deberán hacerlo ante la junta de conciliación y arbitraje correspondiente, siendo la acción de registro el instrumento reconocido de personalidad jurídica de los sindicatos, para que estos defendieran los derechos colectivos de los agremiados ante cualquier autoridad pública, pero se deslinda el registro por sí solo del derecho conferido en relación a la contratación colectiva.

Pues bien, al garantizarse el derecho de los trabajadores universitarios a organizarse sindicalmente conforme a los nuevos lineamientos establecidos en exclusividad para los mismos trabajadores, se dio un paso muy importante, traduciéndose éste en la facultad de las organizaciones de trabajadores universitarios, para suscribir con sus respectivas instituciones los contratos colectivos de trabajo.

A manera de ampliar la información, es en este momento en donde se define el contrato colectivo de trabajo tal cual se encuentra en la Ley Federal del Trabajo como el *"Contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos"*.

A través del contrato colectivo de trabajo se busca elevar el nivel de las condiciones laborales, así como las prestaciones en beneficio de los trabajadores, coincidiendo esto último con los fines de la capacitación y el adiestramiento, pues el capacitar y el adiestrar conllevan a un mejoramiento personal, laboral y de vida para el trabajador.

A continuación, en los siguientes incisos podremos señalar y analizar las distintas disposiciones, instancias e instrumentos que se relacionan y utilizan en los contratos colectivos para llevar a cabo la capacitación y el adiestramiento.

A) RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

Una vez instituido el marco jurídico laboral (tema que se explica ampliamente en el próximo capítulo) en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, el cual difiere en forma sustantiva del régimen previsto para las relaciones colectivas en el campo de la industria, se detallará la forma de contratación colectiva en las instituciones públicas de educación superior.

Debido a las reformas laborales existentes en el año de 1980, se restringe entre otras cosas, el ámbito tradicional de la contratación colectiva obrero-patronal, porque sólo eran negociables aquellas materias que no resulten incompatibles con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de las

instituciones de educación superior, por ende, se excluyen de la contratación colectiva los temas u objetivos que afecten estos aspectos.

En este apartado, cabe aclarar que existieron algunos contratos colectivos pactados bajo aspectos contrarios a los principios de la autonomía universitaria (especialmente aspectos académicos) y los sindicatos alegaron que no podían aplicar la restricción de la contratación colectiva puesto que serían en forma retroactiva, pero como las disposiciones al respecto tienen carácter constitucional, el órgano constituyente tiene la facultad de modificar tales relaciones jurídicas existentes².

Las facultades que se confieren a las universidades de autogobernarse, así como para nombrar o cambiar órganos internos fijando también su procedimiento, elaborar y dictar sus propias normas, estatutos o reglamentos son para salvaguardar sus propios fines de creación, como ya se mencionó con antelación, factores, todos ellos, que su expresión de la autonomía de que gozan esas instituciones quedarán excluidas de la contratación colectiva porque si se incluyeran, violarían el autogobierno de las propias instituciones.

² TRUEBA Urbina, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, 6° ed., México, Porrúa, 1981, p. 620.

También se contemplan fuera de la contratación colectiva los aspectos relacionados con la estructura administrativa que van desde los aspectos gerenciales, la organización de planes y programas institucionales, hasta el nombramiento y cambio de los funcionarios administrativos.

Otros aspectos intocables en la contratación colectiva son los asuntos académicos que se refieren, entre otras cosas, a los planes y programas académicos, términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y todo lo que se refiere a la cátedra en cuanto a forma, tiempo y lugar, esto para garantizar todos aquellos procesos, decisiones y políticas vinculadas directamente con la esencia misma de las instituciones autónomas de educación superior.

En el área de finanzas encontramos que se prohíben las negociaciones colectivas en lo relativo a la distribución de los recursos materiales o humanos, que sirvan de apoyo en la investigación, difusión de cultura en cualquiera de sus fases o en alguna otra actividad que se relacione con los fines de las instituciones de educación superior autónomas por ley.

Concluyendo este inciso, afirmamos que las materias de negociación sujetas a contratación colectiva, son todas aquellas que no vayan en contra de la autonomía universitaria (política, financiera y administrativa), asimismo, las de negociación

obligatoria son las establecidas en la legislación laboral general y relativa a las propias universidades.

Pensando ahora en la inserción de la capacitación y el adiestramiento en la contratación colectiva, en el artículo 391° fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo, se establece que en los contratos colectivos de trabajo se deben incluir cláusulas relativas a estas materias, así como en la fracción VIII, cita a quienes deben impartirlas, en este supuesto encuadran la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, pues ambas se rigen por el Título Sexto Capítulo XVII constitutivos de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, en lo que se refiere al Instituto Politécnico Nacional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 87° fracción VI de una forma genérica y de interpretación marca que en las Condiciones Generales de Trabajo se establecerán las reglas convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Es decir, la capacitación y el adiestramiento no se manifiestan como tal en forma expresa y obligatoria, por eso, tal vez en las Condiciones relativas a los trabajadores del I.P.N. no son claras ni precisas tales disposiciones.

B) CONTRATO LEY

Retomando las cuestiones relativas a la sindicación de los empleados universitarios, es necesario puntualizar lo que en el artículo 353°-N de la Ley Federal del Trabajo se ha consagrado: *“Los sindicatos y las directivas de los mismos que se constituyan en las universidades o instituciones a las que se refiere este capítulo [XVII], únicamente estarán formadas por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de ellas y serán:*

- 1.- De personal académico,*
- 2. - De personal administrativo, o*
- 3. - De instituciones si comprende ambos tipos de trabajadores.*

Por lo anterior se excluye la creación de sindicatos de oficios varios de industria y nacionales”.

La prohibición de este tipo de sindicatos, confirman la autonomía universitaria, pero cabe aclarar que se deja la facultad para la formación de federaciones y confederaciones encontrándose entre éstas la Federación Nacional de Asociaciones y Sindicatos del Personal Académico de las Universidades Públicas (FENASPAU), Asociación Nacional de Asociaciones y Sindicatos de Personal Universitario (ANASPAU) y la Federación Única de Sindicatos de Trabajadores Administrativos Universitarios (FUSTAU).

Ahora bien, la firma de un contrato-ley no procedería en el caso de las instituciones públicas de educación superior, primero porque al analizar la definición del instrumento son muy claras las estipulaciones de condiciones bajo las cuales debe prestarse el trabajo, es decir, se comunicarían varios sindicatos ya sea de trabajadores o de patronos y esto equivaldría a la intervención de personas distintas a los empleados universitarios y se podrá afectar la autonomía universitaria que tiene rango constitucional.

Lo anterior, redundaría en el impedimento de que proceda en las instituciones públicas de educación superior, la huelga fundada en la causal de demanda de celebración de un contrato-ley.

La segunda razón por la cual no es procedente un contrato-ley en las citadas instituciones es porque también en la definición del instrumento se determina que las condiciones por pactarse, se refieren a una rama determinada de la industria y las instituciones referidas, no están consideradas como industria.

Pero con relación a la capacitación y al adiestramiento, en el artículo 412° fracción V, se inserta la obligación de citar en el contrato-ley la regulación sobre los planes y programas que se implementarán para llevar a cabo ambas cuestiones.

C) PLANES Y PROGRAMAS

Los criterios y lineamientos para la instauración de planes y programas sobre capacitación y adiestramiento han sido diversos, entre ellos se encuentran los dictados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría B de la Dirección General de Capacitación y Productividad, los cuales se mantuvieron vigentes desde su publicación en el año de 1985, hasta el 1° de abril de 1997, fecha en la que entraron en vigor los nuevos criterios que versan sobre lo mismo, dejando sin efecto los anteriores.

A partir de la última fecha citada con antelación, mediante Acuerdo se fijan criterios generales y se establecen los formatos correspondientes para la realización de trámites administrativos en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, estableciendo lo siguiente:

Que de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuidar de la oportuna constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas; aprobar los planes y programas de capacitación y adiestramiento que los patrones presenten; autorizar y registrar a las instituciones y personas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores y, en su caso,

revocar las autorizaciones y cancelar los registros concedidos, así como establecer registros de listas de constancias relativas a trabajadores capacitados.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sustenta lo dicho en el párrafo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995, considera la necesidad de facilitar y fomentar la actividad productiva, a través de la reducción de los requisitos y trámites que deben cumplir las empresas, así como de programas y acciones dirigidos a la mayor capacitación de la fuerza laboral y al mejoramiento sostenido de su productividad y calidad.

Que aunado a lo anterior, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996, señala que debe impulsarse un importante esfuerzo de desregulación y simplificación administrativa en todos los ámbitos y niveles de gobierno, así como el mejoramiento permanente de los servicios gubernamentales.

Que también, el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la federación el 7 de enero de 1997 establece la necesidad de revisar y simplificar el proceso administrativo de registro de las obligaciones legales en materia de capacitación y adiestramiento, con el fin de convertirlo en un elemento promotor de las ventajas

de la capacitación para los trabajadores y las empresas, que permita articular adecuadamente las acciones de difusión y de asistencia técnica de la Autoridad, con las partes del proceso capacitador que es necesario fortalecer en los centros de trabajo.

Además, que dentro del marco del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995, se ha procedido a revisar y evaluar las disposiciones administrativas derivadas de la Ley Federal del Trabajo, en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, con el propósito de facilitar el cumplimiento de las obligaciones patronales y dar mayor importancia a los esfuerzos específicos que se deben de realizar en cada empresa para la formación y actualización de la fuerza laboral.

Por lo tanto en el Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial, en su artículo segundo en forma textual señala lo siguiente:

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se establecen los siguientes criterios generales y formatos correspondientes, para la elaboración y presentación ante la Secretaría (STPS) de los planes y programas de capacitación y adiestramiento de las empresas:

1. Los planes y programas de capacitación y adiestramiento son el conjunto de acciones específicas que permiten atender las necesidades de formación, actualización y desarrollo de los trabajadores en las empresas, con el objeto de proporcionarles información sobre la aplicación de nueva tecnología, prepararlos para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, prevenir riesgos de trabajo, incrementar la productividad y, en general, mejorar las aptitudes del trabajador;

Por lo tanto, es una obligación que se desprende del artículo 513°-N de la Ley Federal del Trabajo, para este caso, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, presentarán los planes y programas generales respectivos sobre capacitación y adiestramiento, los cuales se respetarán bajo los lineamientos vigentes hasta 1984, y una vez concluidos se registrarán y se cumplirán los nuevos planes bajo las actuales normas.

En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su Contrato Colectivo de los trabajadores afiliados al Sindicato Único de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), en la cláusula No. 50 del mismo, no establece los tiempos de duración de los planes y programas de la capacitación y adiestramiento, únicamente se cita que se realizarán conforme a los lineamientos determinados en la legislación mexicana en materia de capacitación.

Los académicos de la U.N.A.M. convienen a través de su Sindicato que se informará a la U.N.A.M. sobre los planes y programas para la superación académica, pero no cita en ninguna de las dos cláusulas dictadas para lo mismo, referencia alguna al tiempo de duración, ni mucho menos que se deben de someter a la legislación existente al respecto, lo cual de alguna manera está implícito.

En la Universidad Autónoma Metropolitana se tiene específicamente un programa anual de capacitación, éste se cita en su Contrato Colectivo, el cual como se verá en el siguiente capítulo, incluye a trabajadores administrativos y a los académicos también.

En las Condiciones Generales de Trabajo del personal administrativo del Instituto Politécnico Nacional, también se consigna la obligación de elaborar planes y programas de capacitación, sin especificarse si serán anuales, generales o de cualquier otra forma.

D) COMISIONES MIXTAS DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

En la introducción de este Capítulo se habló de los objetivos generales de un contrato colectivo en cuanto a la capacitación y al adiestramiento se refiere,

haciéndose mención de la existencia de disposiciones, instancias e instrumentos que se determinan dentro del propio contrato.

Esto se vincula con las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento que surgen de una disposición de las autoridades correspondientes como lo es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y de la ley. Una vez creadas, son una instancia a la que se puede recurrir dadas sus facultades y se convierten en un instrumento para llevar a cabo la supervisión de la puesta en práctica de la capacitación y el adiestramiento.

Retomemos el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 1997, en donde se establece que a la Secretaría (STPS), le corresponde cuidar de la oportuna constitución y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento en las empresas; además en el artículo Primero del mismo Acuerdo detalla dicha facultad de la forma siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se establecen los siguientes criterios generales y formatos correspondientes, para la constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas:

- I. La comisión mixta de capacitación y adiestramiento es el grupo de trabajo responsable de vigilar en cada empresa la instrumentación y operación del*

sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos conforme a las necesidades de los trabajadores y de la propia empresa;

- II. *Las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento se constituirán en cada empresa y se integrarán de manera bipartita y paritaria. El número de sus integrantes y sus bases generales de funcionamiento serán determinados, de común acuerdo, por el patrón y los trabajadores o, en su caso, por el patrón y el sindicato titular del contrato colectivo de trabajo o administrador del Contrato-Ley;*
- III. *Cuando sea convenido por las partes y las necesidades de la empresa lo ameriten, en razón de su número de establecimientos, de sus características tecnológicas o de la cantidad de trabajadores que ocupe, se podrá constituir más de una comisión mixta, o bien, conformar subcomisiones mixtas, y*
- IV. *Las empresas deberán mantener en sus registros internos la información requerida por la Secretaría (STPS), respecto a la integración de las comisiones mixtas, conforme al formato DC-1, según el modelo preestablecido. La secretaría (STPS) podrá solicitar en cualquier momento la presentación de dicho formato, así como información de las bases generales de funcionamiento y las actividades de los últimos doce meses*

de las Comisiones Mixtas, para lo cual las empresas deberán conservar los registros internos correspondientes.

Es importante resaltar que las nuevas disposiciones que emitió la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con relación a la integración de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, facilitan la conformación de dichas comisiones, además que se precisan las funciones que deriven de ellas, pero desde mi punto de vista, el hecho de que la Secretaría haya dejado en forma discrecional tanto la integración de las comisiones como el que quiénes las iban a formar, pudiera en un momento dado ser motivo de abuso tanto de la empresa como del titular del contrato colectivo.

Ahora bien, no sólo existen tales disposiciones, contamos con un programa que refiere todos los elementos relativos a la actividad económica del País, éste es el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, pues estas últimas están consideradas como parte integral del desarrollo económico.

En los próximos capítulos se desarrollarán los temas relativos a capacitación y adiestramiento que forman parte del programa citado en el párrafo anterior, así como la integración de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento al interior de las instituciones U.N.A.M., U.A.M. e I.P.N.

CAPÍTULO IV

CAPACITACIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior universitaria se inicia en México en el siglo XVI, con la Real y Pontificia Universidad de México, para que siglos más tarde diera paso a lo que ahora conocemos como la Universidad Nacional Autónoma de México. Después como ejemplo de universidades privadas encontramos que para el año de 1912 aparece la Escuela Libre de Derecho y es en el año de 1943 cuando se crea el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, así como paralelamente aparece la Universidad Iberoamericana. Creándose hasta 1960 otras instituciones de educación superior.

Por lo que se refiere a la educación técnica a nivel superior, tenemos la aparición en 1792 del Real Seminario de Minería, creándose hasta 1916 la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos Electricistas y la Escuela Nacional de Química Industrial¹.

En la actualidad en nuestro País existen un sinfín de instituciones de educación superior, pero la idea de haber escogido la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Politécnico Nacional

¹ RANGEL, Guerra Alfonso, *La Educación Superior en México: Jornadas 86*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1983, pp. 11-15.

es porque cada una tiene características que han servido de ejemplo en la creación de otras instituciones similares.

La Universidad Nacional Autónoma de México tiene la importancia de ser, llamémosle así, el Alma Mater de las universidades incluso de América Latina, en cuanto a relaciones laborales también es un ejemplo fehaciente de las mismas por los logros obtenidos².

El Instituto Politécnico Nacional creado por el Gobierno Federal, institución concebida como la culminación de una serie de esfuerzos realizados en el área de la educación técnica en el cual se agrupan las escuelas superiores existentes y dependientes de la Secretaría de Educación Pública, así como las escuelas superiores de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, la de Ingeniería Textil, la de Comercio y Administración, así como la Nacional de Ciencias Biológicas entre otras, pero todas y cada una de ellas pese a depender de una Entidad Gubernamental, tienen gran importancia relativa a un seguimiento indirecto de las universidades autónomas por Ley³.

Ahora bien, la Universidad Autónoma Metropolitana se crea a fines de 1973, pero comienza sus funciones en el año de 1974. Esta Universidad tiene la

² Idem., p. 180.

³ Ibidem.

representación de un nuevo proyecto que se cristaliza en tres unidades académicas distribuidas en la zona metropolitana del Valle de México. Cuenta con una organización distinta, teniendo un Rector General y Cuerpos Colegiados; cuenta además con divisiones por áreas de conocimiento en lugar de facultades y escuelas, tales divisiones se componen por departamentos, por disciplinas específicas o por conjuntos homogéneos de éstas⁴.

En todas las instituciones de educación superior, cuando se crean sus administraciones se origina el empleo de gente especializada, pero en fechas recientes las autoridades responsables de alto nivel en las propias instituciones han puesto especial atención en esta situación dedicándose a elaborar proyectos encaminados a la formación y capacitación del personal administrativo y académico en diferentes áreas y niveles de ejecución.

El que la capacitación y el adiestramiento formen parte de la estructura orgánico-administrativa de las instituciones de educación superior, se debe a que dentro de la lucha por formar sindicatos de los trabajadores universitarios, éstos las hicieran parte de los derechos que se plasman en sus contratos colectivos de trabajo.

⁴ Ibidem.

Según José de Jesús Orozco⁵, la sindicación en las multicitadas instituciones se mueve sobre tres ejes muy importantes: el estructural, el político y el económico, que serán los siguientes:

Referente al estructural, encontramos la improvisación de la gente que para distintos puestos es contratada. Esto da la pauta para que exista incluso un trato despersonalizado entre las autoridades y sus empleados administrativos o académicos, aunado a que en los últimos treinta años se han creado el 69% de las universidades existentes, por lo tanto, se tiene conocimiento de la fundación al vapor de universidades, las cuales tienen relaciones laborales similares a las que se dan por ejemplo en la industria o el magisterio entre otros.

La abstención de algunas autoridades universitarias para regular los aspectos laborales da margen a que el personal académico pugne por una protección gremial y soliciten el aumento de personal académico de carrera, lo cual es muy importante en cuanto a la capacitación y el adiestramiento, pues se busca gente altamente capacitada para dos cuestiones, una es capacitar o adiestrar a otras y/o no invertir más recursos en los capacitadores.

En el eje de la economía, el proceso inflacionario sufrido desde los 70's y la pérdida del valor adquisitivo hizo pensar que a través del sindicato se podrían

⁵ OROZCO, Op. Cit., p. 158.

resolver los problemas que en este campo se enfrentaban, pero la ineficacia de algunas agrupaciones de personal académico y administrativo han sido determinantes para la promoción de mejoras laborales a sus miembros, como es el objetivo de la capacitación y el adiestramiento.

La sindicación se toma como alternativa para alcanzar el nivel de salarios comparativos a los profesionistas del sector público y privado, pero también para enfrentar las políticas del gobierno que ha ido disminuyendo el subsidio a las universidades, aunque para los 70's se presta más atención a esto aumentando en poca proporción, tal subsidio.

Uno de los ejes que también se menciona es el político, que se marca en los 60's por el movimiento estudiantil, no sólo a nivel nacional sino también internacional, en éste se hacen valer los objetivos de organización y estructura de las instituciones de educación superior lográndose con esto abrir paso al sindicalismo.

Entre otros aspectos políticos encontramos el cambio de la ideología del personal académico, con influencia desde 1946 de la Federación Mundial de los Trabajadores Científicos. Los sindicatos evolucionaron a nivel nacional, como fue el caso de los empleados administrativos de las universidades (antecedente directo de la sindicación académica).

La representación del sindicalismo como instrumento para poder hacer una estructura del personal académico, así como la búsqueda de mayor participación de los académicos en el gobierno universitario y la regulación académica, traen como consecuencia la formación de una política interna con mucha cohesión.

Una vez establecidos los motivos y causas de la sindicación, se percibe que el problema que resulta de las agrupaciones sindicales del personal universitario trae como consecuencia la confusión que existe para determinar el marco jurídico laboral que debiera de ser aplicado para las organizaciones gremiales con las que se contaba, obtuvieran el reconocimiento de su capacidad jurídica de ejercicio para firmar un contrato colectivo de trabajo.

El procedimiento que seguían algunas agrupaciones de empleados universitarios, tanto académicos como administrativos, se concretaba a que los representantes gremiales presentaran ante el gobierno universitario colegiado titular de la facultad legislativa interna, sus instrumentos colectivos correspondientes, y tal órgano otorgaba validez formal a esos instrumentos prevaleciendo para entonces el régimen estatutario.

También se dio el caso de que algunas universidades pactaron auténticos contratos colectivos de trabajo mismos que surtían efectos a partir de la fecha convenida.

Para principios de 1980, el porcentaje de sindicación y contratación colectiva era alto en las universidades públicas, mientras que en las privadas sólo se tiene conocimiento de algo similar en la Universidad Iberoamericana, pero con la agravante de que aún no se encontraba el encuadramiento jurídico de las relaciones colectivas de dichas instituciones, es decir, no se sabía si se podían regir como los empleados del apartado "A" o como los del "B" del artículo 123° Constitucional o bien, por la ley equivalente a éstos de cada Estado, en el caso de las Universidades Estatales, o bien por los Estatutos internos que en cada caso se corría el peligro de no tomar en cuenta las leyes reglamentarias respectivas.

La Ley Orgánica de 1929 de la U.N.A.M. establecía en su artículo 31°, que aunque los trabajadores universitarios no se consideraban empleados federales, sí se regirían por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, surgiendo en el mismo año los primeros indicios de sindicación.

Ya en la Ley Federal del Trabajo de 1931 se contempla a trabajadores universitarios, pero el Pleno de la Suprema Corte dijo que no, que los trabajadores universitarios eran equiparables en funciones a los servidores públicos⁶.

⁶MÉXICO: Secretaría del Trabajo y Previsión Social :*Origen y repercusiones de la primera ley federal del trabajo*, Publicación Conmemorativa de la Primera Ley Federal de 1931-1981.

En 1933, se establece la autonomía absoluta de la U.N.A.M., pero poco antes de la promulgación de su Ley Orgánica se considera que las relaciones laborales universitarias se regirán por el régimen previsto para los trabajadores del sector privado, por lo tanto, se constituyó y se registró el Sindicato de Empleados y Obreros de la Universidad Autónoma de México (SEOUAM), cuyo registro fue meramente “nominal”⁷, toda vez que prácticamente nunca se utilizó.

En 1938, se promulgó el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual se modificó ligeramente en 1941 y en éste se autorizaba la organización colectiva y de manera restringida el derecho a la huelga⁸.

El 30 de octubre de 1935 el Gobierno Federal para disminuir la fuerza que ya para entonces tenía la Universidad Autónoma de México, se creó el Consejo Nacional de Educación Superior y la Investigación Científica, el 18 de febrero de 1936 se inauguró la Universidad Obrera y en 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas constituyó el Instituto Politécnico Nacional, quitándole el carácter de nacional a la Universidad Autónoma de México para luego adjudicárselo al Instituto mencionado.

⁷ SILVA Guerrero, Lucila, *Cronología del sindicalismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (1929-1979)*, Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria, V. I, No. 2, (octubre-diciembre de 1979), p. 130-134.

⁸ *Idem.*, p. 51.

Después de una serie de problemas internos el 6 de enero de 1945, tras largos debates se promulga la Nueva Ley Orgánica de la U.N.A.M., siendo el primer ordenamiento elaborado por la propia comunidad universitaria.

En los estatutos integrantes de la Nueva Ley, se establece que las relaciones entre las Universidades y sus servidores son de carácter estatutario y no contractual. El 6 de junio de 1952 en el Diario Oficial de la Federación por decreto se afilian los trabajadores universitarios al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

Por otra parte, los Estatutos y Reglamentos no contenían sindicación, contratación colectiva o huelga, después de quedar claro lo referente a estatutos y reglamentos, se negó en diversas ocasiones el registro de sindicato alguno para los trabajadores universitarios, de esto surge que el 20 de diciembre de 1965 el Consejo Universitario, aprobara el Estatuto de Personal Administrativo al Servicio de la U.N.A.M., concediéndole a tal personal el derecho a asociarse sin ser un sindicato sin acciones de mejoramiento económico, cultural, social y físico.

Para 1971, surge una organización paralela a la A.T.A.U.N.A.M. (Asociación de Trabajadores Administrativos de la Universidad Nacional Autónoma de México), y es el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la U.N.A.M., al cual se negó su registro en 1972.

Del personal académico se tiene como antecedente de su sindicación en 1955, pues se organizó en ese año la Unión de Profesores, Empleados y Trabajadores de las Preparatorias números 1, 3 y 5. Para el 29 de diciembre de 1964 surgió un conflicto entre la Institución y algunos profesores formándose el Sindicato de Profesores, Empleados y Trabajadores de la U.N.A.M., el cual quedó olvidado, integrándose también en 1965 el Sindicato de Profesores de la U.N.A.M.

El 25 de octubre de 1972, comenzó la problemática surgida del rechazo formal e interno de las agrupaciones gremiales de trabajadores universitarios que lo solicitaban, por lo que decidió el S.T.E.U.N.A.M. llegar al paro de labores, es decir, un movimiento de huelga ilegal.

Las autoridades universitarias se ocuparon de elaborar 12 puntos equiparables a un contrato colectivo y así poder calmar los ánimos que en esos momentos estaban alterados, de esta conciliatoria surge el Sindicato Independiente de Trabajadores de la U.N.A.M.

Existían dos coaliciones de trabajadores administrativos, el S.T.E.U.N.A.M. y el S.I.T.U.N.A.M., entre las promesas de las autoridades universitarias aparece la figura "Convenio Colectivo de Trabajo" mismo que reemplazaría al Estatuto de Personal Administrativo de 1965. A partir del 5 de diciembre de 1974, se revisaría

el citado convenio cada dos años, el 1° de noviembre respecto de las condiciones de trabajo y demás prestaciones, además, cada año por revisión de salario.

Para los académicos el ejemplo de los administrativos fue de seguirse, el 2 de mayo de 1975 cuando se reconoce al S.P.A.U.N.A.M. y a otras asociaciones como organizaciones gremiales, el reconocimiento del personal académico con carácter de trabajador, además, la revisión de las condiciones de trabajo gremiales que se aprobaron e incluyeron en el Estatuto del Personal Académico.

En el caso que se cita en el párrafo anterior también se encontraban dos grupos el S.P.A.U.N.A.M. y el A.P.A.U.N.A.M. que con posterioridad formarían las Asociaciones Autónomas de Personal Académico de la U.N.A.M. (A.A.P.A.U.N.A.M.), quienes finalmente se quedarían con la mayoría de los afiliados⁹.

Cabe hacer un paréntesis para dejar en claro que todos los antecedentes que se mencionan en estas páginas son necesarios para entender los obstáculos que se tuvieron que librar para llegar al establecimiento total de las universidades.

⁹ VALADES, Diego, *El conflicto laboral de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1977*, México, U.N.A.M., p. 53-66.

En su afán de lograr nuevamente la mayoría de afiliados, el S.P.A.U.N.A.M. se fusionó con el S.T.E.U.N.A.M. a través del llamado “Convenio Político Sindical” y surgió de esto el Sindicato de Trabajadores de la U.N.A.M. (S.T.U.N.A.M.), pero lo único que dicho sindicato logró fue que se previó la posibilidad de que si éste obtenía la mayoría, podría ser titular del Convenio Colectivo de Trabajo, pero los instrumentos vigentes eran firmados con el S.T.E.U.N.A.M. y A.P.A.U.N.A.M.

Existía para los 70's tal anarquía jurídica que por ejemplo, dos universidades públicas autónomas creadas por el Congreso de la Unión preveían un régimen laboral distinto al de otra universidad creada por el mismo órgano, pero establecían idéntico régimen que el de una universidad no autónoma creada por el Ejecutivo Federal, es decir, en el primer supuesto se encuentra la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Chapingo y la Universidad Pedagógica Nacional, que se regían por el Apartado “B” y en el segundo caso, la Universidad Nacional Autónoma de México, regida por el Apartado “A”, la confusión también se trasladó a las universidades públicas estatales.

La inestabilidad no sólo existió en el área laboral, también se detectó en el régimen de Seguridad Social previsto para los trabajadores universitarios, ya sea por la propia ley orgánica o por el instrumento colectivo de trabajo.

Es decir, el personal de las universidades que se crearon por órganos de la Federación, así como algunos por legislaturas estatales, se ubicaron bajo el régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), aunque este régimen fuera para los empleados contemplados en el Apartado "B" del artículo 123° Constitucional.

Por otro lado, algunas universidades, entre ellas las estatales, sus empleados gozaban de los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social. En cambio otras, tenían su propio órgano que prestaba servicios sociales. Pero lo anterior no era todo, las circunstancias peores fueron las de los trabajadores universitarios que no contaban con ningún tipo de seguridad social.

Por lo que respecta al registro de los sindicatos universitarios, mismo que fue negado por las autoridades administrativas y laborales federales, en algunas entidades estatales se les concedió el registro bajo los lineamientos del Apartado "A" del artículo 123° de la Carta Magna.

Ahora bien, una vez extendidas y conocidas las acciones efectuadas a fin de llegar al sindicalismo y a la negociación colectiva dentro de las universidades mexicanas, se lograron pactar diversos instrumentos colectivos de trabajo entre los representantes de la institución respectiva y los gremiales de su personal administrativo y/o académico.

La mayoría de esos instrumentos se denominaron “Convenio Colectivo de Trabajo” o “Contrato Colectivo de Trabajo”. En otras universidades formaban parte o todo de un estatuto y aún más se utilizó la denominación “Condiciones Generales de Trabajo”.

La diferencia existente entre cada instrumento se dio de la siguiente manera:

Los contratos colectivos de trabajo se suscribieron por sindicatos ya registrados ante las autoridades competentes; los convenios colectivos de trabajo y los estatutos eran sometidos ante las propias autoridades internas, como lo eran los órganos colegiados y representativos que les daban la validez necesaria; en lo que se refiere a las condiciones generales de trabajo derivan del artículo 87° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, caso en el que se encuentra el Instituto Politécnico Nacional, en donde se manifiesta que el titular de la dependencia sólo tomaría la opinión del sindicato respectivo para fijar tales condiciones pero de ninguna manera negociarían con el sindicato colectivamente.

La anarquía jurídica continuaba y se agudiza de 1973 a 1979, período en el que algunos empleados universitarios se regulaban como servidores públicos y otros por la Ley Federal del Trabajo, trayendo esta situación, incertidumbre, amenazas y realizaciones de paros, además de desviarse del fin para lo que se crearon las universidades.

Para el año de 1976, el entonces Rector de la Máxima Casa de Estudios Dr. Guillermo Soberón, le hizo patente al Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, a través de un proyecto, su deseo de que se creara un apartado "C" del artículo 123° Constitucional, mediante el cual se pudieran regular las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, toda vez que no podían pertenecer al Apartado "A" por no ser una empresa y no organizar los factores de la producción (capital y trabajo), pero tampoco les correspondía el régimen del Apartado "B", pues el servicio que prestaban no era equiparable al de los servidores públicos.

A partir de lo anterior, se comisionó a los licenciados Mario Moya Palencia y Pedro Ojeda Paullada, el primero Secretario de Gobernación y el segundo Procurador General de la República, para que hicieran un censo a través de audiencias públicas, con la finalidad de recopilar los puntos de vista de la comunidad universitaria incluidos los sindicatos y asociaciones gremiales, al igual que profesores e investigadores, como resultado se obtuvo a favor de la propuesta un 58.20%, en contra un 38.80% y el 2.98% restante, no se pudo definir su apreciación.

Pero la propuesta hecha por el Rector fue debatida aún hasta 1979, año en que se celebró en Mérida, la Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de las Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, en la

cual se analizaron diversos puntos que serían la base para elaborar la legislación que más adelante garantizaría los derechos de los trabajadores universitarios.

Asimismo, las autoridades universitarias realizaron consensos y audiencias para definir las condiciones particulares que tendrían que ser incluidas en el Apartado "A" del artículo 123° Constitucional para adecuar la situación laboral universitaria.

Por fin, el 11 de octubre de 1979 el entonces Presidente de la República Mexicana, Lic. José López Portillo, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para elevar a nivel constitucional la autonomía universitaria y por decreto, el 6 de junio de 1980 que se publicó en el Diario Oficial el 9 del mismo mes, la adición de la fracción VIII del artículo 3° Constitucional, cambiando además el número de la última fracción del mismo artículo quedando de la forma siguiente:

"Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A"

del artículo 123° de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

Con lo anterior, se dio un acercamiento entre las autoridades universitarias y las principales organizaciones de trabajadores universitarios, tanto académicos como administrativos, aunque dicha reforma no bastó para adecuar y aplicar de inmediato la ley reglamentaria correspondiente.

Las inconformidades por parte de los trabajadores universitarios continuaban, porque todavía lo relacionado con algunos instrumentos colectivos no quedaba claro, por lo tanto, en junio de 1980 el autodenominado Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios solicitó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de un desplegado periodístico su registro, toda vez que éste ya había sido solicitado formalmente desde 1979, pero la dependencia gubernamental se declaró incompetente para acceder a la petición, desprendiéndose de lo anterior un emplazamiento a huelga que no era legal, pero ocasionó gran revuelo.

El 20 de octubre del mismo año 1980, se publicó en el Diario Oficial el capítulo XVII que se adicionó al Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, rubro exclusivo para trabajadores administrativos y académicos que prestan sus servicios en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley.

Por lo tanto, se excluyen de este capítulo XVII las relaciones laborales en las instituciones de educación superior con carácter de privadas por no contar con autonomía y las de aquellas que no son tampoco privadas, es decir, como el Instituto Politécnico Nacional, toda vez que sus trabajadores se equiparaban al régimen de los servidores públicos.

De todo lo ya mencionado en este capítulo, se desprende la firma de un contrato colectivo, en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con dos sindicatos, el S.T.U.N.A.M. (Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México) que agremia a todos los trabajadores administrativos y el A.A.P.A.U.N.A.M. (Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México); el S.I.T.U.A.M. (Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana), en el cual se agrupan tanto trabajadores administrativos como académicos.

Ahora bien, como ya se mencionó, el Instituto Politécnico Nacional cuenta con una serie de cláusulas contenidas en lo que se llama en la Administración Pública las Condiciones Generales de Trabajo, considerando a los administrativos como no docentes y los académicos son docentes, además de tener cada cual su ordenamiento los cuales analizaremos en breve, en sus rubros relativos a la capacitación y el adiestramiento.

a) *UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO*

Una vez detallada la forma en que las universidades en general obtuvieron su reconocimiento sobre todo en el ámbito laboral, abordaremos ahora en forma directa los planes y el desarrollo de los mismos que en cada institución se plantean respecto de la capacitación y el adiestramiento.

En lo que se refiere a la U.N.A.M., ésta es muy clara en sus definiciones de capacitación y adiestramiento, cuyos conceptos se transcriben a continuación:

Capacitación.- *Cursos que desarrollan los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores preparándolos para ingresar a laborar en la U.N.A.M. o para desempeñar un puesto de trabajo superior al que ocupa.*

Adiestramiento.- *Cursos que desarrollan, perfeccionan y especializan los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores con el propósito de actualizarlos en sus puestos de trabajo y mejorar su desempeño.*

Bajo el perfil de estas definiciones la U.N.A.M. elabora un Plan de Capacitación y Adiestramiento para los trabajadores administrativos de base, cuyo marco jurídico es la legislación mexicana en materia de capacitación.

Como un acuerdo entre la U.N.A.M. y el S.T.U.N.A.M. (Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México), se deja como facultad a la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, el establecimiento de dicho Plan, el cual comprenderá todas aquellas actividades que se realicen para el cumplimiento de las obligaciones legales en la materia.

Primero, plantearemos el objetivo que el Plan de Capacitación y Adiestramiento contiene en sus líneas:

1. - Que los trabajadores eleven su nivel educativo general mediante la instrumentación de actividades tendientes a lograr su superación, incluyendo la de escolaridad que ya se tienen pactadas o se lleguen a pactar.

2. - Crear las mejores condiciones que permitan a los trabajadores y a sus hijos adquirir la preparación adecuada para ascender o ingresar a laborar en la U.N.A.M.
3. – Que los trabajadores conozcan y eliminen las deficiencias en el desempeño de su puesto de trabajo mediante su asistencia y participación en los cursos y actividades que se programen al efecto.
4. – Establecer cursos y actividades permanentes y periódicas para los trabajadores, a efecto de que adquieran la preparación adecuada para ocupar los ascensos escalafonarios respectivos.
5. – Que los trabajadores participen en cursos que apruebe la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, con el objetivo de que se capaciten según la propia definición de capacitación que se citó con anterioridad, a fin de que accedan al proceso escalafonario pactado entre la U.N.A.M. y el S.T.U.N.A.M.
6. – Que los trabajadores que participen y acrediten en los cursos de promoción que apruebe la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento y ejecute la U.N.A.M. conforme a los lineamientos de la propia Comisión, pasen a formar parte de la lista de aptos de la Comisión Mixta Permanente de

Escalafón para su promoción escalafonaria en vacantes que se generen, previa relación de acreditados que la C.M.P.C.A. envía a la Comisión Mixta Permanente de Escalafón.

La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento tiene una función determinante en el objeto planteado en los numerales anteriores, pues los cursos de capacitación y adiestramiento serán determinados por esta Comisión, fijando etapas anuales, en las que, durante la vigencia del Plan se contemplen todos los puestos, previos diagnósticos de necesidades y priorización de la propia Comisión.

Así como la Ley respectiva obliga a expedir constancias laborales de acreditación, los trabajadores que participen y aprueben los cursos que determine la C.M.P.C.A. recibirán tal constancia; obviamente la C.M.P.C.A. determinará las características y requisitos de los participantes, así como la integración de los grupos respectivos.

La Comisión Central cumple con un amplio programa para llevar a cabo la capacitación y el adiestramiento, para lo cual se crearán en las dependencias de la U.N.A.M. como apoyo, subcomisiones mixtas, las que funcionarán en los términos establecidos en el Reglamento de la propia Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, dichas subcomisiones, deberán seguir los lineamientos que se les marquen para la realización de sus actividades.

La intervención de la U.N.A.M. es determinante en el cumplimiento del fin que se ha trazado en el Plan de Capacitación y Adiestramiento, por lo tanto, se obliga a proporcionar en distintas dependencias y centralmente los locales adecuados y recursos suficientes para la enseñanza, desarrollando un programa de estímulos para los instructores internos habilitados y dotará de los instrumentos necesarios para la mejor realización de las actividades y cursos que se convengan por la Comisión Mixta, quien será la instancia que coordine los esfuerzos en esta materia.

Como todo proyecto, no solamente deberá contener un objetivo, también es necesario que cuente con lineamientos de proceso o desarrollo, en el caso de la aplicación de la capacitación y el adiestramiento para los puestos determinados en el Catálogo de Puestos del Personal Administrativo de Base de la U.N.A.M., se sujetará a lo siguiente:

1. – Disposiciones normativas:

- a) Lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123°, Apartado “A”;
- b) La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado “A” del artículo 123° Constitucional;
- c) Las disposiciones aplicables de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

- d) El Contrato Colectivo de Trabajo para los trabajadores administrativos de la U.N.A.M.;
- e) El convenio U.N.A.M.-S.T.U.N.A.M.-I.N.E.A.;
- f) El Reglamento de la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento;
- g) La Estrategia General de Capacitación y Adiestramiento para el Personal Administrativo de Base, suscrita por las partes el 25 de marzo de 1985;
- h) El Plan de Capacitación y Adiestramiento de la U.N.A.M.; y
- i) Los acuerdos emanados de la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento;
- j) Los Acuerdos y Disposiciones establecidos y que se establezcan en el futuro en materia de capacitación y adiestramiento en el marco jurídico señalado en los incisos anteriores.

2. – El proceso de capacitación en la U.N.A.M. se desarrollará en tres etapas:

- a) La primera, que corresponde a la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, consistirá en recopilar toda la información pertinente para la realización de los diversos proyectos y programas, que la propia Comisión acuerde.

En esta etapa se definen: La fundamentación teórica correspondiente; la metodología a utilizar; los contenidos en los planes, programas y lineamientos

derivados de los anteriores; los propósitos y objetivos a alcanzar, la naturaleza de los materiales didácticos necesarios para cada caso; las condiciones generales y particulares de la realización de los cursos; la evaluación de los mismos a nivel piloto, las evaluaciones que se aplicarán en el transcurso del proceso; los ajustes que procedan como resultado de la realización de la prueba piloto; las condiciones en que procederá la implantación de los proyectos a que se refiere este inciso, así como los mecanismos de control y seguimiento correspondientes.

- b) La segunda, corresponde a la Subdirección de Capacitación y Desarrollo de la Coordinación General de Asuntos Laborales dependiente de la Secretaría Administrativa y las instancias bilaterales competentes de las dependencias que participen en los diversos proyectos y programas, las cuales procederán a la instrumentación y operación de los mismos, conforme a los lineamientos establecidos por la Comisión Mixta bajo la supervisión de ésta en todo tiempo.
- c) La de seguimiento, que tiene como propósito general conocer los efectos del proceso de capacitación en el desarrollo del trabajo en las diversas dependencias universitarias y en el desempeño del trabajador. Las acciones respectivas serán elaboradas y supervisadas por la C.M.P.C.A.

Para la realización y supervisión, según el caso, de las etapas anteriores la Comisión Mixta, nombrará de entre sus miembros a los responsables por cada una de las partes que la constituyen.

3. – En el proceso de capacitación y adiestramiento intervendrán:
 - a) Por parte de la U.N.A.M.: El Secretario Administrativo y el Coordinador General de Asuntos Laborales.
 - b) Por parte del S.T.U.N.A.M.: El Secretario General y el Secretario de Cultura y Educación.
 - c) La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, órgano e instancia bilateral Institucional de funcionamiento regular.
 - d) Las subcomisiones mixtas de capacitación y adiestramiento de las dependencias que participen en los diversos proyectos y programas, ello conforme a los lineamientos de la C.M.P.C.A. y bajo la supervisión de ésta en todo tiempo.

4. – La C.M.P.C.A. es la instancia responsable de la coordinación de los esfuerzos que se realicen en el proceso de capacitación y adiestramiento de la U.N.A.M.

5. – La capacitación o el adiestramiento deberán impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, la C.M.P.C.A. acuerde que podrán impartirse de otra manera, así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la materia de la contratación colectiva, en cuyo supuesto, la

capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo, al tenor del artículo 153° E de la Ley Federal del Trabajo.

6. – Cumplir con lo previsto en todo aquello que se cita en la Ley Federal del Trabajo en relación a la capacitación y el adiestramiento, además con lo acordado bilateralmente.

7. – Partiendo de los perfiles ocupacionales de cada puesto, del Catálogo de Puestos del Personal Administrativo de Base y la detección de las necesidades de capacitación y adiestramiento, unificar los criterios requeridos para la realización de las acciones de capacitación y adiestramiento.

8. – Modalidades de los cursos:
 - a) En cuanto a su periodicidad: Serán permanentes, eventuales y especiales.
 - b) En cuanto a su contenido: Son técnicos, conceptuales y de interrelación.
 - c) En cuanto a su necesidad: Se catalogan como urgentes, necesarios y convenientes.
 - d) En cuanto a destinatarios: Existen de capacitación, adiestramiento, actualización, perfeccionamiento, así como de desarrollo que apruebe la Comisión Mixta.
 - e) En cuanto a su amplitud: Hay generales, especializados y específicos.

9. – Los propósitos de los cursos de capacitación y adiestramiento para los puestos administrativos de base serán los siguientes:
- a) Preparar a los trabajadores para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, a los que podrán acceder con la declaración de apto que emita la C.M.P.C.A., cumpliendo con lo mencionado en el numeral 6 del objeto del Plan de Capacitación y Adiestramiento de la U.N.A.M.
 - b) Preparar a los cónyuges e hijos de los trabajadores para ingresar a laborar en la U.N.A.M.. Al cónyuge y a los hijos que aspiren a ingresar y que no acrediten la evaluación correspondiente en base a los requisitos establecidos en el Catálogo de Puestos del Personal Administrativo de Base podrán asistir a cursos de capacitación y/o adiestramiento en la medida que se convoquen los cursos en un número no mayor al 10% del cupo del grupo.
 - c) Coadyuvar a la prevención de riesgos de trabajo.
 - d) Mejorar el funcionamiento y servicios institucionales, contribuyendo así al mejor logro de los objetivos de la U.N.A.M.
 - e) Desarrollar, perfeccionar y especializar los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores con el propósito de actualizarlos en su puesto de trabajo y mejorar su desempeño.
 - f) Incrementar la preparación laboral y la formación profesional de los trabajadores.
 - g) Alternar el esfuerzo, el sentido de responsabilidad y la dedicación de los trabajadores, en el cumplimiento de sus labores.

h) Contribuir a elevar el nivel general de los trabajadores.

10.— La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento determinará, en cada caso específico, las facilidades que se otorgarán a los trabajadores para participar en el proceso de capacitación, conforme lo establece en lo relativo al lugar y tiempo en que deberá impartirse la capacitación, en apego al procedimiento que para el caso acuerde la Comisión Mixta.

En el proceso de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, cónyuge y sus hijos, aprovecharán las experiencias, recursos materiales, instalaciones y cuadros técnicos de que disponga la Institución, por ejemplo, en el otorgamiento de becas tanto el cónyuge como los hijos de cualquier trabajador universitario tienen la posibilidad de obtenerlas, también cabe mencionar que las instalaciones deportivas son para el trabajador y su familia.

En los capítulos anteriores de este trabajo, se habló del vínculo que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con algunas otras instituciones que sirven como apoyo de ésta para la capacitación, asimismo se tocó el tema de que la educación básica, media y superior, deberían de encaminarse para que al término de las mismas se llegara capacitado a cualquier trabajo, es por eso que tomando en cuenta ambos criterios, entre los planes y programas de capacitación

y adiestramiento con los que cuenta la U.N.A.M., se ha proyectado un acuerdo entre la U.N.A.M.-S.I.T.U.A.M.-I.N.E.A., mediante el cual se establece el Programa de Enseñanza Abierta, mismo que se encuentra debidamente estructurado y que a continuación se detalla.

La Institución establecerá para sus trabajadores un programa de enseñanza abierta que observará los siguientes criterios:

- a) Dicho programa comprenderá los niveles educativos desde la enseñanza primaria hasta la profesional.
- b) El programa de educación general básica tendrá como sustento legal, lo establecido en la Ley Nacional para la Educación de los Adultos, en lo conducente.

Para la instrumentación de este nivel educativo, mismo que comprende la alfabetización, la enseñanza primaria y la secundaria, se estará a lo siguiente:

- 1) Los aspectos normativos y operativos de carácter general seguirán los lineamientos establecidos en el Convenio, que sobre la materia, las partes suscribieron con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, así como los acuerdos suscritos y los que se suscriban entre U.N.A.M. y S.T.U.N.A.M. al respecto.

- 2) Los programas de alfabetización, de primaria y secundaria, serán considerados como unidades de conocimiento y formarán parte de los Cursos de Capacitación y Adiestramiento pactados entre la Institución y el Sindicato, tomando en cuenta las disposiciones legales en materia de capacitación. Estos serán contemplados dentro de la jornada de trabajo.
 - 3) En los términos del Convenio suscrito U.N.A.M.-S.T.U.N.A.M. con el I.N.E.A. la Institución promoverá la participación de pasantes de diversas carreras de Educación Superior de la U.N.A.M., para que funjan como asesores de los trabajadores que participen en el programa para atender las necesidades del mismo.
- c) En lo referente al nivel de preparatoria abierta que imparte la S.E.P. a petición del S.T.U.N.A.M., la Universidad dará las facilidades correspondientes para que sin alterar sus funciones sustantivas se utilicen sus instalaciones para la operación del sistema.

La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento realizará los estudios necesarios que le permitan establecer el número potencial de usuarios de este nivel de enseñanza. Con esta información, la Comisión, en un plazo de 180 días, analizará, discutirá y convendrá lo relativo a las facilidades y su reglamento de operación para los Círculos de Estudio de este nivel de enseñanza abierta impartido por la S.E.P.

- d) A petición del S.T.U.N.A.M., la U.N.A.M. hará las gestiones ante las instancias correspondientes, a efecto de que los asesores para los Círculos de Estudio de este nivel sean estudiantes, que de conformidad con la Legislación Universitaria aplicable, acrediten su servicio social, haciendo amplia difusión de este programa.
- e) Tratándose de Educación Media Superior y Superior, por ministerio de la Ley, se regirá por lo dispuesto en la fracción VII del Artículo 3° de la Constitución, en la Ley Orgánica de la U.N.A.M., y los ordenamientos emanados de éstas; en consecuencia, los planes y programas de estudio y todo lo relacionado con este tipo de educación serán determinados por la Institución. La Universidad permitirá el acceso de los beneficiarios de estos lineamientos a sistemas abiertos de bachillerato y licenciatura en los términos de la Cláusula 28 del Contrato Colectivo de Trabajo y de la Reglamentación Universitaria aplicable.
- f) El programa referido será extensivo a los cónyuges e hijos de los trabajadores.
- g) La Institución dará facilidades para la instrumentación de este programa sin menoscabo de las funciones que le son propias.
- h) En un término de 90 días, la U.N.A.M. y el S.T.U.N.A.M. revisarán bilateralmente el reglamento que regula la aplicación de las determinaciones tomadas a lo largo de estos incisos, en lo que se refiere a los Círculos de Estudio de Alfabetización, Primaria y Secundaria, los mecanismos de su funcionamiento y horarios de atención.

Para terminar de mencionar el apoyo que la U.N.A.M. tiene dispuesto para lograr la realización completa en lo referente a la educación abierta, ésta dará facilidades al Sindicato, todos los sábados exceptuando aquellos que coincidan con vacaciones administrativas, en el uso de las instalaciones necesarias de los Planteles No. 6 “ANTONIO CASO” y No. 1 “GABINO BARREDA” de la Escuela Nacional Preparatoria, la Facultad de Estudios Superiores “CUAUTITLAN” y la Facultad de Psicología. Lo anterior con el fin de que dichos días sean utilizados por aquellos trabajadores que participen en el programa de Secundaria Abierta de la Secretaría de Educación Pública¹⁰.

Recordemos que la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con dos sindicatos uno que agremia a los trabajadores administrativos y el otro que agrupa a los trabajadores académicos, del primero ya desarrollamos lo referente a la capacitación y el adiestramiento, en esta ocasión citaremos lo que en el Contrato Colectivo de Trabajo entre la U.N.A.M. y el A.A.P.A.U.N.A.M. se contiene en relación a nuestros temas.

En el citado instrumento no se define ni la capacitación ni el adiestramiento como tales, pues de habla de superación académica, estableciendo la formulación, impartición, cursos y actividades de dicha superación.

¹⁰ Contrato Colectivo de Trabajo para los trabajadores Administrativos de la U.N.A.M. 1996-1998, Cap. VI.

La U.N.A.M. promoverá y estimulará la superación académica de su personal académico, a través del fortalecimiento de los planes y programas que al efecto se formulen, tendientes a elevar su nivel académico, mejorar la calidad de su actividad actual y perfeccionar sus conocimientos y habilidades. Además, la Institución se obliga a realizar acciones a efecto de promover la incorporación a estos planes y programas, del mayor número posible de personal académico. Dichos planes y programas se presentarán en los términos de la Legislación Aplicable.

Asimismo, la U.N.A.M. fortalecerá sus planes y programas de intercambio académico con universidades y centros nacionales y extranjeros, para estimular al personal académico, independientemente de su edad, y promover su permanente actualización y superación.

La participación de los trabajadores académicos en los planes y programas de superación e intercambio académicos, serán valorados en los términos del Estatuto del Personal Académico.

La U.N.A.M. otorgará al personal académico las facilidades necesarias para el cumplimiento de estos lineamientos, en los términos de la Legislación Aplicable, siempre y cuando el personal haya cubierto los requisitos de admisión y las

labores académicas de la Institución no resulten afectadas. La U.N.A.M. se obliga a informar a la A.A.P.A.U.N.A.M., sobre dichos planes y programas.

Ahora bien, los planes y programas de superación académica se impartirán preferentemente en las instalaciones de la U.N.A.M.. Para garantizar la mayor participación del personal académico, la U.N.A.M. procurará distribuir los diferentes cursos que articule en los distintos centros de trabajo académico y zonas geográficas en que esté constituida.

Por otro lado, la U.N.A.M. a través de los órganos competentes, organizará, programará y desarrollará los cursos de superación académica. La U.N.A.M. incluirá a A.A.P.A.U.N.A.M. en los aspectos laborales que existan en la programación y desarrollo de estos cursos.

Los cursos y estudios tendientes a la superación del personal académico tendrán el valor curricular que, en todo caso, establezcan los cuerpos colegiados en apego al Estatuto del Personal Académico.

Una vez concluida la evaluación de su participación en las actividades derivadas de los planes y programas de superación académica, los trabajadores académicos recibirán la constancia respectiva dentro de los treinta días hábiles siguientes¹¹.

Los lineamientos que se establecen en los Contratos Colectivos de Trabajo que rigen a la U.N.A.M., son precisos pero muy mecánicos, ya que en cada revisión bienal, pocos son los cambios que han sufrido, cabe plantear cuál es el marco teórico y su dirección hacia una capacitación y adiestramiento que se asemeje o por lo menos que sea práctica en la realidad de las labores que en la U.N.A.M. se desempeñan.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), organizó un seminario relacionado con la capacitación y el adiestramiento en las Instituciones Públicas de Educación Superior del cual, resultaron diferentes posiciones a las planteadas en los Contratos Colectivos, en este caso transcribiré la estructura planteada por la U.N.A.M.

Universidad Nacional Autónoma de México

Plan de Capacitación.

¹¹ Contrato Colectivo de Trabajo de los Trabajadores Académicos de la U.N.A.M., 1997-99, Capítulo IX.

Misión del Plan de Capacitación: Formar personal administrativo, con la competencia técnica y humanística suficiente, que le permita satisfacer las necesidades de bienes y servicios que la U.N.A.M. requiere para cumplir con su misión sustantiva, y elevar su propio nivel de vida.

Marco Conceptual de Referencia: Proceso asociado a los Sistemas de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.

Objetivos: Incrementar las competencias laborales del personal administrativo, en un proceso continuo de capacitación. Sensibilizar a la comunidad laboral universitaria de su compromiso con la sociedad mexicana y con la Institución, mediante programas de integración e inducción de personal.

Políticas: Investigar desde la Capacitación a través de diseños rigurosos que validan las metodologías, los instrumentos y los resultados de la capacitación. Evaluar a los capacitados obteniendo evidencias de las competencias adquiridas en situaciones simuladas o reales.

Concepto de Competencia Laboral: Capacidad de un individuo para realizar una tarea productiva, de acuerdo con los resultados de calidad esperados. Identificación de los conocimientos, las habilidades o las destrezas y las actitudes necesarios para realizar con precisión una tarea.

Tipo de Competencia Laboral: Básica + genérica + específica = *COMPETENCIA INTEGRAL DEL INDIVIDUO.*

Competencias Básicas: Habilidades de índole formativo que requiere un individuo para desempeñarse en cualquier actividad productiva (saber leer, escuchar, sumar, restar, etcétera).

Competencias Genéricas: Conocimientos y habilidades asociados al desarrollo de diversas ocupaciones y ramas de actividad productiva (analizar y evaluar información, trabajar en equipo, planear acciones, etcétera).

Competencias Específicas: Están asociadas a habilidades de índole técnica, necesarias para la ejecución de una tarea productiva (la tarea sustantiva).

El Plan de Capacitación se suscribe dentro del marco del: Proyecto del Plan de Desarrollo 1997-2000, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Proyecto del Plan de Desarrollo 1997-2000: Propone la visión colectiva del futuro de la Institución, los retos que habrá de afrontar y las estrategias que le permitirán avanzar de manera rápida y firme hacia esa visión.

Misión de la U.N.A.M.: Formar recursos humanos de calidad preparados para enfrentar los problemas de la sociedad mexicana y de la competencia internacional, capaces de actuar de manera solidaria en una sociedad que aún sufre carencias e injusticias, con una formación humanista que dé razón a su vida y a su práctica profesional.

Investigar para ampliar las fronteras del conocimiento y apoyar la formación de recursos, la creación de una cultura amplia y la solución de problemas nacionales.

Preservar y difundir la cultura nacional y los grandes valores de la cultura universal, en beneficio de la sociedad mexicana.

Capacitación Administrativa Universitaria: Facilitador de la formación integral y continua del personal administrativo, en las competencias básicas, genéricas y específicas que se requieren para el desempeño de su tarea productiva; así como para el logro de su perfeccionamiento.

Proceso de la Capacitación:

- 1. – Diseño de la Investigación:** Consiste en anticipar el tipo de validez que se desea obtener de la capacitación en relación a: a) Resultados, b) Métodos de aprendizaje y c) Contenidos.

Además define en qué condiciones habrá de ocurrir la capacitación, planea y habilita el Sistema de Recolección y Registro de Evidencias de Aprendizaje en términos de competencias.

2. – **Aplicación de la capacitación:** Consiste en suministrar la capacitación en competencias, de acuerdo a las condiciones previstas en la investigación.
3. – **Medición y recolección de resultados:** Aplica el Sistema de Recolección de Evidencias de Aprendizaje (antes, al inicio, durante y después de la capacitación) dependiendo de lo que se haya planeado en el diseño de la investigación.
4. - **Validación de la capacitación:** Valida la capacitación aplicando las pruebas estadísticas correspondientes e interpretándolas.
5. – **Laboratorio de evaluación:** Se procederá a evaluar el aprendizaje obtenido por el personal capacitado, en “condiciones simuladas”, de conformidad a las normas de Competencia Laboral vigentes.
6. – **Difusión:** Difunde los resultados de la investigación.

Metas de la Capacitación: Asegurar que, los capacitados puedan transferir los conocimientos, las habilidades o las destrezas aprendidas para el desempeño de su tarea productiva.

Los capacitados muestren evidencias de ser competentes para resolver problemas en el ejercicio de su tarea productiva.

Y que sean capaces de dar resultados de calidad (satisfacción a usuarios, oportunidad, precisión y uso óptimo de insumos).

Objetivo general de la Capacitación: El personal administrativo universitario muestre los conocimientos, las habilidades o las destrezas y las actitudes requeridos en el desempeño de su tarea productiva, una vez que finalicen los eventos capacitadores.

Función Productiva: Conjunto de actividades que se realizan para la generación de un bien o un servicio. Resume las unidades de competencias básicas, genéricas y específicas requeridas para ser desempeñadas de conformidad a las normas previamente definidas.

La Norma de Competencia Laboral: Conjunto de conocimientos, habilidades o destrezas y actitudes que son aplicados al realizar una tarea productiva, a partir de especificaciones de la calidad esperada.

Cambio de Paradigma:

Actual:	Puestos de confianza		n
	Competencias básicas	+	n
	Competencias genéricas		n
Nuevo:	Competencias específicas	=	Tarea Productiva

SISTEMA INTERACTIVO Y CONTRACTUAL

Sistema de admisión por competencias	Desde el reclutamiento hasta la inducción de personal (a la Institución y a la ocupación).
Sistema de capacitación en competencias	Desde el diseño de contenidos de capacitación hasta la evaluación del aprendizaje.
Sistema de evaluación del desempeño	Para plan de carrera, y otorgamiento de estímulos.
Sistema de certificación de competencias	Desde el diseño de normas hasta la calificación y certificación de competencias (nivel nacional e internacional).

MISIÓN

Formar personal administrativo de calidad, con la competencia técnica y humanística suficiente, que les permita satisfacer las necesidades de bienes y servicios que la U.N.A.M. requiere, para cumplir con su misión sustantiva, así como elevar su propio nivel de vida.

La U.N.A.M. se ha propuesto hacer de su personal administrativo trabajadores altamente capacitados para que como primera instancia desempeñen su labor sea cual sea, de una manera real y efectiva para alcanzar en forma paralela un mejor nivel de vida que no solamente beneficiará al propio trabajador, sino que también su familia lo será.

Otra preocupación de la U.N.A.M. es la perspectiva común que sus trabajadores administrativos deben tener en relación a la capacitación, es decir, se pretende que al estar en contacto continuo con los programas de capacitación se condicionen a recibirla y sobre todo a llevarla a la práctica pues, en el caso específico de la U.N.A.M., el contacto directo que se tiene con el público requiere no solamente de una imagen con tradición, sino que es necesario contar con personal altamente capacitado para que esa imagen se convierta en realidad, ya que la U.N.A.M. cuenta con una gama amplia de servicios que son aprovechados no solamente por la comunidad universitaria sino por el público en general.

Es muy importante detenerse a analizar bajo qué lineamientos se han propuesto los programas tanto generales como específicos de capacitación dentro de la U.N.A.M., es decir, se estudian desde las habilidades innatas con las que cuenta un trabajador hasta aquellas competencias adquiridas a través de su formación, todo esto con el fin de que el resultado de cada proyecto sea satisfactorio y llegue a la meta final.

Los programas de capacitación y adiestramiento en la U.N.A.M. son amplios, claros y muy elevados, esto se debe a que dicha institución cuenta con la estructura humana y material para llevar a cabo tales planes de capacitación, pero en realidad y en muchas ocasiones los trabajadores con el simple hecho de contar ya con una plaza segura difícilmente quieren emplear su tiempo de trabajo en

prepararse, sin embargo, cuando se trata de alcanzar una mejor plaza no valoran si están capacitados o no para obtenerla, buscan un mejor salario sin lograr aún una completa capacitación.

En este plan de capacitación que se expuso únicamente se habla de los trabajadores administrativos, pues los académicos, presentan características particulares como el enfoque que se ha dado a su capacitación hacia la pedagogía, la investigación incluso a nivel internacional, su preparación como apoyo a la docencia, situaciones que resultan en ocasiones de un alto costo no solamente material sino también humano, por lo cual sería materia de otro trabajo introductorio.

b) UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

La Universidad Autónoma Metropolitana como todas las instituciones que tienen interés en llevar a cabo el derecho a la capacitación y al adiestramiento que a los trabajadores se les ha otorgado ya desde el rango constitucional, antes de establecer cualquier lineamiento que conduzca a la realización eficaz del citado derecho, tienen que pasar por una serie de pláticas y concertaciones que se plasmarán en los acuerdos que para tal efecto se tomen.

En el Acuerdo 01/98 emitido por la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento de la U.A.M., de fecha 26 de mayo de 1998, se establecen las bases generales y metodología de trabajo para el desarrollo de la capacitación de la U.A.M.. De manera general, la capacitación constituye un proceso de desarrollo y mejoramiento de los conocimientos, habilidades y actitudes que se requieren para la realización óptima de un conjunto de actividades orientadas a un fin.

En sí misma la capacitación de los trabajadores es de interés social y por sus beneficios en una institución superior puede alcanzar su máxima expresión. Para ello, es necesario concebirla como un instrumento fundamental que en combinación con otros instrumentos y medidas permita el desarrollo laboral y personal de los trabajadores, logrando así la profesionalización de las actividades que la desempeñan.

En esta perspectiva, la detección de necesidades de capacitación no puede ser sólo un procedimiento de identificación de carencias y problemas que impiden un trabajo eficiente y productivo. Para los trabajadores, se trata de un proceso amplio de discusión y análisis a través del cual se sintetiza un conjunto de expectativas y aspiraciones intelectuales y culturales, preponderantemente colectivas, que pueden alcanzar individual y grupalmente, de manera parcial pero progresiva, por medio de la capacitación y la formación.

En este sentido, una de las orientaciones de la capacitación será la de preparar al trabajador a fin de que desarrolle su materia de trabajo, adquiera conocimientos y habilidades para el uso de la nueva tecnología y sea capaz de adaptarse y de manejar los nuevos métodos de trabajo.

Entendemos por capacitación, adiestramiento, formación y actualización como el proceso de enseñanza-aprendizaje dirigido a incrementar los conocimientos de los trabajadores, desarrollar sus habilidades y actitudes necesarias para que alcancen los objetivos de su puesto de trabajo o de un puesto diferente al suyo.

Las bases generales para desarrollar la capacitación y el adiestramiento en la U.A.M. se rigen por la obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores en el marco de las disposiciones legales, es decir, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo de la U.A.M.-S.I.T.U.A.M., la Universidad tiene la obligación legal de proporcionar capacitación y adiestramiento a todos los trabajadores de la Institución, conforme a los planes y programas que acuerde la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento.

La Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento, establecerá su metodología de trabajo, cuyo propósito fundamental es desarrollar en la

Universidad el proceso general de capacitación en todas sus modalidades y considerando sus diferentes etapas, organizándolas de la siguiente manera:

- Objetivos de la Capacitación.
- Planeación.
- Organización.
- Ejecución.
- Evaluación.
- Conclusiones y mejoras a los programas de capacitación.

Esta metodología tendrá que adecuarse dependiendo del tipo de necesidades de capacitación.

Por otro lado, nombraremos la delimitación de los objetivos de la capacitación.

Su objetivo general es contribuir al desarrollo laboral y personal de los trabajadores de la U.A.M., así como promover la profesionalización de las actividades, que por razones de su puesto, deban desempeñar repercutiendo en beneficio de los objetivos de la U.A.M.

Los objetivos específicos en relación a la metodología del trabajo, son:

- Proporcionar y/o actualizar los conocimientos necesarios para el trabajo.
- Desarrollar habilidades.
- Promover actitudes orientadas al servicio.
- Prevenir enfermedades y riesgos de trabajo.
- Mejorar la calidad del trabajo.
- Incrementar la satisfacción del personal.
- Mejorar el ambiente de trabajo.
- Adquirir conocimientos para el uso de la nueva tecnología (equipo y maquinaria) y nuevos procesos del trabajo.
- Apoyar la promoción.

La planeación de la capacitación y el adiestramiento en la U.A.M. se da bajo lo siguiente:

1. – Determinación del tipo de necesidades de capacitación y de los instrumentos requeridos para recabar la información correspondiente.
2. – Definición de los procedimientos y diseño de los instrumentos por tipo de necesidad.
3. – Programación y realización del proceso de detección.
4. – Codificación, análisis y priorización por tipo de necesidad.
5. – Definición del programa general y programa del año correspondiente.
6. – Definición de redes curriculares, cursos y contenidos.

7. – Lineamientos y criterios de operación.

La organización se dará de conformidad con el Contrato Colectivo de Trabajo, en donde la Universidad se compromete a proveer los recursos necesarios para la realización de los programas de capacitación.

Asimismo, la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento revisará los criterios firmados y elaborará nuevos a fin de que la Universidad como los trabajadores obtengan los mayores beneficios de los programas de capacitación, en función de las experiencias y resultados de programas anteriores. Una vez revisados estos criterios serán parte integrante del acuerdo que corresponda.

Para la ejecución de los planes y programas, la Comisión una vez acordados éstos que atiendan las necesidades de la Universidad y de los trabajadores, procederá a vigilar que la realización de los mismos se lleve a cabo dentro del marco de los criterios y lineamientos establecidos por la propia Comisión.

Si durante la etapa de ejecución se requiere de cursos no pactados dirigidos a un puesto o a un grupo de puestos, las diferentes áreas de la Universidad informarán a la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento a fin de registrar las necesidades y formalizar el acuerdo para su realización, la Universidad en tal caso llevará a cabo los cursos en coordinación con la Unidad que lo requiera,

procurando darles atención dentro de las posibilidades de tiempo y espacio y sin que signifique la interrupción de los servicios.

Para la evaluación se buscará recabar la opinión de los participantes, la valoración de los conocimientos adquiridos y de sus resultados en el trabajo, considerando los objetivos del área específica. Con base en esos resultados se obtendrán conclusiones a fin de proponer mejoras a los programas y en su caso, realizar los ajustes necesarios.

En cuanto a la opinión de los participantes, ésta se recabará al término de cada curso, en cuanto al aprendizaje se hará una evaluación diagnóstica y una final para comparar los resultados y al menos una evaluación anual respecto a la aplicación de los conocimientos al trabajo.

La U.A.M. plantea mediante el Acuerdo citado con anterioridad, el objeto, desarrollo y evaluación de sus planes y programas de capacitación y adiestramiento, dejando únicamente en su Contrato Colectivo de Trabajo que regula las relaciones laborales, tanto de los trabajadores administrativos como académicos, la capacitación y el adiestramiento insertos en cláusulas aisladas del propio Contrato entre las cuales se distinguen las siguientes:

Los trabajadores al servicio de la Universidad tienen derecho a que cuando se modifiquen o supriman programas de actividades académicas y/o administrativas, el trabajador afectado podrá ser reubicado en alguno equivalente o afín, de acuerdo a la idoneidad de su capacitación para su desempeño, previo consentimiento del trabajador y del Sindicato. En este supuesto, la Universidad dentro de los 15 días siguientes enviará al Sindicato la justificación y la información respectiva, ambas sustentarán la modificación o supresión del programa de que se trate. En su caso, el Sindicato formulará observaciones y acordará con la Universidad, los aspectos bilaterales relativos a horarios, jornadas, adscripción, salarios y escalafón entre otros de carácter laboral, de los trabajadores afectados.

En el caso de que el trabajador no cuente con los conocimientos necesarios para su nuevo puesto, la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento acordará la capacitación necesaria para el trabajador reubicado; es decir, recibirá ésta por causas de fuerza mayor.

Ahora bien, participar en los cursos de capacitación que imparta la Universidad para mejorar su preparación y eficiencia es otro derecho particular del trabajador universitario.

La U.A.M. también tiene obligaciones que se le atribuyen en forma expresa en el propio Contrato Colectivo de Trabajo como la de proporcionar capacitación, adiestramiento y formación a los trabajadores, conforme a los planes y programas que establece la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento; asimismo, proporcionará los recursos necesarios para la realización del Programa Anual de Capacitación y Adiestramiento y de los cursos y conferencias especiales aprobados por la C.M.G.C. y A.

Además, se obliga también a gestionar el establecimiento del sistema de educación abierta para adultos a nivel primaria, secundaria y preparatoria para los trabajadores al servicio de la U.A.M. y facilitar, en su caso, asesores y el material didáctico para los mismos; asimismo, otorgar gratuitamente a los usuarios, por una sola vez, los libros de texto del sistema, correspondientes al ciclo que estén cursando y considerando los planes y programas de estudio de la Universidad, facilitar instalaciones para tal efecto.

Cabe señalar que en el índice analítico del Contrato Colectivo de Trabajo de la U.A.M., el establecimiento de los sistemas de educación abierta no se contemplan como parte de la capacitación y el adiestramiento, pero en el párrafo anterior, se cita, tomando como referencia el Acuerdo 01/98 ya explicado con anterioridad pues en él, ya se perfila la educación abierta como parte de la capacitación.

La Institución garantiza una efectiva superación de los niveles administrativos y académicos, comprometiéndose la U.A.M. a sufragar el costo de programas de superación y formación de los trabajadores, dentro y fuera de la Universidad, así como el equipo, material y recursos humanos necesarios para llevar a cabo la realización de dichos programas, los cuales serán acordados entre la U.A.M. y el Sindicato.

La U.A.M. se compromete a otorgar a los trabajadores el tiempo necesario para la participación en estos programas, a proporcionar profesores al servicio de la misma o visitantes, así como las instalaciones para la realización de cursos y conferencias especiales, según lo acuerden la Universidad y el Sindicato.

Al mismo tiempo, la Universidad ofrecerá cursos fuera de jornada para aquellos trabajadores que deseen capacitarse en una actividad distinta a la que realizan en la Institución; para tal efecto, los trabajadores interesados deberán comprobar el requisito de escolaridad básica (años de primaria, secundaria, bachillerato) que tenga el puesto inmediato inferior al que se dirige el curso, o bien, ocupar el puesto inmediato inferior al que se dirija el curso; aquellos trabajadores que no puedan comprobar estos requisitos, se les admitirá sólo si aprueban un examen previo al inicio del curso.

Las constancias de habilidades laborales de aquellos trabajadores que hayan participado y aprobado los cursos que se les impartan en el ámbito de la capacitación y el adiestramiento les serán útiles para su ascenso escalafonario.

Además de lo anterior, la U.A.M. presentó ante la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), una esquematización de cómo se realiza la gestión de la capacitación en la Institución.

LA GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN EN LA U.A.M.

OBJETIVO GENERAL

Contar con un esquema general que permita realizar el proceso de la capacitación en forma adecuada a los intereses y necesidades de la Universidad y de sus Trabajadores.

Proceso de gestión de la capacitación

Planeación.

Organización.

Ejecución.

Evaluación.

Contenido

1. – Marco teórico.
2. – El Proceso.
3. – Beneficios.
4. – Criterios de operación.
5. – Evaluación.
6. – Resultados.

1. – Marco Teórico.

Planeación:

- *Objetivos generales y específicos*
- *Determinación de necesidades*
- *Planes y Programas*
- *Políticas de operación*

Organización:

- *Infraestructura*
- *Procedimientos*
- *Coordinadores e Instructores de Capacitación*
- *Equipo y Materiales*

- *Difusión de programas*

Ejecución:

- Contratación de instructores y servicios
- Desarrollo de cursos y talleres
- Coordinación de eventos
- Control administrativo

Evaluación:

- Opinión de los participantes y usuarios
- Impacto en las áreas de trabajo
- Acciones para mejorar

PLANEACIÓN	ORGANIZACIÓN	EJECUCIÓN	EVALUACIÓN
------------	--------------	-----------	------------

2. – El proceso

¿Para qué capacitar?

- Adquirir conocimientos
- Desarrollar habilidades
- Contar con actitudes adecuadas al servicio
- Prevenir riesgos de trabajo
- Incrementar la satisfacción del personal

- Mejorar la calidad del trabajo
- Mejorar el ambiente laboral
- Facilitar la promoción
- Mejorar la calidad de vida de los trabajadores
- Cumplir con las disposiciones legales

¿Cómo detectar las necesidades?

- Analizar manual de puestos administrativos
- Elaborar redes circulares
- Recabar la opinión de jefes inmediatos
- Analizar las plazas vacantes con mayor frecuencia
- Recabar la opinión de los trabajadores
- Recabar y analizar la información obtenida

Definición del programa general

- Abarcará las tareas que requieren capacitación
- Contendrá las prioridades
- Comprenderá cursos de interés para la promoción
- Permitirá cursos técnicos y humanísticos
- Incluirá a todos los puestos y a todos los trabajadores administrativos
- Abarcará un período de cuatro años

Criterios de operación

- Criterios ya acordados por la C.M.G.C. y A. y definición de políticas

- Criterios por acordar que faciliten la operación de los programas e impidan la afectación del trabajo de la Universidad.

Definición del programa anual

- Se basará en el programa general
- Contendrá cursos prioritarios
- Habrá cursos dirigidos al puesto
- También cursos para la promoción
- Contemplará los recursos humanos y materiales requeridos

Fases de evaluación

- Opinión de los participantes
- Evaluación del aprendizaje
- Seguimiento
- Conclusiones
- Ajustes al programa

3. – BENEFICIOS

TRABAJADORES	USUARIOS	U.A.M.-SINDICATO
<ul style="list-style-type: none">• Mejoramiento de su calidad de vida• Satisfacer sus expectativas de superación personal• Mejores relaciones interpersonales• Satisfacción por el buen desempeño de su trabajo• Posibilidad de obtener una promoción• Mejores relaciones familiares• Menos riesgos de accidentes y enfermedades	<ul style="list-style-type: none">• Servicio de mejor calidad• Atención esmerada y oportuna• Instalaciones en buen estado y limpias• Equipo que funciona adecuadamente• Mayor satisfacción de la comunidad universitaria	<ul style="list-style-type: none">• Programa general de capacitación con base en las necesidades de la Institución y de los trabajadores• Trabajadores motivados y satisfechos• Servicios de mejor calidad• Trabajadores más capaces• Reconocimiento de la comunidad a esta labor• Cumplimiento de las obligaciones legales

4. – Criterios de operación y políticas

OBJETIVOS:

- Normar la operación de los cursos y talleres de capacitación para el puesto y para la promoción.
- Revisar los criterios ya acordados y seleccionar los que se adecuen a los objetivos de la capacitación.

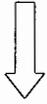
- Crear nuevos criterios que impidan que los servicios se interrumpan por la capacitación
- Mejorar la eficiencia de operación de los programas.
- Evitar la cancelación del curso por falta de participantes.
- Lograr un mayor aprovechamiento de los recursos.

5. – Evaluación:

OBJETIVO:

Evaluar los resultados con el fin de obtener conclusiones y efectuar las modificaciones necesarias al programa

OPINIÓN DEL PARTICIPANTE



APRENDIZAJE



SEGUIMIENTO



INSTRUCTOR	CONOCIMIENTOS	APLICABILIDAD AL TRABAJO
CONTENIDO	ACTITUDES	EXPECTATIVAS
APOYO LOGÍSTICO	HABILIDADES	CAMBIO DE ACTITUDES



CONCLUSIONES



AJUSTES AL PROGRAMA

El programa de capacitación y adiestramiento propuesto por la U.A.M. es muy completo desde mi particular punto de vista, pues nos lleva de la mano punto por punto para explicarnos cual sería el mecanismo para lograr una capacitación completa, entre otras cosas, señala quienes resultarán beneficiados al término del programa, y a diferencia de la U.N.A.M., en la U.A.M. no se excluyen a los

trabajadores académicos, esto por razones obvias, toda vez que tanto administrativos como académicos se rigen por un mismo contrato colectivo.

Curiosamente en los puntos que sirven como marco teórico al propio Programa General de Capacitación se enfocan directamente al trabajador haciendo notar que el beneficio se dará en el mismo plano y en la misma magnitud a todas aquellas partes activas que intervienen en la capacitación y en el adiestramiento.

Es de esperarse que los trabajadores ya sean administrativos o académicos, al conocer la planeación, la organización, los resultados y el objetivo del Plan General de Capacitación muestren interés en llevarlo a la práctica pues su sencillez y transparencia invitan a su participación.

c) INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL.

El Instituto Politécnico Nacional tiene consagrados sus derechos laborales en las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación, este es un Reglamento para el personal no docente del I.P.N., el cual se establece entre el propio Instituto y la Sección XI del S.N.T.E., de conformidad con lo dispuesto por el Título IV, Capítulo II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123°

Constitucional y con fundamento en el artículo 33° de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.

Por lo que se refiere a los derechos de los trabajadores, se habla de la capacitación y el adiestramiento que serán recibidos por cuenta del Instituto, cuando el trabajador tenga que realizar labores para las cuales no fue nombrado; asimismo, recibirá las facilidades requeridas para la capacitación y el adiestramiento tendientes a la superación en el trabajo.

La capacitación y el adiestramiento no solamente se marcan como un derecho para los trabajadores, también existen ambas en el ámbito de las obligaciones, es decir, es obligatorio asistir y cumplir con los programas de capacitación y adiestramiento que le asigne el Instituto o a los que voluntariamente se incorpore.

Por otro lado, es obligación del Instituto Politécnico Nacional capacitar a sus trabajadores en la realización de sus actividades para las cuales no fueron contratados, y proporcionar programas y facilidades para la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores con miras a la superación general. Proporcionándole, las órdenes, instructivos, métodos y procedimientos requeridos para la realización de sus labores, apoyándose en la maquinaria, equipo, materiales y enseres necesarios para el desempeño de sus actividades.

Concluimos después de analizar las Condiciones Generales de Trabajo del I.P.N., que son muy pobres los conceptos que se tienen sobre la capacitación y adiestramiento, por lo tanto, es muy difícil que al interior se puedan desarrollar grandes programas de superación, pues la capacitación y el adiestramiento no existen como objetivo central.

En este inciso se dificultó conseguir el programa de capacitación y adiestramiento que al interior del Instituto Politécnico Nacional se lleva a cabo, obviamente preguntando a algunos trabajadores administrativos nos informaron que sí tienen cursos de capacitación pero que no sabían que existiera toda una estructura que se relacionara con el tema, esto me llevó a una reflexión final haciéndome la siguiente pregunta: ¿Qué tan importante es capacitar a los trabajadores del Instituto Politécnico Nacional?

CAPÍTULO V

INSTANCIAS COMPETENTES EN MATERIA DE CAPACITACIÓN

En los capítulos anteriores se ha hecho mención de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la autoridad, fuera de las instituciones, reconocida como máxima, toda vez que la capacitación y el adiestramiento son materias de competencia federal, pero en este capítulo haremos referencia de que dentro de la esfera de competencias también se delegan funciones claras y específicas en otras dependencias que tal vez ni siquiera podríamos imaginar que tienen relación con nuestro tema.

Después de una larga lucha por el reconocimiento de los trabajadores de las instituciones públicas de educación superior en la ley, así como sus logros alcanzados con la firma de los contratos colectivos respectivos, el apoyo que cerrara el círculo de esa integración laboral en las mencionadas instituciones, tuvo que ser la responsabilidad que recayó en las autoridades correspondientes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123°, Apartado "A", fracción XXXI, cita lo siguiente: *"La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a..."*.

“También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo... respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores... para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local...”.

Analizando la fracción citada, se concluye que las autoridades que tienen injerencia en los temas laborales, tendrán que preocuparse de elaborar, supervisar y ejecutar las disposiciones creadas expresamente para la capacitación y el adiestramiento.

Los objetivos que se pretenden alcanzar, entre otros, son los que al establecer las autoridades en la materia, normas y principios básicos que al ejecutarse conjunten la participación de todos los sectores, con la finalidad de que el país sea encaminado al desarrollo por reforzar la soberanía e independencia nacional, además de perfeccionar el régimen democrático intensificando la atención a las necesidades básicas de la población hasta llegar a mantener el estricto respeto a las garantías individuales.

1. – AUTORIDADES FEDERALES

a) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La autoridad superior competente para la aplicación de las normas laborales, se establece en el artículo 523° de la Ley Federal del Trabajo, es decir, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La S.T.P.S., en materia de capacitación y adiestramiento se hará cargo de lo relativo a los planes y programas que en su caso se elaboren para esas materias.

Lo anterior, consiste en lo siguiente:

- a) Estudiar en su caso, sugerir en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observarse en la elaboración de los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda.
- b) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que los patrones presentan.

- c) Establecer comunicación con la Secretaría de Educación Pública para coordinar la implantación de planes y programas sobre capacitación y adiestramiento del trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor.

Las funciones citadas en los incisos anteriores, surgieron poco a poco, en 1953, cuando el gobierno de la República promovió en coordinación con el sector obrero y empresarial, la creación del Centro Industrial de Productividad, el cual se orientó esencialmente al estudio y la promoción de la productividad, de la capacitación y el adiestramiento del País. Cabe aclarar que aquí se rescataron experiencias dirigidas preponderantemente a la productividad.

Hacia 1965, surge el Centro Nacional de Productividad (CENAPRO), retomando las bases de su antecesor confirmando en apoyo a la productividad, pero también se formuló un programa básico que lo constituyó el Sistema Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria (ARMO), aunque después incluyó empresas y organismos del sector social de la economía.

Ahora bien, las actividades realizadas por CENAPRO-ARMO que se apegaron al contexto de la realidad nacional, sucumbieron ante la creación en 1982, del Instituto Nacional de Productividad, mismo que de vida tuvo un año, es decir, se

mantuvo hasta 1983, siendo las causas de su disolución la grave crisis económica por la que entonces atravesaba el País, dando un paso a la supresión de funciones y estructuras que se vieron afectadas por la crisis, sacándose entonces provecho de las instancias ya establecidas desde 1978, o algunas otras que se crearon como la Comisión Nacional de Productividad que se encargaba de fomentar a nivel sectorial, regional, la adopción y ejecución de medidas y políticas que proporcionaran la equitativa distribución de los beneficios generados por la productividad.

Por otra parte, se contaba con la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad, que se integró por representantes de 14 secretarías, además en cada uno de los Estados se creó una subcomisión de productividad que estaban orientados a coadyuvar a la elaboración del Programa Estatal de Productividad, teniendo como fin que su contribución se extendiera hasta que cada Entidad Federativa adoptara las medidas acordes a su propia realidad económica y social respecto de la productividad y capacitación.

El trabajo de coordinación de estas comisiones estuvo a cargo de la Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos que se disolvió en 1983 al entrar

en vigor el Reglamento Interior de Trabajo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social¹.

La estructura que se contempla para la definición de la capacitación y el adiestramiento se constituye en cuatro niveles, que desarrollan las autoridades competentes, y son:

- I. **NIVEL DE BASE.** Conformado por las condiciones mixtas de capacitación y adiestramiento que existirán dentro de cada empresa y ahí mismo se constituirán, teniendo como función de acuerdo al artículo 153° fracción I de la Ley Federal del Trabajo, la vigilancia, la instrumentación y la operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

- II. **SEGUNDO NIVEL.** Se encuadran los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento que fungen como órganos auxiliares de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que se relacionan con las diferentes ramas de la industria o actividades económicas. Su fundamento es el artículo 153° fracción k de la Ley Federal del Trabajo.

¹ Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento, Capítulo Primero, Sección Diagnóstico, p. 24.

- III. TERCER NIVEL. Comprende los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento y el Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento cuyas planeaciones deben de cubrir una dimensión de corte regional.

- IV. ÚLTIMO NIVEL. Se encuentra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social quien cuenta con facultades expresas en la Ley Federal del Trabajo de organización, promoción y supervisión de comisiones mixtas, comités nacionales, planes y programas de capacitación, registro y autorización de agentes capacitadores y constancias de habilidades laborales.

También la Ley Federal del Trabajo es muy clara en su artículo 527° párrafo final, determinando que a las autoridades federales corresponderá la aplicación de las reformas de trabajo en los asuntos relativos a los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido obligatorios en más de una entidad federativa, y obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Recayendo en lo dicho en el primer párrafo de este inciso, reiteramos que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la máxima autoridad en materia de capacitación y adiestramiento, toda vez que tiene facultades ordenadoras y

ejecutoras en el ámbito de capacitación y adiestramiento, pero el esfuerzo del Gobierno Federal en cuanto a estas materias se refiere, no se queda ante la citada autoridad únicamente, también le da intervención a otras.

La Secretaría de Educación Pública, con fundamento en el artículo 38°, fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene competencia en cuanto a organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios, las Entidades Públicas y privadas y con los Fideicomisos creados para tal propósito.

Por otro lado, como autoridad competente para desarrollar la capacitación y el adiestramiento, ubicamos al Instituto Mexicano del Seguro Social. Este fomenta tales acciones dándoles el carácter de prestaciones sociales.

También el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), realiza acciones de capacitación y adiestramiento en menor medida a las tres dependencias anteriores, pero su labor se orienta fundamentalmente al sector informal urbano.

Ahora bien, la Secretaría de Turismo también promueve la capacitación y el adiestramiento a través de la instauración de centros de capacitación y programas

específicos en la materia, estas facultades están en el artículo 42°, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el mismo Ordenamiento pero en su artículo 36° fracción XXVI, faculta a las Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien a través de la Dirección General de Autotransporte Federal fomenta la capacitación para el trabajo coordinándose con la Cámara Nacional de la Industria de Transportes y Comunicaciones.

A su vez, la Ley Nacional de Educación para los Adultos confiere acciones en materia de capacitación y adiestramiento al Instituto Nacional de Educación para Adultos, para que tales acciones puedan ser registradas por las empresas, para que puedan contabilizarse como horas de capacitación que comprendan los planes y programas de dichas empresas².

En lo que se refiere a los trabajadores del Apartado "B" Constitucional, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, previene que dicho organismo deberá proporcionar servicios de capacitación.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 destina disposiciones sobre capacitación y productividad dirigidas específicamente al Sector Público, cuyos objetivos serán analizados en incisos posteriores.

² Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento, Capítulo I, Sección Diagnóstico 1.1.2.2., pp. 31-32.

a.1) Reglas

Retomando el fundamento utilizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Subsecretaría de Capacitación, Productividad y Empleo, y de la Dirección General de la Capacitación y de la Productividad, al establecer los criterios generales para la capacitación y el adiestramiento, nos encontramos obviamente en una línea de intersección entre los planes y programas y las reglas que deben observarse para el establecimiento de los mismos.

Es decir, sería repetitivo enumerar lo citado en el inciso c) del Capítulo anterior (IV), de lo interesante ahora en esta parte descriptiva son los lineamientos y sus trámites administrativos, los cuales se desprenden del artículo segundo del “ACUERDO POR EL QUE SE FIJAN CRITERIOS GENERALES Y SE ESTABLECEN LOS FORMATOS CORRESPONDIENTES PARA LA REALIZACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES”, que a la letra dice:

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

A. Responderán a las necesidades de la 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. Sistemas generales de capacitación y adiestramiento 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 territorio nacional

III. Los trabajadores o patrones de las empresas que impartan cursos y/o eventos incluidos en los planes y programas comunes, serán considerados agentes capacitadores internos, independientemente de que sean propietarios,

accionistas o presten sus servicios a empresas distintas a aquellas en las que proporcione la capacitación y adiestramiento referidos.

- II. La Secretaría [STPS] podrá proporcionar asistencia técnica y metodológica para la formulación y desarrollo de los planes y programas de capacitación y adiestramiento, aplicables a una empresa, a un conjunto de ellas o a una rama de actividad económica determinada, a petición expresa de las propias empresas o de las organizaciones que las representan.*
- III. Para la aprobación de los planes de programas de capacitación, las empresas, incluyendo aquellas que lo hacen a través de planes elaborados para un grupo de empresas, deberán requisitar y presentar la solicitud correspondiente a la Secretaría en el formato DC-2, según el modelo preestablecido, dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo de trabajo. En el caso de las empresas en las que no rija contrato colectivo, la presentación se hará dentro de los primeros sesenta días de los años impares.*

La Secretaría [STPS] emitirá un acuse de recibo foliado a la presentación de la solicitud cuando se realice por vía directa; en caso de utilizar el correo o servicios de mensajería, el acuse de recibo correspondiente será enviado al solicitante un día hábil posterior a la fecha de recepción de la solicitud referida, en los términos del primer párrafo del Artículo Quinto de este Acuerdo. Si la Secretaría [STPS] no emite objeción por escrito en un plazo

de cinco días hábiles, los planes y programas asentados en la referida solicitud se considerarán aprobados. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría [STPS] pueda revisar en todo momento la información específica sobre los objetivos de los planes y programas vigentes, los contenidos de éstos, los puestos de trabajo a los que están dirigidos y el procedimiento de selección utilizado para capacitar a los trabajadores, y

IV. Para el registro de sistemas generales de capacitación, las asociaciones empresariales deberán presentar la solicitud correspondiente a la Secretaría [STPS] en el formato DC-2B, según el modelo preestablecido. La Secretaría [STPS] emitirá un acuse de recibo foliado a la presentación de la solicitud, cuando se realice por vía directa; en caso de utilizar el correo o servicios de mensajería, el acuse de recibo correspondiente será enviado al solicitante un día hábil posterior a la fecha de recepción de la solicitud referida, en los términos del primer párrafo del Artículo Quinto del presente Acuerdo. La Secretaría [STPS] enviará su respuesta por correo al solicitante en un plazo de cinco días hábiles. Si la Secretaría [STPS] no emite respuesta dentro del término establecido, a petición del interesado deberá expedir la constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva.

Una vez descritos los lineamientos a seguir en la elaboración de planes y programas para la capacitación y el adiestramiento al interior de las empresas

podemos hacer un listado de requisitos administrativos para la presentación de los formatos correspondientes, los cuales contendrán lo siguiente:

1. – Nombre o razón social. Nombre completo de la empresa o patrón.
2. – Registro Federal de Contribuyentes. Registro asignado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. – Registro Patronal del ISSSTE. Anotar el número de registro que tiene la empresa o patrón ante esta Institución (caso excepcional, tanto de la U.N.A.M. como de la U.A.M.).
4. – Calle, número exterior, número interior, colonia, localidad, código postal, municipio o delegación política, entidad federativa y teléfono. Domicilio oficial de la empresa o patrón, esta información solamente se anotará la primera vez en que se presente el respectivo contrato ante la STPS, o en caso de que haya cambiado.
5. – Actividad específica o giro. Indicar la actividad principal de la empresa o patrón.
6. – Número de trabajadores de la empresa. Indicar el número de trabajadores que laboran en la empresa.
7. – Tipo de contrato. Especificar si existe contrato individual, colectivo o Ley dentro de la empresa.

8. – Fecha de celebración o revisión del Contrato Colectivo o Contrato Ley.
Indicar la fecha en que se celebró, revisó o prorrogó el contrato de trabajo correspondiente.

Entre otros requisitos solicitados por la STPS está el de señalar los objetivos del plan de capacitación, asimismo, la modalidad de la misma. No menos importante, es el número de establecimientos en los que se regirán los planes y programas de capacitación y adiestramiento que se presentarán, anotando todos los datos citados con anterioridad para cada uno de los establecimientos.

También se tomará en cuenta y así deberá manifestarse el número de etapas o ciclos durante las cuales se impartirá la capacitación a los trabajadores, no sin antes mencionar, el período de vigencia del plan indicando las fechas de inicio y conclusión, con la observación de que dicho período no deberá exceder de cuatro años.

Finalmente, para darle autenticación a los formatos requisitados, es importante nombre y firma autógrafa del patrón o representante legal de la empresa, así como el lugar y fecha de elaboración de informe.

Ahora bien, en caso de contar la empresa con un sistema general de capacitación y adiestramiento, los datos para su registro serán los siguientes:

1. – Nombre o razón social de la asociación empresarial. Anotar el nombre completo.
2. – Calle, número exterior, número interior, colonia, localidad, código postal, municipio o delegación política, entidad federativa y teléfono. Anotar los datos correspondientes de conformidad con el domicilio oficial del solicitante.
3. – Nombre del sistema general. Anotar un nombre indicativo de la rama de la actividad económica en la que se aplica el sistema general.

La descripción de los programas generales del sistema tendrán que llevar numeradas las hojas de que consta la solicitud presentada; nombre del programa indicando su denominación completa, incluso de cada uno de los programas generales de capacitación y adiestramiento que se presentan para autorización; y el contenido temático en el que se incluyen la denominación completa de los temas principales que integran los módulos de cada programa general.

Su autenticación constará de la firma autógrafa del representante legal de la asociación empresarial, o bien, la de su representante legal. Asimismo, son importantes el lugar y la fecha de la fecha de elaboración de la solicitud.

Con lo anterior, contamos ahora con una visión amplia y detallada de la preocupación del Gobierno Federal porque la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social dé las facilidades administrativas y al mismo tiempo controle la capacitación y el adiestramiento dentro de una empresa.

a.2) Programas

Hasta el inciso anterior ha quedado muy claro la obligación que tiene el patrón de impartir capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en lo relativo a los planes y programas sabemos que existen criterios y lineamientos formales para su presentación y ejecución, pero cabe cuestionar, ¿De dónde se desprenden, tanto las obligaciones como los planes y programas?

La respuesta la encontramos en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, el cual se desarrolla a lo largo de ocho capítulos que reflejan la voluntad política del Gobierno de la República, recopilando después de un amplio proceso, las experiencias y aspiraciones de los sectores.

En breves palabras, a continuación se resaltan las ideas más importantes del citado programa, mismas que fijan los objetivos de cada capítulo:

- I. El diagnóstico sobre la capacitación y el adiestramiento es que, a pesar de tener un complejo de leyes, reglamentos internos de unidades y dependencias de la Administración Pública y disposiciones administrativas,

relativo a estas materias, no existe un marco institucional coherente. En el mismo orden de ideas se señalan los obstáculos para el desarrollo de la capacitación. Por último, con la regionalización que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se examinan los problemas de las diferentes áreas del país de las que se destacan los núcleos de población urbana con alto grado de concentración de actividad económica, obviamente bajo las perspectivas de la capacitación relacionada con la productividad.

- II. Replanteando el Plan Nacional de Desarrollo, se establecen las necesidades de capacitación y adiestramiento en el trabajo y los requerimientos de capacitación para el trabajo.
- III. El Programa Nacional de Capacitación y Productividad, se divide en dos vertientes: El Subprograma de Capacitación y Productividad de los sectores formal y social, y el Subprograma de Capacitación y Productividad del Sector Público, ambos se detallarán en párrafos posteriores de este mismo inciso.
- IV. En esta cuarta parte se resaltarán los lineamientos estratégicos para el cambio estructural y para la reordenación económica a través de los subprogramas orientados a los proyectos de capacitación y productividad.
- V. Las metas, proyectos y recursos para la capacitación y productividad han sido plasmados en esta sección.

- VI. Por lo que toca a esta sexta parte también es importante porque para la realización del propio programa, son necesarios los recursos económicos que se dan a través del gasto público.
- VII. Por lo que respecta a la responsabilidad de los compromisos que se asumen a través de los subprogramas de capacitación y productividad, es en esta parte donde se comparten con diferentes instituciones para alcanzar las metas planteadas.
- VIII. Por último, en esta sección se citan todos los instrumentos que serán utilizados para la realización de los subprogramas y el objetivo principal en esto, será el de estimular la colaboración, participación y corresponsabilidad de los sectores en la obtención de las metas que se proponen.

De los ocho capítulos que se compone el Plan Nacional de Capacitación y Productividad, encontramos dos subprogramas muy importantes y sobre todo relacionados con nuestros temas, éstos son el Subprograma de Capacitación y Productividad de los Sectores Formal y Social, cuya competencia directa es de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Su universo de acción se dirige a los trabajadores y empresas sujetas al apartado "A" del artículo 123° Constitucional, y a las personas y grupos sociales que desarrollando una actividad productiva, carecen de una relación formal de trabajo. Y, el Subprograma de Capacitación y Productividad del Sector Público, cuya competencia directa es de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su ámbito de acción es el de los trabajadores al

servicio del Estado, cuya relación está regida por el apartado “B” del artículo 123° Constitucional.

Los dos Subprogramas tienen objetivos específicos que se conjugan con los lineamientos estratégicos generales del Plan Nacional de Desarrollo, como el cambio estructural y la reordenación económica. También los objetivos de ambos Subprogramas se vinculan entre sí, lo cual logra la coherencia proyectada en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad. La diferencia esencial de sus objetivos es el entorno por el cual se han designado.

Dentro de este mismo inciso cabe señalar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de capacitación y adiestramiento, cuenta con un órgano asesor el cual será el máximo a nivel nacional, pues calificará las propuestas de criterios, políticas y lineamientos de capacitación, adiestramiento, empleo y productividad; también al interior del Consejo se discutirán y evaluarán los proyectos y acciones de capacitación y adiestramiento en y para el trabajo.

En realidad, los conceptos de capacitación y adiestramiento, como se dijo en la introducción de este trabajo, en la actualidad se han encaminado a tener como respuesta inmediata la productividad, por tal motivo, los programas estructurados por las autoridades competentes en la materia suelen ser cada día más amplios y sobre todo, con mayor cobertura a todos los sectores productivos del País. Lo

anterior, lo constataremos en el siguiente numeral que tiene como objetivo señalar las autoridades estatales que en materia de capacitación y adiestramiento tienen injerencia directa en los núcleos de mayor concentración productiva.

2. – AUTORIDADES ESTATALES

Lo que caracteriza a la capacitación y al adiestramiento y su relación constante con la productividad, conlleva que todas las acciones que se inicien para perfeccionarlas, requieren indudablemente de un marco esquemático acorde a los factores de la producción y una comunicación precisa entre las entidades y organismos de la Administración Pública Federal, obviamente que éstas se encuentran relacionadas con esta problemática.

La coordinación, entre los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, se apoyarán en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y en los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, cuyo objetivo se planeó para hacer una cobertura regional, además de formar instancias de asesoría.

a) Distrito Federal

El Distrito Federal, particularmente tiene dentro de su territorio la concentración del Gobierno Federal así como sus Secretarías, razón por la cual, la regulación y las máximas autoridades en la materia de capacitación y adiestramiento serán las que rijan a éste, y ya no será necesario por razones obvias, contar con un intermediario estatal.

Cabe aclarar que los sectores productivos adscritos al Distrito Federal deberán observar todos los programas y subprogramas elaborados para la capacitación y el adiestramiento con carácter nacional o regional para el propio Distrito Federal.

Lo anterior, refuerza la descentralización de actividades productivas y del bienestar social, que es entre otros objetivos, lo pretendido en el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Ya se había mencionado en este mismo Capítulo que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de capacitación y adiestramiento, cuenta con un órgano asesor que es el Consejo Consultivo de Empleo, el cual cuenta con las siguientes responsabilidades y se cita en este inciso por encontrarse su sede dentro del Distrito Federal:

- a) Promoción y evaluación del cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo, en materia de capacitación y adiestramiento.
- b) Evaluación de los programas y proyectos que tienden a apoyar y fomentar la capacitación en el trabajo, con especial atención a los criterios y trámites administrativos que al efecto se han establecido, o deban establecerse en acatamiento al principio de simplificación.
- c) Apoyo al funcionamiento de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, a fin de propiciar la vinculación de la capacitación para el trabajo a las características de la planta productiva y a las necesidades y aspiraciones de los trabajadores; así como promover reducciones en los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada, con particular interés en el Catálogo Nacional de Ocupaciones.
- d) Impulso a los proyectos y acciones operativas para el incremento de la productividad en las unidades industriales y de servicios.

Ahora bien, el citado Consejo fortalece todas las instancias de participación en el desarrollo de las labores y funciones que ejecutan los sectores involucrados en materia de capacitación y adiestramiento. En el mismo orden de ideas, en el siguiente inciso citaremos las autoridades estatales más importantes en lo que a los temas base de este trabajo se refieren.

b) Oficinas en los Estados

Antes de abordar en forma detallada la participación de los Estados con sus oficinas correspondientes, es importante mencionar que la capacitación y productividad del Sector Rural, estarán insertas en los Programas Nacionales de Desarrollo Rural Integral y Reforma Agraria Integral, por lo tanto, en esta área no se abundará más allá de su mención.

Para realizar todos y cada uno de los planes y programas que ha establecido el Gobierno Federal, es necesario contar con la concertación y coordinación de acciones con los sectores público, privado y social, a nivel nacional, esto con el fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y la repetición innecesaria de acciones en la materia.

Pero, también ha sido necesario crear instrumentos que sirvan al Gobierno Federal de apoyo par los Gobiernos Estatales, así como para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en cumplimiento de los objetivos de descentralización que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en este caso, en lo relativo a la capacitación y el adiestramiento.

Entre los citados instrumentos aparecen los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, los cuales vigilarán coordinadamente con las

Delegaciones Federales del Trabajo, el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo. Ahora bien, dichos Consejos serán una parte activa en el proceso de descentralización administrativa y en la simplificación de trámites y registros, ya sea de las comisiones mixtas, y/o los planes y programas de capacitación y adiestramiento y de instructores. Se busca que los Consejos Estatales se fortalezcan adhiriéndose en estructura y forma de trabajo a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.

Por otro lado, contamos con los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, los cuales serán apoyo fundamental en los Estados, pues su labor es promocionar la capacitación y el adiestramiento en el trabajo y el desarrollo de sistemas generales de capacitación, para las diferentes ramas de actividad económica. Estos Comités, únicamente se integrarán previo acuerdo del Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, y la demanda real de éstos dará paso a su creación.

Se agrega que las Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se encargarán de estudiar y proponer la adopción de medios para disminuir los riesgos en los centros de trabajo.

Las instancias mencionadas en los párrafos anteriores nos llevan a concluir que el Gobierno Federal delegando facultades en la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social, en lo que se refiere a la capacitación y al adiestramiento, sería una labor titánica si dicha Secretaría a su vez no compartiera su responsabilidad con los Consejos y las Comisiones que para el efecto se han creado.

Así como ya quedó asentado que el Consejo Consultivo de Empleo, Capacitación y Adiestramiento es el órgano asesor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a nivel Federal, el Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento será el órgano fundamentalmente de concertación y coordinación de acciones a nivel estatal y es entonces como ya se dijo cuando éste, se integrará al Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

Los criterios que se pondrán para su discusión y realización en las mesas integradas por los miembros del Consejo Consultivo Estatal y las Entidades Federativas serán:

- a) Lograr la participación de los gobiernos estatales a fin de que coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos planteados en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad.
- b) Hacer compatibles las metas sectoriales correspondientes a capacitación y productividad con las prioridades y metas de cada una de las entidades federativas.

- c) Promover la cooperación interestatal, con el propósito de aprovechar las ventajas comparativas que ofrece cada entidad, a fin de equilibrar el crecimiento económico regional y, con ello, lograr una mayor integración económica del país.
- d) Propiciar el desarrollo de las potencialidades de producción de los estados, a través de un mejor aprovechamiento de las instalaciones de sus unidades productoras, así como de los establecimientos de capacitación.
- e) Consolidar el marco institucional de capacitación y productividad, a fin de propiciar la participación y coordinación de los sectores productivos y de las instancias administrativas, tanto estatales como federales, con el propósito de que las políticas y acciones que se instrumenten sean coherentes con los propósitos de la reordenación económica y el cambio estructural.

Ahora bien, las áreas específicas de acción en materia de capacitación y productividad se orientarán de la siguiente forma:

- i) Incorporación de la capacitación y productividad a los planes estatales de desarrollo, para hacer compatibles los propósitos nacionales del Programa Nacional de Capacitación y Productividad con los postulados, estrategias y acciones de los planes estatales de desarrollo.
- ii) En el marco de la estrategia de reordenación económica, coordinar los esfuerzos de la Federación y los Estados, en la operación del Subprograma

de Capacitación y Productividad para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo; del Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores; del Programa de Seguridad en el Trabajo y del Programa de Consolidación de Cooperativas y Promoción de la Organización Social para el Trabajo.

- iii) Fortalecimiento de los esquemas de coordinación para la promoción de la asistencia técnica y financiera a la pequeña y mediana empresa, tendiente al incremento de la producción y la productividad.
- iv) En materia de desarrollo tecnológico e investigación científica, se promoverá la coordinación para que los proyectos que al respecto se desarrollen, consideren la utilización de los recursos regionales en forma óptima.
- v) Respecto a la capacitación y el adiestramiento, se promoverá la descentralización administrativa para que las funciones de registro y autorización, establecida en la Ley Federal del Trabajo, se realicen en las entidades federativas bajo la supervisión del Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento respectivo.

Para continuar con el numeral 3 es necesario darnos cuenta o imaginar, que las instancias citadas como autoridades competentes en materia de capacitación y adiestramiento, tienen una correlación importante entre sí, además que existen otras instituciones tanto federales como estatales que sirven de apoyo y orientación en las materias de capacitación y adiestramiento.

Pero el apoyo normativo y la asistencia técnica y administrativa otorgada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a los Comités, Consejos y Comisiones Mixtas, como a los agentes e instituciones capacitadoras han sido insuficientes, debido a la falta de una infraestructura adecuada; a la escasez de recursos materiales y a la ubicación de apoyos operativos en otras entidades del Gobierno Federal, desvinculadas del sector productivo y de las instancias de participación señaladas en la Ley Federal del Trabajo.

Como datos estadísticos se habla de la constitución de 28 Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, a los cuales les ha faltado el apoyo de los sectores obrero y patronal.

Por otro lado, se instalaron 27 Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, de los cuales sólo 7 de éstos han establecido un plan de trabajo basado en la detección de necesidades correspondientes; pues el resto únicamente se ha dedicado a la promoción de eventos informativos y a la organización de comisiones de trabajo.

Como todo sistema nuevo, el Nacional de Capacitación y Adiestramiento, muestra barreras que a criterio de los propios legisladores deben ser superadas, de lo

contrario, se corre el riesgo de hacer este Sistema inoperante y desvirtuar los principios bajo los cuales fue dictado.

Por lo que respecta a este inciso, el excesivo centralismo de la operación y el control, es decir, la insuficiente participación de los órganos locales de las entidades federativas y de los municipios, provocan que aunque existan mecanismos de participación especialmente en los Estados, haya proliferación de autoridades que diluyen la acción participativa.

3. – INSTANCIAS DENTRO DE LA EMPRESA

La capacitación y el adiestramiento forman parte de los derechos sociales que garantiza la Constitución General de la República, como son el derecho al trabajo y la estabilidad en el empleo y que como tal, forman parte de instituciones básicas determinadas y desarrolladas ya desde el Congreso de Querétaro de 1917.

Tanto el texto constitucional como la Ley Federal del Trabajo, consagran el derecho a la capacitación y éste se concreta dentro de las relaciones laborales vinculadas a su propia dinámica y a las necesidades de que los trabajadores tengan oportunidades de promoción, prevención de accidentes de trabajo, apoya el avance tecnológico, e incrementa los niveles de productividad, entre otros. De lo anterior, se deriva la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social, sin negar que la capacitación y el adiestramiento también sean parte del esfuerzo nacional en materia educativa.

Ahora bien, para ejecutar los planes y programas de capacitación y adiestramiento se requiere entre otros aspectos, de una regulación que aliente la participación del Estado, los empleados y trabajadores.

Una figura muy importante dentro de las empresas para esquematizar lo anterior son las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, las cuales serán bipartitas (patrones-empleados), la función del Estado, será el vigilar la debida integración y cumplimiento de las obligaciones que se derivan de dichas comisiones.

a) Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento

Mediante el Acuerdo por el que se fijan los criterios generales y se establecen los formatos correspondientes para la realización de trámites administrativos en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, emitido por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social publicado en el Diario Oficial, el 18 de abril de 1997, se cita en su artículo Primero lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO. – *Se establecen los siguientes criterios generales y formatos correspondientes, para la constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en las empresas:*

- I. *La comisión mixta de capacitación y adiestramiento, es el grupo de trabajo responsable de vigilar en cada empresa la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos conforme a las necesidades de los trabajadores y de la propia empresa;*
- II. *Las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento se constituirán en cada empresa y se integrarán de manera bipartita y paritaria. El número de sus integrantes y sus bases generales de funcionamiento serán determinados, de común acuerdo, por el patrón y los trabajadores o, en su caso, por el patrón y el sindicato titular del contrato colectivo de trabajo o administrador del Contrato-Ley;*
- III. *Cuando sea convenido por las partes y las necesidades de la empresa lo ameriten, en razón de su número de establecimientos, de sus características tecnológicas, o de la cantidad de trabajadores que ocupe, se podrá constituir más de una comisión mixta, o bien, conformar subcomisiones mixtas, y*

IV. *Las empresas deberán mantener en sus registros internos la información requerida por la Secretaría, respecto a la integración de las comisiones mixtas, conforme al formato correspondiente. La Secretaría podrá solicitar en cualquier momento la presentación de dicho formato, así como la información de las bases generales de funcionamiento y las actividades de los últimos doce meses de las comisiones mixtas, por lo cual las empresas deberán conservar los registros internos correspondientes.*

Para ampliar la información relativa a los requisitos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mencionaremos los datos del informe de la constitución de la comisión mixta de capacitación y adiestramiento, mismos que formarán parte del formato correspondiente.

1. – Nombre o razón social. Anotar el nombre completo de la empresa o patrón.
2. – Registro Federal de Contribuyentes. El registro asignado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. – Registro Patronal del ISSSTE. Anotar el número de registro que tiene la empresa o patrón ante esta Institución (caso excepcional, tanto de la U.N.A.M. como de la U.A.M.).
4. – Calle, número exterior, número interior, colonia, localidad, código postal, municipio o delegación política, entidad federativa y teléfono. Domicilio oficial de la empresa o patrón, esta información solamente se anotará la primera vez

en que se presente el respectivo contrato ante la STPS, o en caso de que haya cambiado.

5. – Actividad específica o giro. Indicar la actividad principal de la empresa o patrón.
6. – Número de trabajadores de la empresa. Indicar el número de trabajadores que laboran en la empresa.
7. – Tipo de contrato. Especificar si existe contrato individual, colectivo o Ley dentro de la empresa.

Entre otros requisitos solicitados por la STPS está el señalar el número de establecimientos en que se rige la comisión mixta, el número de representantes que forman la comisión mixta, y su fecha de constitución. Indicando al reverso de la forma cuando se trate de más de un establecimiento, anotando todos los datos citados con anterioridad para cada uno de los establecimientos.

Y para la autenticación del formato citado con anterioridad, será necesario que lleve la firma autógrafa del patrón o el representante legal de la empresa, asimismo, lugar y fecha de la elaboración del informe.

En general, las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; sugerirán las

medidas tendientes a perfeccionar el sistema y los procedimientos; determinarán las necesidades de los trabajadores y de la empresa, a efecto de que la capacitación y el adiestramiento sean más eficaces³.

En los siguientes incisos desglosaremos la integración y el funcionamiento de las comisiones mixtas al interior de las instituciones públicas de educación superior.

a.1) Integración

U.N.A.M.

En la Universidad Nacional Autónoma de México, en su Contrato Colectivo de Trabajo, a partir de la Cláusula número 100 nos habla de la integración de las comisiones mixtas, entre las cuales encontramos la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, misma que seguirá el lineamiento de una conformación bilateral y paritaria, es decir, universidad y sindicato. Estos tienen la más amplia libertad para designar los representantes respectivos que integrarán las Comisiones Mixtas, así como para sustituirlos en cualquier momento. Tal sustitución se notificará con ocho días de anticipación a la fecha en que empiece a fungir el nuevo representante.

³ BUEN, L. Néstor De, *Derecho del Trabajo*, 9ª ed., tomo II, Porrúa, México, 1992, p 336.

Para el correcto funcionamiento de cualquiera de las comisiones mixtas contractuales y para el uso de ambas representaciones, la U.N.A.M. se obliga a dotarlas de un local amplio; mobiliario y equipo de oficina suficiente y adecuado; apoyo secretarial, línea telefónica y; los demás recursos que requieran en razón de sus necesidades, previo acuerdo de los representantes UNAM.-STUNAM en la comisión respectiva.

La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento estará integrada por un número no menor de tres ni mayor de diez representantes por cada una de las partes paritariamente⁴.

En lo que se refiere al Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre la Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (A.A.P.A.U.N.A.M.) y los trabajadores Académicos de la U.N.A.M., encontramos que existe una Comisión Mixta para el Estudio de las Actividades de Capacitación y Superación del Personal Académico, la cual, se integrará paritariamente con los representantes que la U.N.A.M. y A.A.P.A.U.N.A.M.

⁴ Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre la U.N.A.M. y el S.T.U.N.A.M., 1996-1998.

designen respectivamente, y funcionará de acuerdo con lo establecido en el propio Contrato, la Ley Federal del Trabajo y sus propios reglamentos⁵.

Obligándose la U.N.A.M. a proporcionarle a dicha Comisión el personal, local fijo y adecuado, teléfono y demás enseres necesarios.

U.A.M.

Por otra parte, en la Universidad Autónoma Metropolitana en su Contrato Colectivo de Trabajo, establece que las Comisiones Mixtas son los órganos paritarios, integrados por representantes de la Universidad y el Sindicato.

Las Comisiones Mixtas pueden ser Generales, de Unidad y Especiales; las primeras se integran por un representante por cada una de las partes por Unidad y un representante de cada una de las partes por Rectoría General; las segundas se integran por representantes sindicales delegacionales y de la Universidad de la Unidad respectiva e igualmente en Rectoría general; las terceras se establecerán de común acuerdo entre la Universidad y el Sindicato, precisando en cada caso, la integración, el objeto y la duración de las mismas.

⁵ Contrato Colectivo de Trabajo entre la U.N.A.M. y el A.A.P.A.U.N.A.M., 1997-1999.

Las Comisiones Mixtas dispondrán del apoyo administrativo adecuado, además del equipo y mobiliario necesario para su funcionamiento. El equipo proporcionado estará acorde con los avances tecnológicos.

Si las comisiones consideran necesaria la actualización de su equipo, formularán la solicitud correspondiente a la Universidad. Si los comisionados no se ponen de acuerdo sobre la solicitud planteada por alguna de las partes, el caso será revisado entre la Universidad y el Sindicato.

Entre las Comisiones que serán Mixtas Generales y por Unidad, se encuentra la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento, que una vez instalada elaborará y aprobará su propio Reglamento de Funcionamiento y el de las Comisiones Mixtas de Unidad, sin contravenir lo dispuesto en el Contrato Colectivo de Trabajo, con el fin de establecer los mecanismos de funcionamiento adecuados para la tramitación y resolución expedita de los asuntos que sean de su competencia.

Los miembros integrantes de la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento durarán en sus funciones dos años y cualquiera de sus integrantes podrá ser ratificado o removido de su cargo por quienes lo nombraron.

La Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento, para su integración funcionará siempre paritariamente, es decir, con un número igual de miembros designados por la Universidad y el Sindicato, siendo necesaria la presencia de un mínimo de dos miembros por cada parte para tomar acuerdos. Sus resoluciones serán válidas siempre que sean tomadas por una mayoría simple, y se comunicarán por escrito al interesado, a la Universidad y al Sindicato⁶.

I.P.N.

Por lo que respecta al Instituto Politécnico Nacional, se habla de la integración de las comisiones en forma paritaria, sin especificar el número de representantes, únicamente se establece que la conformación de las comisiones mixtas deberán de darse en igual número de integrantes tanto de la parte del I.P.N. como del Sindicato⁷.

En este inciso, hemos podido observar que la integración de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento siguen la línea de conformación bipartita y paritaria en las tres instituciones citadas, ahora, en el siguiente inciso detallaremos la función específica de cada una de ellas, que en general se han integrado para discutir y resolver con voz y voto, sobre los asuntos de su competencia conforme a

⁶ Contrato Colectivo de Trabajo firmado por la U.N.A.M. y el S.I.T.U.A.M., 1998-2000.

⁷ Condiciones Generales de Trabajo del Personal de Apoyo a la Educación, I.P.N. y S.N.T.E., 1998.

sus propios lineamientos consagrados ya sea en contratos colectivos de trabajo, en reglamentos o en sus propias leyes internas.

a.2) Funciones

Las comisiones mixtas son las instancias responsables de la coordinación de los esfuerzos que se realicen en el proceso de capacitación y adiestramiento, por tal motivo es muy importante señalar al interior de cada empresa las funciones que dichas comisiones vayan a desempeñar.

La Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 153°-I que las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento tendrán a su cargo vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; sugerir las medidas tendientes a perfeccionar el sistema y los procedimientos; determinar las necesidades de los trabajadores y de la empresa, a efecto de que la capacitación y el adiestramiento sean más eficaces.

Por su parte, cada institución pública de educación superior detalla las facultades de las multicitadas comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, para una mayor eficacia de la aplicación y observancia de los lineamientos en materia.

En la Universidad Nacional Autónoma de México es importante señalar que las funciones que desempeña la Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, son las siguientes: Formular, aprobar, convenir y vigilar la instrumentación de los sistemas y de los procedimientos que se implanten para la capacitación, adiestramiento y especialización de los trabajadores y sus hijos, conforme a las necesidades de la institución y los trabajadores en los términos de su reglamento.

La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento recopilará toda la información pertinente para la realización de los diversos proyectos y programas que la propia Comisión acuerde, asimismo, la Comisión elaborará y supervisará las acciones del proceso de capacitación en el desarrollo del trabajo en las diversas dependencias universitarias y en el desempeño del trabajador; para tal efecto, la Comisión Mixta tiene la facultad de nombrar de entre sus miembros a los responsables por cada una de las partes que la constituyen.

La Comisión Mixta Permanente de Capacitación y Adiestramiento, funcionará como un órgano e instancia bilateral Institucional con desempeño regular, asimismo, es la instancia responsable de la coordinación de los esfuerzos que se realicen en el proceso de capacitación y adiestramiento en la U.N.A.M.

Entre otras facultades de la C.M.P.C.A. se encuentra la de determinar en cada caso específico, las facilidades que se otorgarán a los trabajadores para participar en el proceso de capacitación, en apego al procedimiento que establezca la propia Comisión, y discutirá y revisará el sistema de capacitación que se tiene establecido para los trabajadores administrativos de la U.N.A.M.

Por lo que se refiere al Contrato Colectivo de Trabajo de los Académicos, en éste, sólo se indica que las atribuciones de las Comisiones Mixtas para el caso en comento, se determinarán en sus respectivos reglamentos y sus resoluciones serán obligatorias, en los términos del artículo 392° de la Ley Federal del Trabajo.

La Universidad Autónoma Metropolitana plasma las atribuciones para el funcionamiento de la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento, en forma general y particular, en su Contrato Colectivo, mismas que se regirán por los siguientes procedimientos:

Sus funciones generales:

- a) Serán reunirse las veces necesarias para el desempeño de sus funciones, pudiendo ser convocadas por cualquiera de las partes representantes en ellas;

- b) Una vez convocadas por cualquiera de las partes, deberán integrarse en un máximo de tres días hábiles siguientes a la fecha de su convocatoria, para conocer el asunto de su competencia y resolver en un plazo máximo de diez días hábiles el asunto de que se trate, salvo los conflictos a que se refiere la cláusula 62, en los que el plazo será de treinta días;
- c) Sus resoluciones serán revisables por ellas mismas, a petición fundada del trabajador, el afectado, la Universidad o el Sindicato, a excepción de las resoluciones dictadas por la Comisión Mixta General de Conciliación y Resolución, y en el caso de las Comisiones Mixtas de Unidad, sus resoluciones serán apelables ante la Comisión Mixta General correspondiente.
- d) El trabajador, el afectado, la Universidad o el Sindicato tendrán un plazo máximo de cinco días hábiles para intentar el recurso de revisión de las resoluciones de las Comisiones Mixtas a que se refiere el inciso anterior, contados a partir del día siguiente de la comunicación de la resolución impugnada.
- e) La resolución a las revisiones previstas en los incisos anteriores, será dictada en un plazo máximo de ocho días hábiles posteriores a la fecha de la solicitud de revisión respectiva; y

f) Los representantes de la Universidad y el Sindicato ante las Comisiones Mixtas sólo ocuparán un cargo en las mismas, salvo en el caso de la Comisión Mixta General de Higiene y Seguridad, cuyos miembros podrán formar parte de la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad de Unidad.

Para un mejor desarrollo del trabajo de las Comisiones Mixtas presentarán de manera obligatoria un informe mensual de asistencia y funcionamiento, a la Universidad y al Sindicato, en caso de no haber acuerdo sobre el mismo presentarán un informe por separado para que las partes resuelvan sobre dicha situación.

Los acuerdos y resoluciones de las Comisiones Mixtas, serán obligatorios y de aplicación inmediata para ambas partes, de conformidad con lo establecido en el Contrato Colectivo de Trabajo. Asimismo, las Comisiones determinarán los acuerdos que deban publicarse y las modalidades de su publicación.

Cuando las Comisiones Mixtas requieran de asesores técnicos para la resolución de un problema o conflicto específico, seleccionará, de común acuerdo, a los especialistas de la materia de que se trate, dentro del personal que labore en la U.A.M.; en caso de no contar con los asesores requeridos, se designarán personas ajenas a la Institución.

La Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento de acuerdo con lo establecido en el Contrato Colectivo de Trabajo de la U.A.M., tiene facultades particulares para:

- a) Determinar las necesidades de capacitación, adiestramiento, formación y, actualización de los trabajadores, además de aquellas relativas a la promoción laboral así como los programas y cursos orientados a la calificación de la fuerza de trabajo para su adecuación ante los cambios tecnológicos y de organización del trabajo;
- b) Establecer un Programa General de Capacitación, que deberá contener cursos dirigidos a todos los puestos y niveles existentes en la Universidad;
- c) Elaborar y desarrollar un Programa Anual de Capacitación, con base en el Programa General que se establezca;
- d) Acordar los planes y programas específicos de capacitación y adiestramiento de los trabajadores;
- e) Acordar la realización de cursos y conferencias especiales que se consideren necesarios;

- f) Programar y coordinar la realización de cursos que de manera conjunta se definan con las Comisiones Mixtas Generales de Higiene y Seguridad y de Tabuladores;
- g) Vigilar el cumplimiento de los programas de capacitación y adiestramiento;
- h) Evaluar los resultados del Programa Anual de Capacitación a efecto de determinar las necesidades no previstas y establecer las medidas que correspondan para el cumplimiento del Programa General de Capacitación;
- i) Promover la participación en cursos de capacitación organizados por otras instituciones siempre que estén relacionados con los programas de la Universidad;
- j) Acordar capacitación necesaria en aquellos casos en que los trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana modifiquen sus funciones debido a cambios de equipo o maquinaria que ocupen para el desarrollo de sus funciones; y
- k) Elaborar conjuntamente con las Comisiones Mixtas Generales de Tabuladores y de Higiene y Seguridad, los manuales donde se determinen específicamente

las medidas preventivas y correctivas de higiene y seguridad para cada centro de trabajo.

Una atribución distinta a las anteriores es la que cita que la Comisión Mixta general de Capacitación y Adiestramiento establecerá las normas para el cumplimiento de la fracción XIV del artículo 132° de la Ley Federal del Trabajo, la cual se relaciona con el pago de las becas designadas a los trabajadores o a los hijos de éstos.

El Instituto Politécnico Nacional designa las funciones de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento consistentes en: Vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores no docentes, y sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlo, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la misma.

Las funciones, tanto en la U.N.A.M. como en la U.A.M., que se delegan a las Comisiones Mixtas relativas a las funciones de formular y establecer programas de capacitación y adiestramiento, en el I.P.N. se establecerán como facultad del propio Instituto dejando únicamente las funciones mencionadas en el párrafo anterior a cargo de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento.

Concluyendo este Capítulo, mencionaremos que en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad también se resalta la importancia de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento como instancias de participación, que fortalecerán la concentración de acciones derivadas del Subprograma de Capacitación y Productividad Formal y Social.

Las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento dentro de las empresas, se ha dicho a lo largo de este Capítulo que son instancias que tienen una diversidad de facultades que van desde la vigilancia, hasta la elaboración y ejecución de todas las actuaciones que se lleven a cabo en materia de capacitación y adiestramiento, según los criterios que se desprenden de la propia Ley.

De tal suerte, que dichas Comisiones⁸ son encargadas de continuar ejerciendo las funciones de vigilancia, diseño y operación de los planes y programas respectivos y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. Igualmente, habrán de sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos dentro de las empresas del país.

⁸ Programa Nacional de Capacitación y Productividad, Capítulo 7, Acciones con los Sectores Público, Privado y Social.

Es preciso que trabajadores y empleadores realicen un esfuerzo serio para que estas comisiones coadyuven en forma eficiente a proponer proyectos y a ejecutar acciones que hagan efectiva la capacitación y el adiestramiento en las unidades mismas de producción. El Estado, alentará tal actitud para su integración y funcionamiento en los términos de la legislación vigente.

CAPÍTULO VI

ASPECTOS CONTENCIOSOS DE LA CAPACITACIÓN

Hasta el capítulo anterior se han venido describiendo desde los antecedentes, el régimen legal, el planteamiento hecho en las instituciones públicas de educación superior, y las autoridades competentes en lo que a capacitación y adiestramiento se refiere.

La capacitación y el adiestramiento como ya se mencionó en otros capítulos, están respaldados de manera importante por procesos educativos que son propios de la formación profesional de cualquier adulto con capacidades para cualquier trabajo.

Un problema importante es el hecho de que los capacitadores y adiestradores han surgido de marchas forzadas, lo cual, conlleva la falta de conocimientos sobre los marcos teóricos que circundan a la capacitación y al adiestramiento.

Retomando la idea de que ambas materias se sustentan en el nivel promedio de educación, es pertinente citar que el nivel promedio de educación de la población económicamente activa es de 3 años de educación básica¹.

¹ ESPINOZA Padierna, Luz Elena, Transformación, Canacintra, México, año XXXVII, Época 31, Vol. XXXVIII, No. 4, 1993, p. 11.1

Aunado a lo anterior, la falta de recursos humanos lo suficientemente preparados para responder a las necesidades nacionales de capacitación y adiestramiento, así como la diversidad de instituciones capacitadoras y oficinas gubernamentales reguladoras, provocan una ausencia de sistemas completos de información que den lugar a una comunicación que dé frutos al intercambio de experiencias sobre los proyectos de capacitación y adiestramiento puestos en marcha.

Y no conforme con lo citado, las lagunas jurídicas en materia de capacitación y adiestramiento del personal de cualquier sector, se reflejan en la práctica, lo cual se convierte en problemas o asuntos contenciosos, es decir, que se ventilan a través de un juicio o proceso establecido por la propia Ley Federal del Trabajo.

A continuación se transcribe una tesis en la que se cita el o los motivos por los cuales se pueden ejercer acciones legales derivadas de la obligación de capacitar y adiestrar.

Octava Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo V, Parte SCJN
Tesis: 47
Página: 32

CAPACITACIÓN O ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES. SU INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL PATRÓN, DA LUGAR A EJERCER LAS ACCIONES LEGALES O CONTRACTUALES, QUE DERIVEN DE TAL OBLIGACIÓN. El derecho de los trabajadores a la capacitación o adiestramiento,

elevado a rango constitucional, se inspira en principios de interés social, y por su trascendencia para elevar el nivel de vida del trabajador y la productividad de un centro de trabajo, está tutelado por la ley. La omisión del cumplimiento oportuno de obligaciones en materia de capacitación o adiestramiento por parte del patrón, o del trabajador a recibirlo da lugar a la procedencia de la imposición de las sanciones al empleador establecidas por la Ley Federal del Trabajo, así como a que el trabajador inicialmente, pueda ejercer las acciones que deriven de tal obligación, conforme a la ley o a lo convenido contractualmente, pero no se constituye indefectiblemente y de inmediato en causal de rescisión de la relación laboral, ya que esta situación no se encuentra expresamente prevista en ninguna de las fracciones de los artículos 47° y 51° de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, de estar aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas sobre la capacitación y a pesar de que dicha Secretaría haya tomado las medidas pertinentes conforme al artículo 153°- S, la omisión del empleador para proporcionarla o la negativa del trabajador a recibirla, en forma repetitiva, puede constituirse en una causal rescisoria análoga a la falta de probidad y honradez, cuando tal incumplimiento negligente y reiterativamente sistemático, entrañe en proceder con mengua de rectitud de ánimo, revistiendo tal gravedad, que traiga como consecuencia la imposibilidad de continuar con la relación laboral, que sería el factor determinante para considerar la procedencia de darla por concluida.

Octava Época:

Contradicción de tesis 51/92. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. 28 de febrero de 1994. Cinco votos.

NOTA:

Tesis 4ª. /J.9/94, Gaceta número 76, pág. 19; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII-Abril, pág. 117.

Octava Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo V, Parte SCJN

Tesis: 47

Página: 32

También el maestro Mario de la Cueva, afirma lo siguiente:

“El Derecho Mexicano rige todas las relaciones de trabajo que existan sobre el Territorio Nacional, de mexicanos o de extranjeros, independientemente del acto o causa que les dio origen, o expuesto con otras palabras: toda relación de trabajo subordinado que se cumpla dentro de los límites territoriales de la república, queda regida por las normas del trabajo”².

Lo anterior, en ambas jurisdicciones, es decir, las federales y las locales. Por lo que se refiere a las materias de capacitación y adiestramiento, ya sea la obligación patronal de impartirlas, o el derecho que los trabajadores tienen a recibirlas, las autoridades federales serán quienes apliquen las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos de estas materias, salvo sus excepciones, y como ejemplo es lo que se establece en la siguiente Jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: I, Mayo de 1995

Tesis: 2ª. XVIII/95

Página: 231

COMPETENCIA, PRESTACIONES DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDAN DE QUIEN NO ES EL PATRÓN. Si bien el artículo 527° de la Ley Federal del Trabajo establece que son de competencia federal los conflictos laborales que versen sobre las obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, no pueden considerarse de competencia federal aquellos conflictos entablados sobre tales materias contra quien no tiene el carácter de patrón, como cuando la demanda se presenta en

² Op. Cit.

contra de un sindicato del que es miembro el actor, solicitando el pago de una beca para realizar sus estudios en un centro de educación superior.

Competencia 356/94. Suscitada entre la Junta Especial Número Treinta y Nueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tamaulipas, y la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje de Tampico, Tamaulipas. 17 de marzo de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Cabe señalar que las leyes que rigen el trabajo teórica y aparentemente son completas, pero prácticamente encontramos que el derecho procesal del trabajo tiene principios como los de: publicidad el cual se refiere a dos aspectos importantes, primero las audiencias y segundo el procedimiento, que en ambos casos y salvo su excepción son públicos, además de que se puede según Carnelutti insertar en este principio, el interés público y social que supera la voluntad de las partes llevando a ser el proceso de carácter publicista.

La gratuidad, es un principio que se contempla en el artículo 19° de la Ley Federal del Trabajo enunciando que todos los actos y actuaciones relacionados con la aplicación de las normas de trabajo no causarán impuesto alguno, es más en el mismo Ordenamiento, en su numeral 824 se establece la posibilidad de que la Junta nombre peritos que correspondan al trabajador, cuando éste así lo solicite en caso de que el mismo no tenga posibilidades de cubrir honorarios.

La inmediación como principio procesal, se refiere en primer lugar, a la comparecencia personal de las partes en la etapa conciliatoria, así como en el

caso de las personas morales cuya comparecencia será mediante un representante legal o apoderado nombrado y acreditado que represente a la empresa cuyas facultades sean suficientes para suscribir un arreglo conciliatorio a nombre de su representada. La inmediatez también opera para las Juntas de Conciliación y Arbitraje, vigilando éstas que exista concordancia con lo actuado y el laudo que se dicte.

La oralidad es un principio muy característico del proceso en cuestión, toda vez que éste es predominantemente oral, abriendo la posibilidad de que exista con sus ventajas una mayor comunicación sin intermediación entre las partes y el juzgador, contribuyendo la oralidad a la concentración y economía en el proceso.

Otro principio de fundamental importancia es el inquisitorio y de participación activa que en palabras comunes significa a excepción de la instauración de la demanda que el proceso laboral manifiesta el impulso de oficio (inquisitivo); y la participación activa de las Juntas durante el proceso, teniendo éstas amplia facultad para recabar pruebas, cuidando que los juicios no queden inactivos, evitar la caducidad, practicar diligencias que se crean pertinentes, obligar al patrón para la presentación de documentos probatorios y concernientes a la relación laboral, intervención en la confesional, solicitud de informes, diligencias para mejor proveer y ejecución de los laudos.

La economía, se convierte en la eliminación de las audiencias incidentales (rápidos juicios dentro del juicio), pudiendo resolverse de plano en la mayoría de los casos toda vez que en el mismo procedimiento ordinario una primera audiencia consta de tres etapas: conciliación, demanda y excepciones, y ofrecimiento y admisión de pruebas. En una segunda fase, el desahogo de pruebas, y en la última etapa se pasa a la audiencia de discusión y votación del proyecto del laudo formulado.

Otro principio como la concentración, es fehaciente en la acumulación de los juicios, pero también se vincula con la economía procesal, evitando divergencia de criterios en distintas resoluciones sobre un mismo asunto manteniendo la unidad en la continencia de la causa. En caso de existir un incidente, como excepción será en cuerda separada. Además, este principio de concentración respalda la designación de un representante común, salvo intereses opuestos.

La sencillez, equiparada a la informalidad, pues dentro del procedimiento pueden limitarse las partes a precisar los puntos petitorios sin necesidad de señalar su fundamento legal. Por lo que se refiere a las Juntas se otorga bajo este principio la facultad discrecional para la acreditación de la personalidad de los representantes de los trabajadores o sindicatos. Al mismo tiempo, se permite que el trabajador pueda ser representado en juicio, entendiéndose que se pueda reclamar todas las prestaciones principales y accesorias que les correspondan.

Entre otros principios contamos con la celeridad que es indispensable para que la justicia laboral sea efectiva, este principio se resalta en la supresión de la recusación sustituyéndola por la excusa, la cual puede resolver de plano, es decir, cuando ésta se presenta en ningún caso se suspende el procedimiento.

Por último el principio tutelar o el de equilibrio procesal significa subsanar la demanda incompleta, y aclaración de la demanda obscura o irregular, en la primera Junta actúa de juicio y la segunda le corresponde al propio trabajador, ambas para conducir el proceso al camino del esclarecimiento de la verdad.

Con la enumeración de los principios expuestos, se pretende confirmar la cercanía a la perfección que tiene nuestro régimen y proceso laboral, pero al mismo tiempo son perceptibles las grandes deficiencias en el momento de su aplicación.

En la aplicación de las normas ya citadas, las autoridades de la federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas.

Por lo tanto, todo juicio que trate de las relaciones laborales será ventilado ante las juntas locales o federales de conciliación y arbitraje.

Ahora bien, las materias de capacitación y adiestramiento como ya se dijo a lo largo de este trabajo, son materia del mismo dentro de las relaciones laborales de las instituciones públicas de educación superior.

En la parte correspondiente a la creación del Capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo, consagrado para las instituciones públicas de educación superior con carácter autónomo, se citaron ya tanto las dificultades como los puntos favorables que contienen las disposiciones del propio Capítulo, pero en cuanto al tema de los asuntos contenciosos y que a este caso concierne es la peculiar integración de los órganos jurisdiccionales, a los que se encuentran sometidas tales instituciones.

Para ampliar lo anterior, en el artículo 353°-S se subraya que el carácter autónomo se acentúa al prevenir la creación de las juntas especiales en las Juntas de Conciliación y Arbitraje o en las de Conciliación Permanentes, ya sea en la federal o en alguna local, según el caso, integradas por un representante de la institución, uno de los trabajadores a su servicio (que deberá ser académico o administrativo, según la naturaleza del conflicto de que se trate)² y el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva. Es decir, que los miembros de la propia comunidad educativa junto con el Estado, resuelvan sus controversias.

² OROZCO Enriquez, Op. Cit., p. 78.

En los próximos numerales encontraremos definido el papel que desempeñan las Juntas y su intervención en los conflictos laborales relativos a la capacitación y el adiestramiento.

1. ASPECTOS GENERALES

Una vez de acuerdo en que serán las Juntas correspondientes ya sea locales o federales ante quienes se ventilen los procesos laborales relativos a la capacitación y al adiestramiento, citaremos en principio las funciones de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que son: El conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

Por lo que respecta a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, diremos que funcionarán en cada una de las Entidades Federativas, a éstas les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, ya que las instituciones autónomas creadas por el Congreso de la Unión se encuentran bajo la jurisdicción de las juntas especiales que se formen en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, las constituidas por las legislaturas

estatales se sujetan a la jurisdicción de las juntas especiales que se integren en las juntas locales de conciliación y arbitraje respectivas.

Entonces, aunque las instituciones de educación superior del sector privado como las públicas autónomas creadas por alguna legislatura estatal se encuentran sometidas a las juntas locales de conciliación y arbitraje, el órgano jurisdiccional competente para conocer de los conflictos laborales en las últimas será una especial, donde además del presidente de la junta local respectiva participarán representantes directos de la comunidad autónoma por ley; a diferencia de los conflictos que ocurran en las instituciones privadas, los cuales se someten a una junta integrada con un representante del gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones de la rama correspondiente a la educación superior. Las instituciones públicas no autónomas, por su parte, se encuentran bajo la jurisdicción del tribunal laboral previsto por la ley o estatuto que rija las relaciones entre el gobierno de la entidad federativa respectiva y los trabajadores a su servicio, así como las que dependen del gobierno federal o del Distrito se someten al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La forma de integrar las juntas especiales para las instituciones públicas autónomas, el artículo 353°-T cita que la autoridad competente expedirá la convocatoria para que las instituciones nombren a sus representantes así como los trabajadores académicos y administrativos elegirán a sus representantes por

separado, en virtud de la distinta naturaleza de las labores desarrolladas así como de la gama de intereses gremiales que tienen estos trabajadores.

Una vez explicados a grandes rasgos los criterios para dirimir los conflictos laborales que se presentan al interior de las instituciones públicas de educación superior, nos adentraremos en los aspectos colectivos e individuales centrados en la capacitación y el adiestramiento.

2. – ASPECTOS COLECTIVOS E INDIVIDUALES

Para saber cuándo nos encontramos ante un conflicto colectivo, es necesario diferenciar fundamentalmente qué existe entre los fines de la reclamación y por consecuencia en los modos de acción, que cuando se tenga por objeto plantear una situación en la que se resuelva el interés profesional del grupo de trabajadores o el sindicato, sabemos que estamos frente a un conflicto colectivo.

Para la contratación colectiva en las instituciones públicas de educación superior y de acuerdo con el objetivo del capítulo XVII del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, son negociables la capacitación y el adiestramiento pues no resultan incompatibles con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones.

Ahora bien, el hecho de que existan juntas especiales para la resolución de conflictos laborales surgidos al interior de las universidades públicas, no exime a éstas de seguir las normas procesales que al respecto se han formulado, es decir, para resolver las controversias derivadas de la capacitación o el adiestramiento, es necesario llevar a cabo un procedimiento especial según lo establecido en el capítulo XVIII, artículo 892° de la Ley Federal del Trabajo, el cual consagra que las disposiciones del citado capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación entre otros artículos de la propia Ley, como es el 153°-X, incluso invocar como falta de probidad lo que se señala a continuación:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII-Septiembre

Página: 188

CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO. LA NEGATIVA DEL PATRÓN DE CAPACITAR A SUS TRABAJADORES SE EQUIPARA A UNA FALTA DE PROBIDAD. De acuerdo con la tesis de jurisprudencia número 1436, visible en la página 2091 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Segunda Parte, volumen V, por falta de probidad u honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones encomendadas, con mengua de rectitud de ánimo, es decir apartarse de las obligaciones que se tienen a cargo procediendo en contra de las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra. Por tanto, si en términos del artículo 132°, fracción XV, de la Ley Federal del Trabajo vigente, el patrón tiene la obligación de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento, es claro que al negarse a dar cumplimiento a dicha obligación legal, incurre en una falta de probidad, con lo que se actualiza la causal de rescisión laboral por causas imputables al patrón, prevista en la fracción IX del artículo 51° de la ley de la materia

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 588/92. Paula Lára Gálvez. 10 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretaria: Edith Alarcón Meixueiro.

Amparo directo 589/92. Julia Magdaleno Mosqueda. 2 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Julieta María Elena Anguas Carrasco.

Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 76, pág. 19, tesis por contradicción 4ª. /J.9/94.

El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de demanda, en el cual el actor podrá ofrecer sus pruebas ante la junta competente, la cual con diez días de anticipación, citará a una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, la que deberá efectuarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se haya presentado la demanda.

La junta, al citar al demandado, lo apercibirá que de no concurrir a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, dará por admitidas las peticiones de la parte actora, salvo que sean contrarias a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

De tal suerte, que para llevar a cabo la audiencia citada en el párrafo anterior, se observarán las normas siguientes:

- I. La Junta procurará avenir a las partes, encontrándose éstas en ese momento sin abogados patronos, asesores o apoderados y la propia Junta intervendrá en la celebración de las pláticas entre las partes;
- II. De no ser posible lo anterior, cada una de las partes expondrá lo que juzgue conveniente, formulará sus peticiones y ofrecerá y rendirá las pruebas que hayan sido admitidas;
- III. Si se ofrece el recuento de los trabajadores, se observará lo dispuesto en el artículo 931° de la Ley Federal del Trabajo que se refiere a las formalidades del recuento de los estos; y
- IV. Concluida la recepción de las pruebas, la Junta oirá los alegatos y dictará resolución.

Si no ocurre el actor o promovente a la audiencia, se tendrá por reproducido su escrito o comparecencia inicial, y en su caso, por ofrecidas las pruebas que hubiere acompañado.

Para la tramitación y resolución de los conflictos en el caso de la capacitación y el adiestramiento, la Junta se integrará con el Auxiliar. En los procedimientos especiales como en el caso de los multicitados temas, se observarán, en este caso, además de los artículos del capítulo XVII, en lo que sean aplicables.

Como se describió, el proceso que debe de seguirse en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la capacitación y al adiestramiento, en caso de cuestiones colectivas, para los casos individuales se seguirá el mismo procedimiento, a pesar de que un conflicto individual se nos presenta cuando la situación planteada tenga por objeto la decisión sobre el derecho que a un trabajador o a varios trabajadores les corresponda personalmente, tal es el caso que se plantea en la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: VIII. 1°. 17L

Página: 446

CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO. LAS CONDICIONES DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO DEBEN ESTAR EN ÉL CONTENIDAS EXPRESAMENTE. La disposición contenida en el artículo 25°, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, consiste en la indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas que establezca la empresa conforme a la ley, es una obligación formal que debe estar contenida expresamente en el contrato individual, por ser éste el documento en el que constan las condiciones de trabajo, pues el hecho de que una de las cláusulas remita a las normas legales y reglamentarias respectivas, no basta para dar cumplimiento a esta obligación, ya que es obvio que el legislador quiso que constara expresamente dicha indicación en el contrato en el que se establecen las condiciones de trabajo, pues utiliza la frase “deberá indicar”, la cual no es potestativa:

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 567/96. Industrial Minera de México, S.A. de C.V.. 21 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arredondo Elías, secretario en funciones de Magistrado. Secretario: Miguel Negrete García.

Por otra parte, el derecho al procedimiento de huelga en las instituciones públicas de educación superior autónomas por ley, no debe ser irracional, ya que es importante observar si la causal que se invoca es compatible con la naturaleza de las propias instituciones, de ser necesario debe verificarse que los motivos que se llevaron a tomar la medida de la huelga se encuentren basados en hechos reales jurídicamente acreditados. Es decir, entre algunos ejemplos que no coinciden como motivos de huelga, son: el reparto de utilidades, las huelgas por solidaridad.

Redondeando la idea de los conflictos que se pueden ventilar ante las juntas correspondientes, es importante dejar en claro, que tanto los conflictos colectivos como individuales, surgen de la violación a los derechos de los trabajadores consagrados en los contratos colectivos o individuales de trabajo, por lo tanto, la capacitación y el adiestramiento forman parte de ese conjunto de derechos y su falta de cumplimiento da origen a los asuntos contenciosos para dirimir las controversias que se susciten al respecto.

Ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como ya se mencionó en el Capítulo V de este trabajo, basta con requisitar los formatos para registrar ante la citada autoridad en la materia, los planes y programas de capacitación y adiestramiento, agentes capacitadores externos, listas de constancias de habilidades laborales, los informes sobre la constitución de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, etcétera, pero no existe ninguna sanción

expresa cuando se incumpla con la presentación de tales formatos, toda vez que aún cuando exista una inspección o visita de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a cualquier centro laboral, las mismas autoridades permiten a los patrones hacer los trámites correspondientes y presentar su documentación en regla después de algunos días, tiempo suficiente para que los patrones den cumplimiento a su obligación administrativa que en relación a la capacitación y al adiestramiento le marcan la propia Secretaría y la Ley reglamentaria.

La no observancia de los lineamientos relativos a la capacitación y al adiestramiento, establecidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, solamente puede ser detectada por denuncia expresa ante la propia Secretaría, o por una inspección del trabajo toda vez que en los nuevos acuerdos de los que se derivan las reglas a seguir no se marca ninguna sanción administrativa, ya que existe la obligación de registrar los programas correspondientes a la capacitación y al adiestramiento de las empresas y se sobreentiende que su cumplimiento es inherente a tal obligación.

CONCLUSIONES

La hipótesis planteada sobre la cuestión de saber si en las instituciones públicas de educación superior que tienen entre otros objetivos, preparar a sus alumnos para un mejor desempeño en las actividades cotidianas, humanas y económicas, cumplen con las mismas funciones en el momento de capacitar y adiestrar a sus empleados, será la pauta para desarrollar mis conclusiones.

La capacitación y el adiestramiento son temas muy controvertidos y no aplicados del todo. Hemos visto que tanto en México como en el exterior, su desarrollo ha sido tardío y lo que lo ha venido a revolucionar es la industrialización y el desarrollo económico de cada país.

Lo cierto es que la capacitación y el adiestramiento son una realidad que no podemos dejar en el olvido, la mentalidad de los individuos tanto patrones como trabajadores debe ser amplia y sobre todo nutrida de toda información que existe al respecto.

Es muy cierto que la educación académica que se trae en el momento de solicitar un empleo, es muy importante que sea detectada y registrada en las habilidades que nos etiqueten al momento de pertenecer a la comunidad económicamente

activa, porque de ello partirán los criterios que el patrón tomará en cuenta para la proyección de cualquier plan de capacitación y/o adiestramiento.

Una vez ubicadas las aptitudes del trabajador, se procederá a capacitarlo o adiestrarlo según sea el caso, acción que no es fácil pues además de traer teoría, la práctica reflejará si el individuo es capaz o apto para desempeñarse en el puesto asignado.

Una vez descrito el posible procedimiento para capacitar o adiestrar al trabajador, se observa fácil, pero en realidad cuando estamos hablando de un gran número de trabajadores a contratar como es el caso de las instituciones de educación superior, debemos pensar en todos los elementos que deben de integrar ese proceso.

Es decir, desde un principio es determinante contar con gente altamente capacitada para la selección del personal, las instituciones de educación superior saben que ellas mismas pueden generar este tipo de personas como son psicólogos, trabajadores sociales, etcétera, pero resulta que ni siquiera hay una selección adecuada, porque muchas veces quienes contratan al personal son personas sin capacitación para llevar a cabo su labor.

En el caso concreto de las instituciones públicas de educación superior, éstas cuentan con los elementos necesarios para llegar incluso a ser agentes capacitadores, pues cuentan con todos los recursos materiales y humanos para concretar cualquier meta que se propongan en los proyectos generales o específicos de la capacitación y el adiestramiento.

Pero en el caso anterior, sucede que se arrastran tantas prácticas y costumbres como la cohesión tan fuerte de las ideas sindicales, las recomendaciones, la lucha por alcanzar no una labor que los satisfaga, sino una plaza que les genere un salario fijo, que todo esto vicia los procedimientos de capacitación y adiestramiento, por ejemplo si se contrata a una persona para atender el servicio de fotocopiado, resulta que es una persona que o bien no tiene ni idea del manejo de una fotocopidora, o es algún estudiante que su preocupación primordial es la tarea que realiza en las horas de trabajo, etcétera, esto trae como consecuencia que si no se capacita o adiestra a las personas para un manejo adecuado de las máquinas o para la atención al público, comienzan las pérdidas como desperdicio de material, descomposturas prematuras, etcétera y en el peor de los casos los aprendices se creen ya maestros con la práctica y rechazan cualquier instrucción complementaria que se les quiera dar.

De aquí se desprende algo que se ha perdido de vista tanto en la legislación general, como en la normatividad interna de las instituciones, pues la capacitación

y el adiestramiento se dice que son obligatorios para el patrón y derechos para el trabajador, pero no se habla de los medios de presión que deban ejercerse sobre los individuos que no acepten ser capacitados, incluso estamos hablando de capacitación básica que es subsanar la falta de estudios básicos como la primaria o la secundaria.

Ahora bien del lado del patrón, es increíble que las instituciones de educación superior, no hagan del conocimiento de sus trabajadores de los planes y programas de capacitación con los que cuentan, pero esto creo que se debe a la elección de los jefes, que a veces de catedráticos o investigadores resulta que son administradores o economistas, solamente por el hecho de ser amigos del director x, o peor aún que se pague por la plaza solicitada, esto no siempre ni en todos los casos, el problema es que cuando se da, afecta a la propia institución.

Los planes y programas que se han planteado en este trabajo son muy ambiciosos pero me gustaría saber a la hora de aterrizarlos cuáles son los problemas a los que se enfrentan con los trabajadores y es preciso analizar ante esta situación, de quien se deriva la responsabilidad.

Desde mi personal punto de vista, la capacitación y el adiestramiento en general no se han explotado en su máxima expresión, pues se tiene la idea errónea de que el costo de impartir tales materias reflejaría pérdidas para los patronos, no

solamente monetarias, sino también en tiempo y esfuerzo de los trabajadores (que sería este el criterio de los directivos de las instituciones de educación superior), que aplicados estos elementos a la vida laboral y económicamente activa dentro de cualquier centro de trabajo producirán “ganancias”.

La verdad es que si yo patrón veo como inversión, más que como gasto la capacitación y el adiestramiento de mis empleados, la productividad de mi empresa sea cual sea la rama a la que se dedica, se verá incrementada en la medida de mi inversión.

Pero insisto que las instituciones de educación superior, no tendrían porque pensar en si la capacitación es un gasto innecesario o no, pues cuentan con todos los elementos necesarios para llevarla a cabo.

Pienso que antes de impartir la capacitación y el adiestramiento, sería interesante abrir conciencia tanto en patrones como en trabajadores para conocer la amplia gama de beneficios que resultan de estar capacitados, pues los resultados afectan en forma positiva, al patrón, al trabajador en dos aspectos el laboral y el personal y la sociedad que dependen de ellos.

Recalcando sobre el trabajador de las instituciones públicas de educación superior, ante la capacitación y el adiestramiento, es rescatable hacer notar que la

consigna principal de hacer valer sus derechos de la capacitación y el adiestramiento, es para mejorar la calidad y el nivel de vida del propio trabajador, no solamente en el ámbito interior de su trabajo sino también los beneficios que esto en su vida personal pudiera redituarse (trabajos externos manuales o intelectuales, que le produzcan ganancias extras).

La intervención de terceras personas ajenas al patrón pero con injerencia en el centro de trabajo, nulifica las oportunidades para el trabajador de capacitarse y adiestrarse sin que existan riesgos de que éstas últimas sean costeadas por el propio trabajador, esto lo digo porque si los trabajadores tienen acceso a mejorar o ampliar sus conocimientos según sea el caso, y en el supuesto de que no le sean reconocidos económicamente por el patrón, a la larga incluso en otro trabajo esos extras intelectuales podrán ser bien pagados.

A veces dentro de las propias instituciones públicas se preguntan tanto patrones como trabajadores, cuál pudiera ser la capacitación por ejemplo para un vigilante, para el personal de intendencia, y la respuesta sería que en ambos casos el patrón obtendría óptimos resultados y su imagen ante la sociedad desencadenaría satisfacción plena, mientras que el trabajador además de realizar su labor por obligación, buscaría ser reconocido y en todo caso se agregarán prerrogativas a su trabajo.

Concluyendo puedo decir que desgraciadamente no en todos los casos, el patrón toma la capacitación y el adiestramiento como un gasto innecesario y no como una inversión, mientras que el trabajador las toma no como mejoramiento del nivel de vida sino como una condición para el patrón de incrementar su salario o bien obtener una mejor plaza.

A lo largo de mi investigación y en el momento de plasmar estas conclusiones quiero hacer extensiva mi preocupación, porque si bien es cierto en cuanto a material de capacitación y adiestramiento al interior de las instituciones de educación superior es extenso, no es de fácil acceso no solamente para quienes son ajenos sino para los propios trabajadores, pero estoy seguro de que sí existen diversas formas para capacitar y adiestrar a todos los trabajadores, sin que esto implique gastos excesivos y sí refleje una mayor productividad, además de aumentar la preparación de todos y cada uno de los trabajadores que se encuentran al servicio de estas instituciones, con el privilegio de ser la capacitación y el adiestramiento derechos inherentes al propio trabajador.

BIBLIOGRAFÍA

BARAJAS Montes De Oca, Santiago, *Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo*, México, Porrúa, 1984.

BARBAGELATA, Héctor Hugo, *La Legislación Mexicana sobre Capacitación y Adiestramiento desde la Perspectiva del Derecho Latinoamericano*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981.

BUEN Lozano, Néstor De, *Derecho del Trabajo*, 6ª ed., Tomo I, México, Porrúa, 1986.

CHARIS Gómez, Roberto, *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Porrúa, 1994.

DELGADO Moya, Rubén, *El Derecho Social del Presente*, México, Porrúa, 1997.

OROZCO Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las Relaciones Colectivas de Trabajo en las Universidades Públicas Autónomas*, México, UNAM, 1993.

RANGEL Guerra, Alfonso, *La Educación Superior en México: Jornadas 86*, 2ª ed., México, Colegio de México, 1983.

SEPÚLVEDA, César, *Curso de Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1960.

-----, *Curso de Derecho Internacional Público*, 7ª ed., Porrúa, 1976.

TRUEBA Urbina, Alberto, *Derecho del Trabajo*, 5ª ed., México, Porrúa, 1979.

-----, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1981.

-----, *Nuevo Derecho Internacional Social*, México, Porrúa, 1979.

VALADEZ, Diego, *El Conflicto Laboral en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1977*, México, UNAM., 1990.

ZÁRATE, Julio, *Resumen Integral de México a través de los Siglos: La Guerra de Independencia*, México, Compañía General de Ediciones, S.A., 1951, Tomo III.

AUTORES CORPORATIVOS:

MÉXICO: SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: *Orígenes y Repercusiones de la Primera Ley del Trabajo*, Publicación Conmemorativa de la Primera Ley Federal de 1931-1981.

MÉXICO: SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: *Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento: Legislación en Materia de Capacitación y Adiestramiento*, 1998.

MÉXICO: SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: Legislación en Materia de Capacitación y Adiestramiento*, 1998.

MÉXICO: SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: *Programa Nacional de Capacitación y Productividad: Legislación en Materia de Capacitación y Adiestramiento*, 1998.

MÉXICO: SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: *Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales: Legislación en Materia de Capacitación y Adiestramiento*, 1998.

MÉXICO: SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Legislación en Materia de Capacitación y Adiestramiento, 1998.

HEMEROGRAFÍA

ESPINOZA Padierna, Luz Elena, *La Pequeña y Mediana Empresa en la Recuperación Norteamericana*, Transformación, Canacintra, México, año XXXVII, Época 31, Vol. XXXVIII, No. 4, 1993.

SILVA Guerrero, Lucila, *Cronología del Sindicalismo de la Universidad Nacional Autónoma de México, (1929-1979)*, Cuadernos del centro de Documentación Legislativa Universitaria, Vol. I, No. 2, (octubre-diciembre de 1979).

VALDES, Verónica, *Sí Funciona la Capacitación*, Transformación, Canacintra, México, año XXXVII, Época 31, Vol. XXXVIII, No.10, 1993.

-----, *Sí funciona la capacitación*, Transformación, Canacintra, México, año XXXVII, Época 31, Vol. XXXVIII, No. 7, 1993

LEGISLACIÓN/NORMATIVIDAD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 109ª ed., Leyes y Códigos de México, Porrúa, 1995.

CLIMENT Beltrán, Juan B., *Ley Federal del Trabajo*, Comentarios y Jurisprudencia, 7ª ed., Editorial Esfinge, S.A. de C.V., Edo. De México, 1993.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 4ª ed., México, Ediciones Delma, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, GARCÍA León, Carlos A. (Compilador), 7ª Reimpresión, México, Editorial PAC, S.A. de C.V, 1996.

Convenio 142, *Convenio sobre Desarrollo de los Recursos Humanos*, OIT, Index OIT.

Convenio 117, *Convenio sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos)*, OIT, Index OIT.

Recomendación 150, *Desarrollo de los Recursos Humanos*, Index OIT.

Ley Orgánica de la U.N.A.M., 1929, Legislación Universitaria 50 años, México, Compañía Editorial Impresora y Distribuidora S.A., 1995.

“Contrato Colectivo de Trabajo Suscrito entre la UNAM y el STUNAM, 1998-2000”.

“Contrato Colectivo de Trabajo entre la UNAM y el AAPAUNAM 1997-99.

“Contrato Colectivo de Trabajo de la UAM Y EL SITUAM 1998-2000”.

“Condiciones Generales de Trabajo del Personal de Apoyo a la Educación, IPN y S.N.T.E., 1998”.

“Acuerdo 01/98 emitido por la Comisión Mixta General de Capacitación y Adiestramiento de la UAM, 1998”.