



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO:  
MÉXICO Y PERÚ, UN ESTUDIO COMPARADO (1990-2000)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:

MTRO. MARTÍN GABRIEL DE LOS HEROS RONDENIL

DIRECTORA:

DRA. MARÍA HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA



CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE DEL 2010

## Agradecimientos

En este proceso de formación y construcción de la investigación, he tenido el apoyo permanente de mi directora la Dra. María Herlinda Suárez Zozaya, quien con sus orientaciones, observaciones, recomendaciones y puntualizaciones, permitió mejorar el trabajo de tesis. Le expreso mi gratitud, por su tiempo, interés y dedicación a este trabajo. Asimismo, extender un agradecimiento a mis tutores Dra. María Xelhuantzi López y Dr. Javier Aguilar García, que me asesoraron desde el inicio, y a los Drs. Imanol Ordorika Sacristán y Humberto Muñoz García, cuyos comentarios, observaciones y recomendaciones en el examen de candidatura fueron fructíferos y me permitieron mejorar el trabajo de tesis.

A mi familia, soporte fundamental en este doctorado, que con su comprensión al tiempo que les reste, facilitaron mi trabajo, y por ello, mi agradecimiento a mi esposa Carmen y a mi hijo Eduardo. Asimismo, aún a la distancia, siempre tuve el apoyo de mis padres y hermanos.

Los amigos también colaboraron en este proceso, algunos de manera directa, brindándome información, comentando avances, sugiriendo bibliografía o facilitándome entrevistas con actores claves de los programas que se analizan en la tesis; por cuestión de espacio nombraré sólo a algunos, María Polo y Tatiana Velazco del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, Peter Abad y Saúl Mendoza del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú y a Oscar Ortiz de la Secretaría del Trabajo y Promoción social de México.

Un agradecimiento a la Dra. Giovanna Valenti, por el tiempo concedido para continuar estudiando el doctorado, a la par con mi labor de becario de investigación.

A la UNAM y la DGEP por la beca concedida para realizar mis estudios de doctorado, a los coordinadores de la orientación en Administración Pública, al personal administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por sus atenciones, apoyo y colaboración en estos años que transite por la Facultad.

***Dedicatoria***

*A mi esposa Carmen y a mi hijo Eduardo.*

*A mi padre Luis de los Heros*

*A la memoria de mi madre Gudelia Rondenil Flores*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I. MARCO METODOLÓGICO, TEÓRICO Y CONTEXTUAL PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN LABORAL</b>	
1.1 El análisis comparativo	7
1.2 Elementos metodológicos del análisis comparativo utilizado en la investigación	20
1.3 Definición de trabajo y empleo	27
1.4 Teoría del Capital Humano	35
1.5 Teoría Credencialista	39
1.6 Políticas públicas	42
1.7 Transferencia de políticas y rutas de las políticas publicas en la reforma laboral	45
1.8 El Estado: justificación de su intervención	50
1.9 El mercado laboral	53
1.9.1 Tecnología: su incidencia en el mercado laboral	56
1.10 El contexto actual de la formación laboral: capacitación o Competencia	61
1.11 La formación laboral en el cambiante mundo del trabajo	71

<b>II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE VARIABLES CONTEXTUALES RELACIONADAS A LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN MÉXICO Y PERÚ</b>	
2.1 México y Perú: consideraciones para realizar el análisis comparativo	77
2.2 Análisis comparativo histórico-contextual de variables demográficas, educativas y económicas entre México y Perú.	80
2.2.1 Población	81
2.2.2 Educativas	84
2.2.4 Económicas	95
2.3 Análisis comparativo de variables relacionadas al área laboral	98
2.3.1 Principales categorías laborales comparadas	98
2.3.2 Constitucionales-jurídicos	104
2.3.3 Sindicales	113
2.3.4 Principales indicadores y resultados laborales	134
<b>III. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE ANTECEDENTES DE FORMACIÓN LABORAL EN MÉXICO Y PERÚ</b>	
3.1 Antecedentes de la capacitación laboral en México y Perú	149
3.1.1 Antecedentes sobre capacitación laboral en el Perú	152
3.1.2 Antecedentes sobre capacitación laboral en México	156
3.2 Las relaciones laborales en México y Perú	162
3.3 Recuento de las políticas y programas de capacitación laboral en México y Perú en el periodo 1990-2000.	165

<b>IV. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN MÉXICO Y PERÚ (1990-2000)</b>	<b>173</b>
4.1 Contexto de Políticas de formación para el trabajo en México y Perú en el período 1990-2000.	174
4.2 Las Políticas Públicas de formación para el trabajo en la agenda Pública	180
4.2.1 La capacitación laboral en los PND y en los Programas sectoriales en México	184
4.2.1.1 La capacitación laboral en el PND 1989-1994 y el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994.	186
4.2.1.2 La capacitación laboral en el PND 1995-2000 y el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000	188
4.2.2 La capacitación laboral en los IG en el Perú	191
4.2.2.1 La capacitación laboral en los IG en el período 1990-1995	191
4.2.2.2 La capacitación laboral en los IG en el período 1995-2000	196
4.3 Análisis exploratorio de los Programas de Formación Laboral en México (PROBECAT, CIMO, CONOCER) y el Perú (PROJOVEN, PRL)	197
4.4 Análisis comparativo entre los programas de capacitación laboral en México y Perú	204
4.4.1 Características de los programas de capacitación laboral en México	207
4.4.2 Características de los programas de capacitación laboral en Perú	216
4.5 Brechas entre la teoría y los objetivos de las Políticas públicas de formación laboral en México y Perú en los noventa	221

<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>228</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>239</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>252</b>
Anexo 1: Marco conceptual y teórico	252
Anexo 2: Leyes laborales relacionadas a la capacitación en Perú y México	261

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación, utilizando el enfoque comparativo, se analizan las políticas públicas de formación para el trabajo en México y Perú. De manera específica, se centra la atención en aquellas que se implementaron y/o desarrollaron en estos dos países en la última década del siglo XX. El estudio de este periodo es importante porque los mercados laborales de muchos países del mundo sufrieron un giro significativo debido a las reformas estructurales, donde México y Perú no fueron la excepción.

Los cambios que se dieron en el mundo de los mercados de trabajo estuvieron fuertemente influenciados por las innovaciones tecnológicas en los campos de la información y la comunicación. Ocurrieron vinculados a cambios organizacionales, jurídicos, de integración de los mercados a escala regional y mundial (globalización), crisis financieras de los países en desarrollo (con su correlato de crisis sociales), entre otros cambios. Cada uno de estos factores repercutió en la demanda de fuerza de trabajo, tanto en lo que se refiere a cantidad como, y sobre todo, de calidad. En estas circunstancias, el Estado no pudo soslayar su responsabilidad de atender el problema de formación de recursos humanos para “los nuevos tiempos”.

La participación más activa del Estado en la formación de la fuerza de trabajo para la nueva economía implicó llevar a cabo reformas políticas, particularmente en el ámbito laboral. En la década de los ochenta y noventa, en varios países de América Latina, se implantaron (o cuando menos se trataron de implantar) algunas políticas de este tipo que, entre otras cosas, planteaban cambios en las relaciones contractuales entre empleador y trabajador (la flexibilización de las relaciones laborales es su marca distintiva). El modelo general, bajo el cual se concibieron estas reformas, partió del encubrimiento del papel mediador que tiene el Estado en la relación capital-trabajo. Además, por efecto de la globalización, el Estado restringió su independencia en las políticas nacionales y limitó sus instrumentos de política tradicional en materia de protección laboral y social, esencialmente.

La innovación tecnológica y las reformas políticas propiciaron nuevas exigencias a la mano de obra. Bajo la premisa de que para que las economías locales adquirieran los



niveles de competitividad adecuados, se hizo necesario que la población adquiriera capacidades y competencias laborales y, consecuentemente, la formación para el trabajo se convirtió en centro de atención de las políticas públicas. Entonces, la participación del Estado en esta materia se transformó en urgencia.

Se conoce que las capacidades y las competencias de los trabajadores se encuentran relacionadas con los niveles de escolaridad alcanzados. De hecho según apreciaciones del Banco Mundial, acerca del vínculo entre la escolaridad y la relación con el desarrollo tecnológico, para lograr adaptar y desarrollar tecnologías se requiere que los trabajadores al menos tengan 9 años de escolaridad (Banco Mundial, 2003. “Cerrar la brecha en educación y tecnología”). Los hallazgos que se muestran en esta investigación no es alentador, pues permite constatar que ambos países llegaron al umbral de la globalización en franca situación de rezago educativo. A principios de la década de los noventa del siglo pasado, tanto en Perú como en México, la escolaridad promedio de la población de 15 años y más, no alcanzaba los 9 años, con todo y que en los dos países este nivel de instrucción tenía carácter obligatorio.

Tradicionalmente en ambos países las políticas de formación para el trabajo han dejado aparte lo referente a la educación, misma que se concibe ligada a la escolaridad de las nuevas generaciones. En cambio, las políticas de formación para el trabajo suelen orientarse a brindar oportunidades de capacitación a los individuos que se conciben, todos, como trabajadores (trabajen o no). Desde la perspectiva de la formación para el trabajo, la baja escolaridad de los trabajadores se ha tratado de resolver, cuando menos en México y Perú, utilizando esquemas educativos ligados a la educación tecnológica o por medio de otras estrategias. Algunas de ellas se revisan en la tesis.

El foco central de esta tesis, lo constituyen los nuevos enfoques sobre formación laboral que aparecen centrados en las competencias laborales (conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que se ponen en juego para resolver situaciones concretas de trabajo). Lo específico de ellos es que buscan responder al entorno cambiante del mercado laboral, ya que se considera que no es suficiente que

el trabajador sepa “hacer”; es necesario también “conocer”, y principalmente “saber aprender”. Desde esta perspectiva, se reconoce, entonces, que los procesos de formación para el trabajo deberían ser tales que procuren que los trabajadores desarrollen capacidades, actitudes y aptitudes y no sólo habilidades. Así, los esquemas de entrenamiento específico para desarrollar habilidades y destrezas para un determinado puesto de trabajo que predominaron en el modelo de división específica del trabajo (modelo de producción fordista-taylorista) ya no resultan adecuados.

Ante este panorama, esta tesis da respuesta a las preguntas: ¿qué propuestas de política pública hubieron en México y en Perú?, ¿Cuáles programas y acciones para la formación de trabajadores se implementaron? ¿En realidad, los cambios en la concepción de los procesos de trabajo y del tipo de trabajador, se tradujeron en cambios en los procesos y los programas públicos de formación para el trabajo?

Para contestar las interrogantes planteadas, se analizan en esta tesis las políticas laborales<sup>1</sup> que en México y Perú se implementaron, readecuaron o continuaron desarrollando, durante la década de los noventas. El análisis que realizo no es exhaustivo, pues sólo alude a algunas programas derivados de las políticas de formación para el trabajo<sup>2</sup> que considero son las más importantes, por su cobertura, por sus objetivos o por formar parte de los Planes Nacionales de Desarrollo en ambos países.

Si bien es cierto que entre Perú y México hay varias coincidencias, también se observan diferencias, sobre todo en lo que corresponde a los actores, las formas y significados involucrados en el “juego del poder” en el que quedan circunscritas las políticas públicas de formación par el trabajo. Con el fin de realizar comparaciones,

---

<sup>1</sup> Cuando se hace referencia a la “política laboral”, me estoy refiriendo a aquellas políticas que “competen a los Ministerios/Secretarías del Trabajo” y en menor medida a las “políticas de mercado de trabajo” que se refiere a la “intervención del sector público para evitar el desempleo, disminuirlo o apoyar a población en riesgo de desempleo”, retomando la definición de Norma Samaniego, Ver, “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Serie Macroeconomía del desarrollo n° 17, CEPAL, Santiago de Chile, Diciembre 2002.

<sup>2</sup> Específicamente, se analizará 3 programas en México, Capacitación Integral de la Mano de Obra (CIMO), Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) y dos programas en Perú Programa para Jóvenes (PROJOVEN) y el Programa de Reconversión Laboral (PRL).

utilicé el análisis comparativo, a través del cual pude identificar elementos de regularidad o de diferenciación entre las políticas laborales sobre formación laboral en México y Perú en el periodo de referencia. Por supuesto, comparar exige homogeneizar indicadores y plantear tipologías comunes, cuando en esencia se sabe que la historia y la realidad de ambos países son diferentes. Con todo, hecha esta advertencia, los resultados a los que se llega son muy interesantes y permiten la reflexión acerca de convergencias y divergencias en la política laboral entre estos dos países.

Para realizar las comparaciones estadísticas utilicé información de Encuestas de Empleo y otras Encuestas vinculadas al mercado laboral en México y Perú. El acceso a esta fuente de información en ambos países fue una de las causas por las cuales elegí compararlos. Asimismo, mi interés de hacerlo proviene de una investigación precedente que realicé como tesis en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la FLACSO-México.

Entre los elementos teóricos que se utilizan en la investigación destaca la teoría del Capital Humano<sup>3</sup> y la teoría credencialista. Cuando se habla de la teoría del capital humano, un referente importante es la obra de T. Schultz. Para este autor, la inversión debería concentrarse fundamentalmente en el capital humano, antes que en la inversión material. Es de los teóricos que junto a Gary Becker, enfatizan el positivo impacto de la educación y de la formación -capital humano- sobre la innovación y la productividad.

Teniendo estas teorías como contexto para la reflexión, la tesis parte del reconocimiento de que el problema de las políticas públicas de formación de los trabajadores debe ubicarse en la tensión básica del capitalismo, a saber: la mediación del Estado en la relación capital-trabajo. Por lo tanto, se considera que estas políticas se dan en contextos de conflictos y reivindicaciones, así como de la subordinación de lo cultural y lo social, a lo económico y lo político.

---

<sup>3</sup> Sin embargo estoy consciente de la limitación de su supuesto de “productividad homogénea” vía la educación.

La presente tesis consta de cuatro capítulos. En el primero, se aborda el marco metodológico, teórico y contextual de las políticas de empleo sobre formación laboral. Así mismo, se hace una revisión de la importancia del análisis comparativo como método de investigación y las diferentes posturas que proponen diversos autores, retomando, principalmente, a dos de ellos: D. Collier<sup>4</sup>, cuando trata de comparar “estructuras mas parecidas” que este autor denomina modelos de integración; y la de Arend Lijphart<sup>5</sup>, que manifiesta que “el método comparativo debe proporcionar elementos de comprobación y regularidad...”, en cuanto a las políticas y los programas vinculados al mismo, y compararla con las propuestas teóricas sobre la formación laboral. Se desarrolla métodos, estrategias, tipos del análisis comparativo que se utiliza en la tesis. También se revisa el concepto de trabajo y empleo y dos enfoques teóricos relacionados al tema de la investigación, la teoría del capital humano y la credencialista.

En el mismo capítulo, pero en otro rubro, reviso el concepto del “políticas públicas”, así como los de formación, capacitación y competencias laborales y abordo la discusión en torno a los esquemas tradicionales que existen y las propuestas innovativas surgidas en las dos últimas décadas del siglo pasado. De esta manera, el primer capítulo de esta tesis, entrega los elementos teóricos, metodológicos y de postura que constituyen el punto de partida de la investigación que constituye la base de este trabajo.

A partir del segundo capítulo, se empieza a analizar de manera comparativa, indicadores relacionados a la formación laboral en ambos países, en ellos se revisa la estructura de la población como elemento potencial de fuerza de trabajo y la dinámica que impone a la oferta laboral, las condiciones educativas en cuanto a escolaridad lograda por la población, el aspecto económico, para comprender el desarrollo de los sectores económicos de México y Perú. Se analizan también las categorías laborales en ambos países, así como los elementos jurídicos, los aspectos sindicales y los

---

<sup>4</sup> Collier, David (1994): “El método comparativo: dos décadas de cambios”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.): *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza, pp.51-80.

<sup>5</sup> Lijphart, Arend "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol. 45, 1971, pp. 682-93.

indicadores laborales. Considero que este capítulo brinda las bases comparativas contextuales del punto de partida, desde donde se ubica la temporalidad de la tesis.

El capítulo tercero da cuenta de las características institucionales y organizacionales de ambos países: de “alta” protección a los trabajadores y de fuerte presencia sindical en el caso mexicano; y débil para el caso peruano. Se reflexiona en torno a la incidencia que tienen los sindicatos en las políticas públicas laborales en ambos países. Se discute acerca de la concepción y acciones “tradicionales” que imperaron en ambos países en la así llamada “etapa de sustitución de importaciones” y se cuestionan como antecedentes a ser reformulados para atender a las nuevas exigencias.

En el capítulo cuatro se desarrolla el análisis comparativo de los programas sobre formación laboral que operaron o se implementaron en México y Perú en la década de los noventa. Se analiza el contexto social, económico, político del periodo de referencia de la investigación, que constituye el marco de las reformas estructurales, entre ellas la reforma laboral en el caso peruano y de manera informal en el caso mexicano, toda vez, que comienza a aumentar rasgos de flexibilización en el mercado laboral mexicano. La importancia en la agenda política de las políticas de empleo es otro tema que se investiga, recurriendo a los planes nacionales de desarrollo en el caso mexicano y a los informes de gobierno en el caso peruano. Asimismo, se caracteriza a los programas que son el centro de la investigación, se elaboran matrices según dimensiones que permiten la comparación de estos 5 programas implementados o desarrollados en el periodo de referencia. Finalmente, se incluye el apartado de conclusiones de la investigación.

Al final de la tesis, a manera de anexo, se incluye aspectos conceptuales y teóricos. Se incluyen definiciones sobre conceptos vinculados a la formación para el trabajo y se profundiza en lo referente a la diferencia entre los conceptos de educación y capacitación, mediante la revisión de discusiones y propuestas de varios autores.

# I. MARCO METODOLÓGICO Y CONTEXTUAL PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMACIÓN LABORAL

## 1.1 El análisis comparativo

Se desarrolla este tema analizando la importancia de la comparación<sup>6</sup> en la investigación social, la evolución del análisis comparativo dentro de la ciencia política y de la administración pública, su importancia, sus ventajas y desventajas, los tipos de análisis que existen, posteriormente se presenta la importancia que tiene como método de análisis en la globalización. Lo distintivo del método comparativo es presentar “algún tipo de datos empíricos con la intención de comparar sistemática y explícitamente fenómenos políticos” (Rose, 1991, pag. 439).

Se considera importante el uso del análisis comparativo en las ciencias sociales y en específico en las ciencias políticas y la administración pública, toda vez que en la evolución de la sociedad humana, “gran parte del conocimiento humano ha resultado siempre de la comparación”<sup>7</sup>. En ese sentido, buscar modelos, clasificar, descubrir la frecuencia de las ocurrencias, comprender las diferencias, parecen procedimientos evidentes para poder evaluar normalmente a las instituciones y las prácticas políticas y es un buen elemento de análisis para el caso de las políticas laborales.

Hace poco más de treinta años, el análisis comparado de las políticas públicas era un campo de estudio que aún no existía; en la actualidad, “la comparación es muy frecuente en la ciencia política” (Mackie y Marsh, 1995), incluso, se considera que la “política comparada”<sup>8</sup> es la especialidad más extendida en la ciencia política británica (Berrington y Norris, 1988). La extensión del método comparativo en el

---

<sup>6</sup> Al respecto B- Guy Peters dice que “la comparación constituye el método más importante de todo análisis de política”. Ver Política Comparada de B. Guy Peters. Il Mulino, Bologna. 2001.

<sup>7</sup> Deutsch, K. (1981) “comparative Government. Politics of Industrialized and Developing Nations” Prentice-Hall, Nueva York.

<sup>8</sup> Existen posturas en las que el método comparativo abarca incluso a toda la ciencia política. En ella, se considera que en gran parte, la ciencia política se constituyó gracias al método comparativo. Revisar Política Comparada de Bertrand Badie y Guy Hermet, FCE, México, 1993.

análisis de la política se debe a los distintos enfoques que permiten comparar entre diferentes países (Rose, 1991) hasta comparaciones dentro de un mismo país. Las comparaciones no sólo pueden ser de índole territorial sino temporales; es decir, entre diferentes periodos (Mackie y Marsh, 1995).

En su obra "Política Comparada", Bertrand Badie dice que "la comparación se impuso más como método que como objeto". Dado que el propósito no es elaborar un inventario de las similitudes y divergencias comprobables de un país a otro, sino que esos inventarios fueran el conductor de una explicación de los procesos sociales. En ese sentido, lo que interesa es que los objetos tengan suficientes puntos comunes para pertenecer a la misma categoría y hacer válida la comparación o que se distingan de tal manera que la comparación sea útil.

Uno de los autores más citados en temas de análisis comparativo es, sin duda, G. Sartori (1994), quien ha elaborado propuestas de este método para aplicarlas a las ciencias sociales. Sartori nos dice que cuando se afrontan aspectos centrales del proceso cognoscitivo, como la elaboración de nuevas hipótesis de investigación y la explicación de un fenómeno determinado, la comparación nos permite alcanzar resultados de gran relevancia. Asimismo, indica que lo que mejor caracteriza a la comparación es la posibilidad de controlar la hipótesis formulada. En ese sentido "Comparar es el ejercicio básico de toda actividad cognoscitiva". Asimismo, "comparar implica asimilar y diferenciar en los límites" (Sartori, 1994).

Sartori nos dice que cuando se compara, se debe cuidar cuatro aspectos, y son los siguientes:

- Espacio: decidir cuántos y cuáles casos se desea incluir en la investigación (determinar la dimensión horizontal)
- Tiempo: se refiere a la dimensión longitudinal, la extensión del período que se quiere considerar así como las variables que se decide analizar. Significa elegir los casos en un momento dado (comparación sincrónica) o bien incluir en el análisis diferentes momentos sucesivos (diacrónica).
- Variables: de un gran conjunto de variables, se recomienda reducir el número de las mismas al analizarlas.

- El control de las hipótesis: que comprende la generalización más o menos localizada, o que el objetivo consista en lograr una explicación local, describir un cierto fenómeno, nuclear diferentes asociaciones entre una variable dependiente y varias independientes.

El análisis comparativo de los fenómenos políticos no es un desarrollo reciente de la ciencia política. Su aplicación data de muchos años atrás<sup>9</sup>, sin embargo, su objeto de estudio ha ido ampliándose en el tiempo. Al inicio, se realizaba análisis comparado de políticas, principalmente entre las estructuras de los Estados, posteriormente se comparaba las administraciones públicas entre los países, y luego se formó una corriente de investigadores que impulsaron los análisis comparativos de las políticas públicas.

En la actualidad, se habla de un crecimiento en el uso de este método en investigaciones en el área y mucho de ellos gracias al esfuerzo de organizaciones internacionales, tan es así que, Ives Meny y otros<sup>10</sup>, señalan que “las organizaciones internacionales han privilegiado siempre las investigaciones comparativas y son las que principalmente han contribuido a su desarrollo”.

---

<sup>9</sup> El análisis comparativo en las políticas tiene antecedentes históricos que se remota a los griegos. Así en el caso de Platón, él realizaba comparaciones “orgánicas”, porque equiparaba el funcionamiento de la Ciudad al del cuerpo humano. En su obra la República, la distinción de los diferentes modos de organización política, le permite señalar la vía del régimen ideal que servirá al espíritu común – la *homonoia* – para el bien de toda la ciudad. Aristóteles también es otro pensador que utiliza la comparación (derecho constitucional comparado), para encontrar el régimen bueno que serviría al interés común.

En etapas posteriores, destaca el aporte de Montesquieu, a quien se considera como el “inventor de la política comparada”. Su estudio no la orienta a las instituciones por ellas mismas, sino a la comprensión de las variables que influyen en ellas...”. M. Weber es otro exponente del método comparativo, es quien considera lo específico de los procesos que rigen la organización de los intereses dominantes respecto de las formas casi innumerables del orden moral de la autoridad en el tiempo y el espacio. Entre la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX, se da una revolución en el estudio de la Política Comparada, tanto en aspectos del objeto de estudio, el ámbito y los enfoques que se utilizaba (se concentraba al estudio de los sistemas de gobierno, preponderantemente de los países europeos y basado en análisis políticos, principalmente).

<sup>10</sup> IVES MENY JEAN-CLAUDE THOENIG . “LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”, Versión Española a Cargo De Francisco Morata, Editorial Ariel, Barcelona, Primera Edición, 1992.



### *Justificación del método comparativo*

Son dos las razones principales por las que el análisis comparativo resulta esencial:

- *Evita el etnocentrismo en el análisis*: como lo señalaba Hague (1992), la comparación es esencial porque sabemos más de otros lugares, es decir, favorece el conocimiento sólido de países, áreas, regiones, etc. diferentes al nuestro. En ese mismo tenor, Collier (1993) dice que éste tipo de análisis “agudiza nuestra capacidad de descripción”. Esta razón esta en contraposición de la noción “universalista” de las políticas, en el sentido que una teoría desarrollada en un país se puede aplicar a todos, elaborando teorías generales que se consideran verdades universales, sin tener en cuenta el contexto nacional o histórico de los países.
- *Permite producir, comprobar y reformular teorías (conceptos e hipótesis relacionados)*: la ciencia social tiene como objetivo identificar y explicar las relaciones de los fenómenos sociales. En ese sentido, la teoría aporta formas de organizar e interpretar los datos. A su vez, estos datos nos permiten, en una etapa ulterior, comprobar las hipótesis que surgen de la teoría, siempre y cuando se hallan desarrollados conceptos consistentes que puedan utilizarse en distintos lugares y momentos. la comprobación origina todo un proceso de cambios que incluso puede llevar a reformular la teoría. En este proceso es importante el papel del análisis comparativo, ya sea que se utilice de manera inductiva o deductivamente. Para el caso deductivo, donde las hipótesis proceden de una teoría, el análisis comparativo nos permitirá comprobarlas. Como señala Rose (1991), la investigación comparativa no conlleva a la comprobación de modelos deductivos, porque siempre se utiliza conceptos previos a la teoría. Al desarrollar y poner a prueba la consistencia de los conceptos, también hace posible que estos se puedan aplicar en otros ámbitos.

Por otro lado, el análisis comparativo, también es importante en la comprobación y desarrollo de teorías. Por la sencilla razón de que las mayorías de las teorías pretende tener algún tipo de aplicabilidad general. En ese sentido, las hipótesis que proceden de tales teorías, deberían sostenerse, independientemente de donde se aplicaran.

### *Importancia del análisis comparativo*

Se considera importante el uso del análisis comparativo en las ciencias sociales y en específico en las ciencias políticas y la administración pública, toda vez que en la evolución de la sociedad humana, “gran parte del conocimiento humano ha resultado siempre de la comparación”<sup>11</sup>. En ese sentido, buscar modelos, clasificar, descubrir la frecuencia de las ocurrencias, comprender las diferencias, parecen procedimientos evidentes para poder evaluar normalmente a las instituciones y las prácticas políticas y es un buen elemento de análisis para el caso de las políticas laborales.

Realizar una investigación usando análisis comparativo, requiere “cumplir” ciertos requisitos de índole metodológico. Como son la de establecer bases de datos sistemáticas y comparables en términos de cobertura, temporalidad, nivel de agregación, definición y clasificación de conceptos y formas de registro homogéneas. Así mismo, es necesario decir, desarrollar mediante la selección de campos de observación distintos (estudios de casos comparables), que centra el análisis en el proceso; o el estudio sistemático de los datos agregados para el objeto del análisis que se interesa en los outputs y en sus determinantes.

Se reconoce el aporte que ha hecho el análisis comparado, porque ha permitido cambiar las perspectivas de la investigación, enriquecer el aparato metodológico y teórico, descubrir aspectos desconocidos por los enfoques tradicionales.

---

<sup>11</sup> Deutsch, K. (1981) “comparative Government. Politics of Industrialized and Developing Nations” Prentice-Hall, Nueva York.

La construcción de tipologías y métodos, hace posible llevar a cabo comparaciones y (una mejor forma de comparar, pero) también sitúa mejor una unidad determinada en relación al tipo de referencia y, a la vez, a las otras unidades, pertenecientes o no a la categoría identificada.

En cuanto a la importancia que tiene el método comparativo en las ciencias sociales lo resaltan autores como Heady Ferrel<sup>12</sup>, Sartori<sup>13</sup>, Rose<sup>14</sup>, Dogan y Pelassy<sup>15</sup>, Ecksteins<sup>16</sup>, entre otros. Ellos argumentan que este método permite comparar gobiernos, sus estructuras básicas de operación y la toma de decisiones públicas. Sin embargo, aún persisten los debates acerca de lo que proporciona este método, respuestas universalistas y globales o simplemente resalta las diferencias de los comportamientos singulares de individuos e instituciones sociales. El acto de la comparación en palabras de Heady es por excelencia un “proceso racional y un proceso relacional e incluyente que permite construir puentes y asociaciones entre fenómenos en apariencia distintos”<sup>17</sup>; y como señala Sartori, la “comparación es un ejercicio procesal en los individuos y las sociedades que les permite establecer lo que se conoce como variables de control” (Sartori, 1984). Otro atributo que refuerza la importancia de éste método, es que posee mucha(o)s de las características de los enunciados que califican el ser y hacer de la política y sus instituciones administrativas ( y como deberán organizarse). Dependiendo de las capacidades argumentativas que se otorguen a dichos actos de comparación, se podrá construir modelos, conceptos y tipologías que respondan adecuadamente a nuestras necesidades de regularidad, certidumbre, orden y significado, que son por lo general las motivaciones clasificatorias utilizadas con más frecuencia.

---

<sup>12</sup> Heady, F. “Administración pública una perspectiva comparada”. Primera Edición en Español 2000, FCE, México.

<sup>13</sup> Sartori, G. Leonardo Morlino (eds.) “La comparación en las ciencias sociales”, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

<sup>14</sup> Rose, R. "Comparing Forms of Comparative Analysis", *Political Studies* , 39,3 (1991), 446-62.

<sup>15</sup> Dogan, M. y Dominique Pelassy (1992) “*How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*”, 2da Edición. Chatham House Publishers, New Jersey.

<sup>16</sup> Eckstein, Harry (1992) “Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change”. Paperback, University of California Press.

<sup>17</sup> Ob. Cit. Pag. 9.

Existen otros autores que le otorgan definiciones y cualidades al método comparativo desde otras perspectivas, entre ellos encontramos la de Gabriel Almond y G.B. Powell<sup>18</sup>, quienes nos invitan estudiar los sistemas políticos y administrativos a partir de sus capacidades de conversión, mantenimiento y adaptación. Así, el acto comparativo, consiste en desarrollar las perspectivas y la sensibilidad que nos permitan distinguir, agrupar y seleccionar, en diversas circunstancias explícitas, los rasgos de la realidad, que nos den un mejor conocimiento de la misma y nos conduzcan al mismo tiempo a la creación de leyes implícitas que nos pronostiquen qué tipo de comportamiento individual e institucional es susceptible de esperarse en ciertas condiciones. “El método comparativo responde así a las preguntas qué comparar (instituciones, grupos o prácticas que por sí mismos son una disección micropolítica) y para qué comparar (cuya respuesta usualmente remite al diseño de las macropolíticas)”<sup>19</sup>.

La importancia que tiene el método comparativo, según la postura que asume Harry Ecksteins es que permite “...definir condiciones precisas en el estudio de las tipologías y los conceptos, ya sea en términos integrativos o diferenciales” (Eckstein, 1992). El método comparativo es útil siempre y cuando intente responder a preguntas y fenómenos concretos. Para Arend Lijphart, “el método comparativo debe proporcionar elementos de comprobación y regularidad; por lo tanto, será más fácil hallar regularidades y condiciones si hay más casos que variables dentro del análisis”<sup>20</sup>. Asimismo, buscar la causa y la explicación de las cosas indica un rumbo promisorio, pero no suficiente, para lograr su verdadera afirmación científica, tal como lo plantean R. Rose y Dogan & Pelassy.

Este método se utiliza como elemento estratégico para el análisis que permiten un mejor uso instrumental de las diversas técnicas para examinar los fenómenos

---

<sup>18</sup> Almond, G. y G. Bingham Powell, editors (1996) “Comparative politics today: a World view” 6ta. Edición, HarperCollins, Nueva York.

<sup>19</sup> Op.cit. pag. 9.

<sup>20</sup> Lijphart, Arend (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method", American Political Science Review, Vol. 45, pp. 682-93.

sociales. Los métodos comparan desde las “estructuras más parecidas (modelos de integración) hasta las más disímiles (modelos de conflicto)”<sup>21</sup>.

Para el método del análisis comparativo, el marco analítico básico que goza de una aceptación más generalizada es una variación de la teoría de sistemas denominada estructural-funcionalismo originada y elaborada por los sociólogos Talcott Parsons<sup>22</sup> y Robert Merton<sup>23</sup> para el estudio de sociedades enteras. En el vocabulario del análisis estructural-funcional, las estructuras son más o menos sinónimas de las instituciones y las funciones son sinónimos de actividades. Las estructuras o instituciones llevan a cabo funciones o actividades. ¿Qué funciones desempeña una institución dada y como lo hace?, en este caso, lo funcional prevalece.

En el enfoque funcionalista se dice que los riesgos de la comparación estructural son más fácilmente identificables, incluida la falta o la existencia precaria de instituciones comparables y el peligro de presuponer que estructuras similares siempre desempeñan funciones equivalentes. Lo que interesa en este enfoque no son tanto los elementos estructurales, sino los rasgos conductuales.

En cuanto a la administración pública, la diferencia fundamental que permite descubrir las potencialidades del uso de esta metodología es identificar aquellas acciones concretas que permiten analizar el rendimiento de los instrumentos y operaciones formalmente asignadas al Estado, para así resolver la provisión y la administración de ciertos bienes y servicios imprescindibles.

Actualmente es innegable la expansión del análisis comparativo, lo que ha permitido el progreso tanto de los métodos como de los conocimientos. Sin embargo, se reconoce que existen ventajas y desventajas del método.

---

<sup>21</sup> Collier, David (1994): “El método comparativo: dos décadas de cambios”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.): *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza, pp.51-80.

<sup>22</sup> Parsons, Talcote (1968) “La Estructura de la Acción Social”, De. Guadarrama, Madrid, 2 Vols., Trad. Juan J. Caballero y José Castillo.

<sup>23</sup> Merton R. K. (1980) “*Teoría y estructura sociales*”. Fondo de Cultura Económica, México.

## *Ventajas y desventajas de análisis comparativo*

### *Ventajas:*

Como ventaja se considera que contribuye a corregir la visión incompleta (o desviada por juicios implícitos de valor) que la ciencia política o la ciencia administrativa comparativa tradicionales pueden dar de los sistemas políticos.

El análisis de las políticas por imperfecto que sea corrige el de la política. En ese sentido, la comparación de las políticas públicas arroja otra luz, suscita nuevas cuestiones, pone en duda las tipologías establecidas.

Otra ventaja es que el estudio de políticas idénticas o similares en contextos socio-políticos diferentes se efectúa en condiciones casi ideales, porque permite “desarrollar conceptos y generalizaciones a un nivel intermedio de lo que es verdadero en todas las sociedades y lo que es verdadero en una sola sociedad, en un punto concreto del espacio y del tiempo”<sup>24</sup>.

Otro elemento que se considera como ventaja del método comparativo, es que contribuyó a sacar del atolladero al “policy análisis”. Este enfoque le ha devuelto toda su importancia, valorando la necesidad de restituir el contexto histórico, político-administrativo y cultural de las políticas.

Sin esta contribución, difícilmente podrían explicarse las divergencias observadas en la aplicación simultánea de políticas elaboradas en respuesta a problemas idénticos.

Otra ventaja o utilidad del análisis comparativo radica en que facilita el desarrollo de los conceptos porque pone a prueba su consistencia y la posibilidad de que se aplique en otros ámbitos. Asimismo, como lo señala Collier (1993), si el análisis comparativo es inductivo, a menudo producirá nuevas hipótesis.

---

<sup>24</sup> Bendix, Reinhard. 1963. "Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies." *American Sociological Review*, Vol. 28, No. 4, 532-539.

### *Desventajas:*

- Entre las desventajas del método comparativo destaca la ausencia de datos homogéneos que haría posible una comparación lo más sistemática posible, toda vez, que la recolección y admisión de datos varían de un país a otro, añadiéndose a ello, las definiciones ad hoc de los indicadores, la forma como se agregan los datos, etc.
- Otra desventaja de este método es la abundancia de variables que puede conducir a la reducción del número de políticas o de países seleccionados para una investigación, es decir, a compensar el aumento de las variables con la selección de situaciones más homogéneas. Si fuera ese el caso, la investigación pierde en profundidad y en calidad lo que ganan en extensión.
- La introducción de desviaciones culturales o políticas nacionales en el enfoque comparativo es otra desventaja, toda vez que la política pública, en tanto que elección (más o menos deliberada o consciente), está siempre impregnada de los valores de los que la han modelado, sostenido o ejecutado. Existe el riesgo de proyectar en una investigación comparativa los valores dominantes en un determinado sistema nacional. Para evitarlo la investigación comparada debe ser cooperativa, a fin de tener en cuenta los “parásitos” contenidos en las opciones nacionales ligadas a los valores para comprender el tipo, el estilo y las estrategias de las políticas propias de cada país.
- En el afán de comparar no se tengan en cuenta las diferencias que subyacen a la construcción de indicadores, es decir, sin tomar en cuenta los contextos históricos, geográficos y culturales. Esto puede resultar en evaluaciones y clasificaciones jerárquicas tendientes a homogeneizar y atenuar las diferencias respecto a modelos hegemónicos, desde donde generalmente emanan los criterios con los que se orientan la construcción de indicadores.

### *Tipos de análisis comparativo*

Según la clasificación que hacen Mackie y Marsh (1995), existen tres tipos de análisis comparativo:

1. Estudios de caso: existen diferentes tipos de estudio de caso. Arend Lijphart (1971) los clasificó de la siguiente manera: i) los de carácter interpretativo que utilizan una teoría existente para aclarar el caso; ii) los que producen hipótesis; iii) los concebidos para interrogar a una teoría o comprobarla; iv) los que confirman la teoría y, v) los desviados. Las evidencias muestran que la mayoría de los estudios de casos en política comparada se refieren a un solo país, lo que pone de manifiesto la “presencia o ausencia de conceptos aplicables a muchos países” (Rose, 1991).
2. Comparación sistemática de un número limitado de casos: este tipo utiliza más casos y da información menos detallada que el estudio de un único caso y sus conclusiones son más generales. Se logra el equilibrio entre detalle y capacidad de generalización o como dice Ragin (1991), entre descripción y capacidad explicativa. Respecto a este tipo de análisis comparativo, existen preguntas acerca de que ¿la comparación debe establecerse entre países similares diferentes entre sí?. Existen partidarios en utilizar “los más parecidos” que pretende neutralizar ciertas diferencias con el propósito de realizar un mejor análisis de otras (Dogan y Peláis, 1990).

El enfoque de “lo más diferente” consiste en comparara países en los que se da un grado máximo de disparidad respecto a los factores más significativos. Lo que se pretende es extraer de la diversidad un conjunto de elementos comunes que demuestren tener una capacidad explicativa (Collier, 1993).

3. Análisis estadístico global: en este tipo de estudios, la típica unidad de análisis era el Estado-nación y las investigaciones se basaba en datos (bancos de datos de tipo socioeconómico y político) o en la informática



(ordenadores que almacenaban y manipulaban los datos). Ejemplos de estos estudios, es la relación entre desarrollo económico y democracia que se hizo sobre un gran número de países.

Como en toda investigación social, existen problemas en la investigación comparativa, entre las cuales destacan:

*El número de casos:* se recomienda que se debe tener cuidado al decidir cuántos casos se van a analizar, con el fin de lograr el equilibrio entre detalle y capacidad de generalización.

*Demasiadas variables, muy pocos países:* existen diversas situaciones que se tiene que contemplar. Se puede encontrar un país que en todo, excepto en una variable sea similar a otro, de modo que los experimentos controlados, resultan poco probables (Collier, 1993). El número de países es finito, y más de aquellos que un investigador puede utilizar en contraposición con los variedad de datos de que se dispone acerca de los países. Asimismo, a pesar de la variedad de datos, existen límites por la calidad de esos datos que no hacen posible establecer un buen análisis comparativo. De allí que muchos investigadores se concentran en pocas variables.

*La superación del sesgo:* se trata de la influencia que tienen los valores del investigador en los resultados del análisis, que puede deberse a dificultades de medida e interpretación. Lo anterior, es consecuencia de que los conceptos que subyacen detrás de los datos no están claros o que pueden ser de mala calidad.

*Los mismos fenómenos, significados diferentes:* está relacionada con los fundamentos epistemológicos del conjunto de las ciencias sociales. Si bien es cierto persiste el positivismo, se debe admitir que los significados y la comprensión de los conceptos se ven afectados por el contexto cultural, tanto del investigador como del país que se estudia (Collier, 1993).

### *El análisis comparativo y la globalización*

El análisis comparativo también ha sido influenciada por la globalización. Tal como señala Hague (1992), cada vez es más necesario pensar en términos globales y comparativos. En ese sentido, en el proceso de globalización, resulta difícil tratar a los países como si fueran verdaderamente independientes unos de otros. Asimismo, la globalización tiene una dimensión política que se relaciona con la importancia cada vez mayor de las organizaciones políticas internacionales.

La globalización presenta nuevos problemas, retos y oportunidades para los estudios comparativos y hace que sea más difícil y más necesario a la vez. Más difícil porque se requiere comprender mejor los problemas globales comunes a los que se enfrentan todos los países, aunque en grados y formas diferentes. Asimismo, es necesario que para explicar cualquier proceso político y sus consecuencias, es necesario reconocer la vinculación que tiene con otros factores (económicos, políticos e ideológicos-culturales).

Como ya se ha señalado anteriormente, también existe una corriente por parte de los organismos internacionales por realizar estudios comparativos. Dicha influencia puede verse en los procesos de trasvase de políticas o aprendizaje a través de experiencias ajenas (proceso en el que el conocimiento que se tiene de las políticas, procedimientos administrativos, instituciones y otros elementos que se utilizan en un periodo y/o lugar se emplea para un propósito similar en otro tiempo y/o espacio (Dolowitz y Marsh, 1995)).

La revisión de diversas características del método comparativo, permite señalar que es una herramienta importante para la investigación política. A pesar que subsisten problemas, muchos de ellos están relacionados con la propia investigación social.

La diversidad de enfoques que subsisten dentro del análisis comparativo, le permitirá enriquecer el método, y lo será aún más, si dicho desarrollo tiene lugar en un mundo cada vez más interrelacionado y globalizado.

En la investigación se utilizará como tipo de comparación el denominado “comparación sistemática de un número limitado de casos”. Para ello, se requiere “cumplir” ciertos requisitos, como son la de establecer bases sistemáticas, homogéneas, es decir, desarrollar mediante la selección de campos de observación distintos (estudios de casos comparables), que centra el análisis en el proceso. En ese sentido, escoger México y Perú como casos comparables, es que ambos países presentan bases homogéneas (escolaridad de la PEA, estructura de la actividad económica, políticas laborales, programas de formación y capacitación laboral, etc.) que nos permite neutralizar ciertas diferencias con el propósito de realizar un mejor análisis de otras; y divergentes (marco institucional, relaciones laborales, papel de los sindicatos, etc.), que permite extraer un conjunto de elementos comunes que tengan capacidad explicativa.

## **1.2 Elementos metodológicos de análisis comparativo utilizados en la investigación**

Como se ha referido en el apartado anterior, el enfoque comparado como campo de análisis, se refiere al conjunto de estudios realizados sobre fenómenos similares en muchos países. Comprende desde la simple compilación de "inventarios paralelos" de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos.

Al utilizar el análisis comparativo de políticas públicas en México y Perú como metodología de investigación, nos lleva a responder dos preguntas que son centrales ¿Qué comparamos? y ¿Cómo comparamos?. Asimismo, es importante delimitar las características del método del análisis, los criterios en la selección de los casos, las estrategias de investigación, el tipo de investigación, entre otros. No menos importante, es señalar las limitaciones que se ha tenido en cuenta a la hora de abordar el estudio.

Como método de análisis, el enfoque comparativo comprende desde la comparación que se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis, hasta el estudio de casos (en la que se inscribe la presentación investigación). El análisis comparativo como “método” significa la utilización de un control –la comparación- para corroborar de manera empírica las hipótesis, generalizaciones o teorías. En todo caso, se trata de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos, por ello, es considerado como un aporte al control<sup>25</sup> empírico de los fenómenos políticos .

El análisis comparativo utiliza la indagación como un proceso importante para generar conocimiento científico. Más aún, cuando relaciona las variables causales a la realidad concreta (contrastación empírica). Es en esta fase, cuando el método comparado realiza el “puente” entre los conceptos y la realidad. Como señala Borsotti (2007), en una investigación “lo central es el problema de conocimiento que se plantea y la aplicación o búsqueda de procedimientos que conduzcan a dar una respuesta verosímil demostrable intersubjetivamente.” Esta intersubjetividad, en el conocimiento científico se logra a través del “método”.

Este método utilizando una selección de casos limitada, se utiliza cuando no “existen condiciones para la utilización de otros métodos, como el experimental (una forma de sustituir el experimento en las ciencias sociales, es cuando el método comparativo, busca los nexos causales y trata de aislar los factores que pueden ser considerados como causa -variable independiente- de un efecto -variable dependiente-), o el estadístico”, cuyos requisitos, es complicado de obtener en las ciencias sociales, y más aún, cuando se trata de comparar países, incluso en los conceptos más generales, porque la forma de recolección de de definición de los mismos, son diferentes, tal es el caso del porcentaje de desempleo (el tiempo para determinarlo es diferente entre Perú-1 semana- y México-1 mes-) o de la Población en Edad de Trabajar, que no da el indicador de “Tasa” de actividad (edad mínima de 12 años en México y de 14 –Encuestas de Empleo- o 15 años -Censos- en Perú).

---

<sup>25</sup> Los otros procedimientos de control en Ciencias Sociales son el experimental, estadístico e histórico.

En el desarrollo de la investigación también se compara mediante analogías, similitud y contraste (llamada comparación pedagógica) las condiciones de contraste institucional del papel de los sindicatos en las relaciones labores entre México y Perú. También se resalta lo peculiar (llamada comparación heurística), como el nivel educativo de los trabajadores públicos en Perú, cuyo requisito de ingreso es tener educación superior y marca una diferencia importante al comparar los niveles educativos de los trabajadores públicos entre México y Perú. Finalmente, y no por ello menos importante, incluso es central en la presente investigación, es la comparación que enfatiza la diferencia (llamada comparación sistematizadora)<sup>26</sup>. En mayor o menor medida, la investigación desarrolla estos tres fines que son importantes en la lógica de la comparación como método científico que se utiliza en la ciencia política.

A nivel de tipos de estudios en el método comparativo, se diferencia la metodología cuantitativa de la cualitativa. La distinción se refiere principalmente al número de los casos examinados. En general la variante que predomina en este método es la cualitativa, porque se aplica en condiciones donde no funcionan métodos estandarizados debido a lo específico del objeto a analizar, que no podrían ser examinados, por ejemplo, de manera experimental o dado el número pequeños de casos, que no se podría utilizar procedimientos estadísticos, tal como ya se mencionó anteriormente.

El análisis comparativo en su aplicación cualitativa, tiene un rasgo particular, porque se investiga un gran número de variables (en el presente estudio, desde la comparación de los indicadores más generales de educación, empleo y economía, pasando por definiciones, características de los sindicatos, experiencias de formación, hasta las tipologías de los programas que se implementaron o desarrollaron en la década de los noventa) con un número pequeño de casos (tres programas en México y dos programas en Perú). Es esta condición, justamente en la que reside su dificultad, porque su configuración comprende una gran extensión, pero cuyos casos es limitado, en una estructura compleja como la

---

<sup>26</sup> “considerando lo particular del objeto analizado no como singularidad, sino como especificidad” (Grosser, 1973, 21).

laboral, donde no es fácil determinar si se pretende hacer o verificar afirmaciones generalizadas.

En la investigación, se ha seguido los criterios que los metodólogos (Dogan/Pelassy, 1981) plantean en la selección de casos (programas de formación laboral en México y Perú) y son los siguientes:

- *Ámbito de objeto*: comprende desde comparaciones de gran extensión (sociedades, sistemas políticos), hasta segmentos específicos (Partidos, sindicatos, Políticas Públicas, etc.). Como señalan esos autores, en la práctica, las investigaciones se han quedado muchas veces limitada a unos cuantos países (como es el caso de la presente investigación). Los intentos de explicar las diferencias que se presenten terminan necesariamente en las variables culturales, sociopolíticas o del sistema entero (como también se realiza en la investigación).
- *Contexto*: la recomendación es distinguir si el contexto de las variables analizadas es homogéneo o heterogéneo (como ya se ha mencionado, en el estudio comprende variables cuyos contextos son tanto homogéneos como heterogéneos).
- *Tiempo*: Se considera tres dimensiones de comparación:
  - (a) Comparación diacrónica (longitudinal, en tiempos distintos): el número de casos es escaso, las variables de contexto son relativamente constantes aunque, naturalmente, también sujetas al cambio.
  - (b) Comparación sincrónica (horizontal, simultánea), primordialmente entre países; el número de casos es variable (es decir, puede ser grande también), las variables de contexto son más difíciles de controlar, los intentos en este sentido se realizan mediante la selección encauzada en el contexto de casos parecidos (homogéneos) o con el *Area Approach* (enfoque de área).
  - (c) Comparación diferida en el tiempo, una forma mixta entre la comparación diacrónica y sincrónica

Al respecto puedo comentar que la investigación retoma como tiempo la dimensión mixta, porque el estudio comprende una década, a la vez, se analiza fenómenos al mismo tiempo.

- (4) *Espacio*: Se distingue entre cuatro espacios de comparación: (a) nacional. La unidad seleccionada con mayor frecuencia es el Estado/sistema político (se denomina *nation-bias* -inclinación por las naciones- en la investigación comparativa). (b) intranacional: las unidades son formadas por los niveles políticos (Estados, entidades públicas regionales) o también por territorios socioculturales-históricos. (c) supraestatal. Esta unidad comprende regiones internacionales (África, América Latina, etc.), pero sobre todo los espacios de integración (Unión Europea) o de homogeneidad (los países industrializados occidentales, los países en desarrollo, etc.).

Al respecto, dada la presencia de dos países de una misma región, el estudio en cuanto a este criterio de espacio se enmarca en la *supraestatal*.

En cuanto a estrategias de investigación, en el análisis comparativo, son dos los métodos principales, el de “concordancia” y el de “diferencia”. Ambos métodos se refieren a las variables operativas. El método de concordancia exige similitud en la variable operativa (tanto la dependiente como la independiente) y heterogeneidad de la variable de contexto (si se quiere explicar un fenómeno en un contexto totalmente heterogéneo y se puede aislar una variable restante que, además de la variable a explicar, es la única similar, es ésta la que entra en consideración como causal). Por otro lado, el método de diferencia requiere diferenciar en las variables operativas (tanto explicativas como a explicar) y homogeneidad en las variables de contexto. En sentido estricto, estos métodos suponen la neutralidad total del contexto. Lo cual me parece que no es lo más adecuado, porque las variables de contexto si influyen sobre la variable dependiente, ya sea en forma directa o indirecta y que podrían tenerse en cuenta como variables explicativas, tal como se utilizan en la investigación.

En el presente estudio no se ha hecho uso “integral” de estas estrategias de investigación, porque no se está probando hipótesis o buscando aislar variables, sino tratando de explicar cómo determinadas variables de contexto (sindicatos) tienen efectos en las variables principales (políticas de formación laboral). En ese sentido, el estudio tiene un sentido explicativo.

En cuanto a las condiciones suficientes y necesarias-si dos condiciones son necesarias para producir un resultado, también lo son de manera individual- que deben tener las relaciones causales que expliquen los resultados, considerando que se investiga un proceso social que generalmente es resultado de la interacción de muchos factores (multidimensional), entonces no se analiza comportamientos de relaciones entre dos condiciones, por ejemplo.

En cuanto a *¿Por qué comparar?* Ampliamente, se ha detallado en el apartado anterior.

En cuanto a la pregunta *¿Qué comparar?* en el ámbito de la política comparada el primer escollo que se nos presenta es el problema de querer "comparar lo incomparable", consciente o inconscientemente. Urbani (1988) enumera algunas pautas de procedimiento para allanar esos inconvenientes:

- Comenzar con una buena clasificación, para asegurar el orden y la homogeneidad de los fenómenos;
- Usar conceptos aplicables en distintos países y a la vez buenos colectores de hechos. Bajo este análisis, lo central es la definición de los conceptos y lograr un equilibrio entre ‘intensión’ –cantidad de atributos- y ‘extensión,- cantidad de casos que se ajustan a la clasificación extensional- a la hora de iniciar la investigación. Se trata de lograr un buen equilibrio entre requerimientos opuestos: generalidad y relevancia empírica. Lo dicho, consiste en evitar conceptos tan amplios que sean inespecíficos, o tan específicos que impidan comparar países diferentes;
- Tomar muy en cuenta la incidencia de los contextos socio-políticos de los países sobre los fenómenos comparados;
- Usar del modo más racional y productivo todas las técnicas de investigación conocidas.



En el marco de las políticas públicas comparadas, los objetivos de la presente investigación se van a relacionar con algunos aspectos del fenómeno a estudiar, que tendrán que ver con similitudes y diferencias de procesos similares en ambos países. En ese sentido, comparamos procesos que suceden en el mismo tiempo en casos diferentes (dos países) para ver las diferencias y similitudes de los procesos estudiados en los diferentes casos de análisis.

Se busca comparar el qué (las políticas de formación para el trabajo). Las unidades de análisis (México y Perú y determinados programas y proyectos de formación y capacitación laboral), el tiempo (década de los noventa).

El **qué comparar** tiene que ver con dos cuestiones: el proceso de constitución de la propiedad que interesa estudiar y la delimitación de las unidades de análisis. En uno de los libros más recientes de Parsons, señala que el enfoque comparativo emplea tres métodos: “estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país, análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables” (Parsons 2008: 75). La presente investigación se circunscribe al tercer método.

Dado que el objetivo de la investigación es indagar las características de una política pública de manera comparada, intentando caracterizarla a partir de su comparación en dos países, considero que lo más apropiado es utilizar el “estudio de casos”, en la cual, se selecciona un número reducido de casos (3 programas y proyectos en México y 2 en Perú) y se retoma muchas variables contextuales. Como estrategia metodológica, se utiliza el tipo de estudio cualitativo.

No se establece hipótesis explicativa, sino que se trata de sistematizar un gran número de variables de control que tratan de aislar a las primeras como posible explicación a la variable dependiente, en este caso, implementación de programas y proyectos de capacitación laboral. Por ello el análisis comparativo (entendido como método y no como técnica) tiene como finalidad comprobar relaciones causales y a partir de ellas brindar explicaciones.

Finalmente, dado que el objetivo de la investigación es “*explicar*”, se revisa ese concepto, que tiene un carácter polisémico: la primera noción esta relacionada con dar reglas para la acción (se demanda instrucción para lograr un determinado resultado); una segunda noción tiene que ver con aclarar o explicar el significado de una palabra, es decir, tiene que ver con esclarecer el significado de los términos que se va a utilizar en la investigación. Es la etapa de definición de los conceptos, sea construyéndolos (si son nuevos) o bien operacionalizarlos (si ya existen); la tercera noción corresponde con el *porqué* o dar la razón de algo que es desconocido o confuso. Asimismo, la explicación posee un carácter subjetivo, es decir, depende del contexto en el cual está inserta la pregunta del *porqué*.

Explicar por medio de la identificación de causas, es una de las herramientas más utilizadas en política comparada. La finalidad de comparar dos o más unidades de análisis (hallando similitudes y diferencias) es buscar mecanismos causales que puedan explicar el *por qué* de lo sucedido y es lo que se hace en mayor o menor medida en la presente investigación.

### **1.3 Definición de trabajo y empleo**

Un concepto central en el tema de las políticas de formación laboral es el “trabajo”, que ha sido cuestionado incluso como categoría, tal como argumenta la denominada escuela de Frankfurt<sup>27</sup>. Asimismo, se describe la definición del empleo.

La supuesta homogeneidad y coherencia interna de la categoría “trabajo” ha sido fracturada por divisiones y distinciones cada vez más marcadas entre: a) mercado de trabajo primario y secundario, interno y externo; b) formal e informal; c) categorías de asalariados; d) incremento de la tercerización.

Esos cuestionamientos a la categoría trabajo derivan en que no existen definiciones concluyentes respecto a ésta categoría; sin embargo en aras de distinguir ciertos conceptos que se han tomado como sinónimos, se utiliza la

---

<sup>27</sup> Tomado de Elenice Monteiro Leite, en la revista “Em Aberto” año XV, n° 65 en/mar, 1995.

distinción entre labor y trabajo que realiza Hanna Arendt<sup>28</sup>. Ella comienza a articular su forma de diferenciar ambas palabras, apoyándose en la distinción de Locke entre “manos que trabajan y cuerpo que labora”. En la antigüedad según esta autora, ambos conceptos eran despreciados pues solo incumbían a los esclavos (para los griegos el trabajo era algo que relajaba a quien lo realizaba, para ellos la palabra “trabajo” significaba un esfuerzo físico realizado por mandato de otros -esclavitud-, otras actividades realizadas por propia elección no eran consideradas como “trabajo”).

En la era moderna se hizo la distinción entre labor productiva e improductiva, tiempo después, la diferenciación entre trabajo experto e inexperto, y posteriormente, la división entre trabajo manual e intelectual. Estas distinciones (principalmente la primera) y ese elevar **la labor** en esta etapa de la sociedad fue su “productividad”.

La distinción entre labor productiva e improductiva contiene “...la distinción fundamental entre trabajo y labor. .... El signo de todo *laborar* es que no deja nada tras de sí, que el resultado de su esfuerzo se consume casi tan rápidamente como se gasta el esfuerzo”<sup>29</sup>. Los teóricos de la época moderna (Smith, Marx) tuvieron la tendencia a considerar toda labor como trabajo y a referirse al *animal laborans*<sup>30</sup> en términos mucho más adecuados que *al homo faber*<sup>31</sup>.

La *labor* prepara la materia para su incorporación, mientras que el *trabajo* la transforma en material con el fin de obrar sobre ella y usar el producto acabado. Según H. Arendt, señala que “desde el punto de vista de la naturaleza, el trabajo más que la labor es destructivo, puesto que su proceso saca la materia de las manos de la naturaleza sin devolvérsela en el rápido curso del natural metabolismo del cuerpo vivo”.

---

<sup>28</sup> Arendt, H. “La condición humana” Paidós, Estado y Sociedad, 3ra. reimpresión, 1998, Barcelona, España.

<sup>29</sup> Op. Cit.

<sup>30</sup> Se refiere al que labora y “mezcla con”. El homo faber se comporta como señor y amo de toda la tierra.

<sup>31</sup> “La palabra latina *faber*, probablemente relacionada con *facere* (hacer algo en el sentido de producción), designaba originariamente al fabricante y artista que trabajaba el material duro, tal como la piedra o la madera.....” tomado de las notas aclaratorias de libro “La condición humana” de H. Arendt.

Los instrumentos que sólo aligeran y mecanizan la labor del *animal laborans*, los diseña e inventa el *homo faber* para erigir un mundo de cosas, y su adecuación y precisión están dictadas por finalidades tan “objetivas” como desee y no por exigencias y necesidades subjetivas.

En el libro *¿Qué es la política?*<sup>32</sup>, H. Arendt precisa la definición de **Labor**, y lo denomina como la dimensión ligada a la necesidad, al ciclo de repetición de la naturaleza, es decir, la labor produce todo lo necesario para mantener vivo al organismo humano y a la especie, sin embargo, no deja nada tras de sí (sus productos son consumidos y desaparecen casi tan rápidamente como han aparecido). De este modo, laborar y consumir no son más que dos etapas del siempre repetitivo ciclo de la vida biológica. Otra característica que señala la autora es su no visibilidad y su carácter repetitivo y fuertemente apolítico que tiene. Esto es, a diferencia de lo que sucede en el ámbito del trabajo y de la acción, el *animal laborans* puede laborar en grupo pero ello nunca se traduce en el establecimiento de una reconocible e identificable realidad para cada miembro del mismo, puesto que laboran como si fueran uno y no muchos. En esta dimensión de la actividad humana, la identidad se confunde con la uniformidad.

Realiza luego la distinción entre ambos conceptos, y escribe “.....a diferencia de la *labor*, el *trabajo* es productivo, sus resultados están destinados no tanto a ser consumidos como a ser usados; tienen un cierto carácter duradero. Frente a la característica repetición de laborar, el trabajo, la fabricación multiplica, amplía algo que ya posee una existencia relativamente estable. El trabajo constituye la dimensión por medio de la cual producimos la pura variedad inagotable de cosas que constituyen en el mundo en que vivimos, el artificio humano”.

“Esta misma estabilidad, durabilidad de los productos del trabajo es lo que posibilita la objetividad, el *homo faber* consigue esta durabilidad y objetividad al precio de ejercer una cierta violencia para con la naturaleza, convirtiéndose así en uno de ella y capaz de destruir incluso lo producido por las propias manos humanas. A diferencia de la rutinaria actividad de la labor, donde laborar y

---

<sup>32</sup> Hannah arendt, *¿Que es la política?*, Paidós i.ce./u.a.b., 1º edición 1997, Barcelona, España.

consumir son solo dos etapas de un idéntico proceso, la fabricación y el uso son dos procesos absolutamente distintos. El tener un comienzo diferente y un fin determinado predecible son rasgos propios del trabajo”<sup>33</sup>.

Aún con la distinción y precisión que realiza H. Arendt, el concepto de *trabajo*, sigue ocasionando ideas contradictorias acerca de su naturaleza, así, los economistas lo definen como una actividad útil; sin embargo, otros precisan ciertas características principales que de acuerdo a diversos autores debe tener esta “actividad”, la misma que “*entraña algún esfuerzo físico y mental*”<sup>34</sup>. Otros señalan que el “trabajo”, es un rasgo específico de la especie humana, “*el trabajo es un común denominador y una condición de toda vida humana en sociedad*”<sup>35</sup>.

El trabajo no es actividad exclusiva de la especie humana, existen otros seres vivos que realizan trabajo, la gran diferencia que existe con los humanos es que lo realizan respondiendo a comportamientos instintivos, en un medio de estímulos determinados; los ejemplos más claro sobre trabajo animal son las que realizan algunos insectos (hormigas, termitas, abejas) o mamíferos (castores).

En cuanto a la definición de trabajo según otros autores, se considera que es un “esfuerzo de naturaleza física y social a la vez”. S. Udy lo define como “todo esfuerzo humano intencional destinado a modificar el ambiente físico del hombre”. Señala el autor que el concepto de “modificación del ambiente físico” incluye no sólo la producción de artículos materiales, sino también actividades de servicios, tales como el transporte, que introducen ciertos cambios en el estado físico del ambiente.

El trabajo puede ser considerado como una mercancía o como una vocación. Si es una mercancía, el trabajador está vendiendo su tiempo o su capacidad a un precio determinado. Si es una vocación, se hace porque quiere hacer ese trabajo, se trata entonces de un interés, de una profesión, de un compromiso.

En la concepción social, se dice que “el trabajo es la condición básica fundamental de toda la vida humana y, consecuentemente, de la existencia y desarrollo de la

---

<sup>33</sup> op. Cit. Pag 176.

<sup>34</sup> Stanley Udy, Amorrurtu editores, Buenos Aires, 1970.

<sup>35</sup> Georges Friedmann, Pierre Naville “Tratado de Sociología del Trabajo”, Primera Edición en español 1963, impreso en México 1963, FCE.

sociedad; el hombre para vivir necesita alimentarse, vestirse, etc. para lo cual usa su fuerza de trabajo, es decir, trabaja”<sup>36</sup>.

Si bien existen diversas acepciones acerca de lo que se considera como trabajo, otros autores encuentran características para precisar esta actividad: una de ellas es su **Utilidad**, perspectiva que adoptaron la mayoría de los economistas liberales, entre ellos, Colson (1924) quien decía que “*el trabajo es el empleo que el hombre hace de sus fuerzas físicas y morales para la producción de riqueza o de servicios*”<sup>37</sup>. Concebido de esta manera, la actividad de trabajo se distingue esencialmente por sus fines, su utilidad, por el valor de los productos que crea.

Otros economistas, dicen que éste consiste en fábricas, pero también en organizar en un marco social la lucha contra la naturaleza y es en esta dinámica del hombre con la naturaleza donde los pensadores han buscado, desde hace tiempo, la definición del trabajo. Desde Francis Bacon, pasando por Descartes y los enciclopedistas del siglo XVIII; pero fue Marx quien analizó la relación del hombre con la naturaleza en la actividad del trabajo.

*“El trabajo – escribe Marx en El Capital – es en primer término un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción, su intercambio de materias con la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y las manos, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda, y a la par de ese modo actúa sobre la naturaleza exterior de él y la transforma, transforma su propia naturaleza, desarrollando las disciplinas que dormitan en el...”*<sup>38</sup>

Otra característica que le asocian al trabajo es su carácter de **Obligatorio**, porque existe un elemento de obligación que caracteriza a esta actividad, la misma que puede ser de origen interno o externo; interno, porque puede proceder de una

---

<sup>36</sup> Lázaro González, editorial de ciencias sociales, 1979, La Habana, Cuba.

<sup>37</sup> Ob. Ct

<sup>38</sup> El Capital, K. Marx

vocación al servicio de la sociedad, de un ideal. Externo, porque puede ser la fuerza física o la persuasión moral o la obligación económica, siendo esta última, la forma más frecuente de obligación que afecta a los fenómenos del trabajo.

Si bien se considera que los medios de trabajo más importantes son los instrumentos de producción, con cuya ayuda los hombres transforman los objetos de trabajo y logran más medios de subsistencia en la medida en que éstos son más perfectos, sin embargo, son los trabajadores el elemento más importante. La máquina más perfecta es nada sin el hombre.

El trabajo en su naturaleza general es común a todas las formaciones económico-sociales, si embargo cuando se analiza desde el punto de vista social vemos como éste es un concepto histórico social, diferente en las distintas etapas de desarrollo de la sociedad. Al respecto Marx escribió:

*“para producir los hombres contraen determinados vínculos y relaciones y a través de estos vínculos y relaciones sociales, y sólo a través de ellos, es como se relacionan con la naturaleza y como se efectúa la producción”<sup>39</sup>.*

La vinculación entre los individuos en el proceso de producción da un carácter social a su trabajo. Este carácter social del trabajo puede manifestarse en dos formas: directamente (en el socialismo) o indirectamente mediante el mercado (en el capitalismo).

El carácter del trabajo en las diferentes etapas del desarrollo de la sociedad está dado por el modo de producción existente; en la sociedad capitalista está determinada por la existencia de la propiedad privada sobre los medios de producción, donde el trabajo tiene un carácter directamente privado, asalariado, y antagónico; en la socialista, los trabajadores son dueños de los medios de producción, trabajan para sí, para la sociedad, libres de toda explotación; en la cual, “el trabajo adquiere un carácter consciente y creador, directamente social, organizado y planificado a escala de toda la sociedad”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Ob. Ct

<sup>40</sup> Lázaro gonzález “Introducción al Estado de la Economía del Trabajo” pag. 11.

Las definiciones sobre el trabajo han sufrido transformaciones de acuerdo al contexto en que se ha venido desarrollando esta actividad, desde la denominada “definición parcial del trabajo” que estuvo relacionada al concepto del *homo faber* -identificado más con el trabajo manual de la primera etapa del desarrollo industrial-, hasta el trabajo en las sociedades contemporáneas que ya no son del todo asimilables a los comportamientos del denominado *homo faber*. Las actividades del hombre no son necesariamente rurales o industriales, no consisten exclusivamente en actividades de “transformación”. En el siglo XX, el hombre en el trabajo no es siempre y hasta lo es cada vez menos, en el sentido clásico del término un *homo faber*.

En general, todas las definiciones del trabajo que ponen el acento sobre la transformación de la naturaleza por el hombre implican una finalidad esencial. La transformación de la naturaleza se orienta hacia un fin: su dominio por el hombre, la asimilación de su materia (transformada en objetos y en productos) a necesidades humanas; tal como lo señala Marx “*El proceso desemboca y se extingue en el producto. Su producto es un valor de uso, una materia dispuesta por la naturaleza y adaptada a las necesidades humanas mediante un cambio de forma*”.

Por lo tanto, podemos decir a manera de resumen, que el trabajo es una actividad de la especie humana, inherente (e inseparable) de toda vida social humana.

Si bien el trabajo supone una finalidad, no podemos considerarlo como un fin en sí, tal como lo observa Max Scheler (1899), que lo califica de “indiferente” y “ciego”. Por ello, no podemos analizar el trabajo en forma abstracta, sino teniendo como referencia los grupos sociales, étnicos, y los contextos culturales donde se efectúa.

El trabajo en la medida en que implica una obligación, se distingue en muchos casos de la acción, que es libertad. En particular, todo trabajo que corresponde a una opción libremente consentida, a determinadas aptitudes, es un factor de equilibrio psicológico, de estructuración de la personalidad, de satisfacción durable, de “felicidad”. Las observaciones de Freud (1929), a este respecto, son profundas. “El trabajo es un fenómeno decisivo en el ascenso del hombre por



encima de la animalidad: lo ha sido, desde el punto de vista del hombre social, en el despertar y la dinámica de las civilizaciones; lo es cada día, desde el punto de vista del individuo, para el grado de realización de cada uno y el balance de su destino particular”<sup>41</sup>.

Existen efectos psicológicos sobre la persona dependiendo de la forma como escoja el trabajo, así, todo trabajo mal escogido, que no esté adaptado para el individuo, entrañará para éste, efectos nocivos, transformándose en lo que se denomina un trabajo “enajenado”, es decir, un trabajo “ajeno” por quien lo realiza. Por ello se señala que el trabajo debe producirse, para evitar su enajenación, en condiciones favorables desde el punto de vista técnico y fisiológico, así como psicológico. Pero todavía corre el peligro de enajenarse y de la manera más penosa, si las condiciones económicas y sociales en las cuales se realiza implican para el trabajador la conciencia de una explotación.

Otro concepto clave que es analizado en la presente investigación es el **empleo**. Economistas franceses (Salais & Bavere, 1985; Abdelmoumene & otros, 1996) han enunciado que el empleo es una “construcción social”.

Un empleo no es simplemente un contrato de trabajo asalariado o una ocupación liberal, sino que es un contrato o una ocupación que se inserta en un conjunto de reglas (sociales, fiscales, comerciales, etc.), y que debe respetar esas reglas para ser legítimamente considerado como tal. De esta manera, se considera que la dimensión normativa es esencial en la definición del empleo.

Así como se observa nuevas características del trabajo desarrollado líneas arriba, en el empleo sucede otro tanto, entre los que se menciona a los siguientes:

- i) Oficio: tradicionalmente significaba un conjunto de capacidades técnicas de trabajo individuales, la división social del trabajo respetaba la autonomía de los oficios, pero poco a poco la parcelación de las tareas hizo que el trabajo de uno fuera cada vez más solidario y complementario al del otro, de suerte que la tarea profesional adquiere un aspecto colectivo, primero en el plano del equipo y del taller y después del establecimiento. El puesto de cada obrero no se define ya

---

<sup>41</sup> / Ob. Ct

en sí mismo, sino en relación con el de otros miembros del equipo o del establecimiento.

- ii) Características tecnológicas: la forma del empleo sigue condicionada por las formas técnicas del trabajo, tanto desde el punto de vista de los instrumentos y máquinas utilizados como del de las condiciones locales de trabajo.
- iii) Características de formación y calificación: profesiones, oficios y empleos se diversifican también según el tipo de la formación requerida, la duración del aprendizaje y el nivel de calificación que resulta.
- iv) Características económicas: la principal división es la que separa a los asalariados de los patronos.
- v) Características de movilidad: cambios de empleo u oficios, las que expresan la ocupación alterna ("simultánea"), de varios empleos; las que son técnicamente coexistentes con el ejercicio del oficio, las que señalan el ascenso o el retroceso en la jerarquía profesional.

#### **1.4 Teoría del Capital Humano**

Se hace una revisión de las perspectivas teóricas sobre capital humano. Dado que la formación o capacitación laboral es uno de los temas desarrollados en la teoría del Capital humano (con los trabajos realizados por Jacob Mincer<sup>42</sup>, Theodore Schultz<sup>43</sup> y Gary Becker<sup>44</sup>), principalmente. Debemos precisar que tanto Mincer como Schultz enfocan principalmente sus investigaciones a la formación (educación) dentro del sistema escolarizado (incluyen el sistema de capacitación de "aprendices" organizados en las empresas), y consideran que la capacitación para el trabajo es una de las actividades más importantes que incrementan las capacidades de los seres humanos.

---

<sup>42</sup> Mincer, J. "Investment in human capital and personal income distribution", *The Journal of Political Economy*, núm. 66, agosto 1958.

<sup>43</sup> Schultz, T. "Investment in human capital", *American Economic Review*, marzo de 1961.

<sup>44</sup> Becker, G. *Human capital, A Theoretical and Empirical analysis, with Special Reference to Education* Columbia University Press, 1975.

La visión de Becker por el contrario es más amplia, él señala, que el proceso de aprendizaje y capacitación ocurre también fuera de la escuela, especialmente en el trabajo, dice que la cantidad de capacitación en el trabajo abarca desde horas en oficios sencillos, hasta muchos años en tareas complicadas.

En el libro de Adam Smith sobre la “Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones” se argumenta que “... los salarios del trabajo varían con la facilidad o baratura o bien, con las dificultades y elevados costos del aprendizaje”. Hace una analogía comparando una máquina costosa con un hombre educado, en el cual “la tarea que aprende a ejecutar hay que esperar que le devuelva, por encima de los salarios usuales del trabajo ordinario, los gastos completos de su educación...” todo esto debe ocurrir dentro de un horizonte determinado de tiempo, agrega “la diferencia entre los salarios del trabajador corriente y los del calificado reposa en este principio”.

Como puede apreciarse, Smith establece las diferencias entre un trabajador corriente y un trabajador calificado, además introduce la noción de una tasa de ganancia que deberá arrojar la inversión en capital humano, lo que equivale a decir que el trabajador calificado debe recibir como ingreso, la remuneración que obtendría como no calificado más las ganancias sobre la inversión realizada.

Algunos autores si bien reconocen la existencia de trabajos heterogéneos, no precisan que la destreza de trabajador es natural o adquirida (David Ricardo). Otros como Jhon Stuart Mill hacen mayores precisiones y sostienen que la educación, el tiempo empleado en aprender y enseñar las artes de la producción, en comunicar esas habilidades se hace con el fin de obtener una mayor producción de mejor calidad.

Se dice que la “calificación exigida actualmente deja de basarse en el conocimiento especializado para convertirse en la capacidad de integrar la profesión en un conocimiento tecnológico global, así como en la de sintetizar el conjunto del proceso en que se inscriben las tareas a realizar, más que en una visión limitada a esas tareas”<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Casalet, M. “La formación profesional y técnica frente a los desafíos de la competitividad” en Continuidades y Discontinuidades de la Capacitación en México: Nuevos Caminos hacia la Productividad, Fundación F.Ebert, 1994, pag. 35.

En la teoría del capital humano se destaca los “efectos positivos” de la educación en la productividad, no obstante y a pesar de la dificultad para cuantificar los rendimientos sociales de la educación (Psacharopoulos, 1993), la mayor parte de los trabajos empíricos han permitido confirmar -de manera cada vez más refinada- el núcleo central de la teoría: ***cuanto mayor es el nivel educativo del trabajador, mayor es su productividad.***

La teoría del capital humano surge como resultado de la búsqueda de explicar las fuentes del crecimiento económico en los Estados Unidos; trabajo llevado a cabo por Edward F. Denison<sup>46</sup>, en que aludía que “no sólo la aplicación de nuevos métodos productivos (cambio tecnológico) asumía una importancia crucial, sino que también la educación había sido una fuente esencial en dicho crecimiento. Es más, ésta de alguna manera había participado en ese fenómeno de avance tecnológico al proveer a los individuos que lo hicieron posible”<sup>47</sup>.

La esencia es que la educación había dejado de constituir un bien de consumo cuya distribución se legitimaba por ciertas finalidades éticas o políticas. La educación comenzaba a ser mirada como una forma específica de capital, tan específica que su acumulación se materializa en seres humanos y cuya productividad se expresa en la actividad laboral de quien la ha recibido.

La teoría de capital humano considera que cualquier actividad que mejore la calidad (productividad) del trabajo puede denominarse como inversión en capital humano. Por otro lado, también se concibe como capital humano, a la acumulación de inversiones anteriores en educación, formación en el trabajo, salud y otros factores que aumentan la productividad.

Las inversiones en capital humano son no sólo los gastos en educación formal y en formación en el trabajo, sino también los gastos en salud, migración, búsqueda de trabajo, etc. Sin embargo, deben tenerse en cuenta algunos elementos que explican por que los niveles de inversión en capital humano varían de unas personas a otras, y por lo tanto influyen en la variación de las ganancias.

---

<sup>46</sup>Denison, E. “The sources of economic Growth in the United States and the alternatives before us”, Supplementary paper N° 13, Nueva York, Committee for Economic Development, 1962.

<sup>47</sup> Carciofi, R. “Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina”, UNESCO, CEPAL, PNUD. “Proyecto desarrollo y educación en América Latina y el Caribe”. Junio 1980.

En la literatura sobre el tema, se han propuesto tres consideraciones que tratan de explicar esas diferencias: diferencias en capacidad, diferencias en cuanto al grado de incertidumbre sobre la capacidad para transformar las cualificaciones y los conocimientos en mayores ganancias debido a la discriminación y, en tercer lugar, las diferencias en cuanto al grado de acceso a créditos para financiar la inversión en capital humano. Los dos primeros factores actúan a través del lado de la demanda del mercado de capital humano, el tercero actúa a través de la oferta.

La formación se adquiere en diferentes medios, la educación formal es una de ellas, la formación (capacitación) en el trabajo es otra manera, dentro de esta, puede darse el caso de que sea formal, porque esta integrado dentro de un programa estructurado de formación o un programa de aprendizaje. Por otra parte, la capacitación en el trabajo suele ser de carácter muy informal y, por tanto, es difícil de medir o incluso de detectar.

Podemos concebir un modelo sobre capital humano, como la decisión de inversión en más educación, comparando con los costes y beneficios correspondientes. Entre los costes se encuentran los directos (gastos en matrícula, tasas especiales, libros y material escolar), el coste indirecto o de oportunidad (ganancias a las que se renuncia no entrando en el mercado de trabajo), mientras que el beneficio económico de la inversión en más estudios es la obtención de una mayor corriente de ganancias en el futuro.

Para decidir si invertir o no en capital humano, no sólo es fundamental la duración de la corriente de ganancias adicionales, sino también la magnitud de esa diferencia, es decir, cuanto mayor es la diferencia de ganancias entre las personas que tienen estudios universitarios y las que tienen estudios secundarios por ejemplo, mayor será el número de personas que inviertan en estudios universitarios.

La elección entre los costes y beneficios de invertir en capital humano es desde una perspectiva privada, individual; sin embargo, también podemos analizarlo desde una perspectiva social o pública. En esta última, debemos ampliar los costes y beneficios relevantes. La perspectiva privada no toma en cuenta las subvenciones públicas a la educación en el cálculo de los costes, debido a que

esas subvenciones no son pagadas por el individuo. Además, los beneficios (ganancias adicionales) deben calcularse después de impuestos desde el punto de vista personal, mientras que desde el punto de vista social, los costes deben comprender las subvenciones públicas a la educación y los beneficios deben calcularse basándose en las ganancias antes de impuestos.

Si bien la teoría del capital humano fue muy difundida y sirvió de referencia para la ampliación del acceso y la cobertura educativa en muchos países, sin embargo esta teoría comenzó a ser revisada críticamente desde principios de la década de los setenta. Se verificó el fracaso de algunos de los supuestos apareciendo en escena las corrientes críticas, la teoría credencialista y de filtro (Blaug, 1985) al existir una oferta sobrecalificada de la fuerza de trabajo se produce una “fuga en adelante” respecto a los requerimientos del mercado. Se produce una “cola para el empleo” (Thurrow, 1975) que da como resultado la situación perversa de “inflación de credenciales” (Rawis y Ulman, 1974). Además los trabajadores que no consiguen satisfacer los nuevos requisitos que no cumplen las normas exigidas corren el peligro de la “exclusión social” (Collins, 1979).

### **1.5 Teoría Credencialista**

Esta teoría es conocida también como “teoría del filtro”, “teoría de las señales” o “credencialismo”. El supuesto en la selección de trabajadores es que las cualidades de los trabajadores no son observables a priori, motivo por el cual, las credenciales académicas (títulos, diplomas, certificados) se utilizan como sustitutos de las cualidades potenciales que los empleadores consideran deseables en un trabajador. Este comportamiento de los empleadores, descansa en el supuesto de que existe una vinculación entre los atributos exigidos por el sistema educativo (logros académicos) y lo que demanda el mercado de trabajo.

Spence (1973) es uno de los que desarrolla esta teoría, y sostiene que el proceso de contratación en el mercado de trabajo se realiza bajo condiciones de incertidumbre, dado que los empleadores al momento de contratar a una persona, no tienen conocimiento de cuales son las verdaderas capacidades de los

candidatos, por lo que al no conocer cuál va a ser su productividad marginal, no pueden establecer una remuneración que iguale a dicha productividad. Lo que si pueden observar es un conjunto de características propias de los individuos, de los cuales, algunas son inalterables como género, raza, etc. a las que Spence denomina “indicadores”, mientras que otras pueden ser alterables por el propio individuo, como es el caso de la educación, a las que llama “señales”.

Dado que esta teoría establece una relación entre las características propias de los trabajadores y las remuneraciones, los individuos trataran de ajustar sus “señales”, dado que es lo único sobre lo que pueden actuar. Haciendo esto, incurrirán en costes de señalización, que pueden ser monetarios, de tiempo, etc. De esta manera, los costes de señalización estarán negativamente correlacionados con la capacidad productiva de la persona, y es este aspecto el que permite utilizar las señales como criterio diferenciador a la hora de contratar a un individuo.

Al igual que la teoría del capital humano, la teoría credencialista considera que las retribuciones que percibe un individuo también dependen de su nivel educativo, pero no tanto por la formación obtenida gracias a la educación, sino como por la información que este hecho aporta acerca del propio individuo (Stiglitz, 1975). La hipótesis de esta teoría es que las personas con mayores niveles educativos serán las que tengan más capacidades y, por tanto, las que, una vez incorporadas al mercado de trabajo, sean las más productivas. Esta teoría no mide la formación académica en términos de años de escolarización (como hace la teoría del capital humano) sino en términos de titulación máxima alcanzada.

Los primeros investigadores en asignar un significado al término credencialismo (screening) fueron Arrow (1973) y Spence (1973); ellos consideraron el término en el sentido de “utilizar las credenciales académicas como indicativos de la capacidad productiva de los trabajadores”.

En 1975, Stiglitz, tomando como base la propuesta de los dos investigadores antes mencionados, desarrolló una teoría donde las capacidades de los individuos tenían un comportamiento muy diferenciado en dos tipos de economías (con información perfecta e imperfecta). Sostenía que el credencialismo influía en la

economía y más específicamente en la distribución de la renta. En ese sentido, los individuos que pudieran ser etiquetados como más productivos, serían los que obtendrían mayores ingresos, siempre y cuando se pueda etiquetar a los individuos, y eso depende de la calidad de la información en una economía.

Este atributo para seleccionar a los individuos se considera socialmente legítimo, justo, equitativo y generalmente es aprobado tanto por empresas como por los demandantes de un empleo.

Como podemos observar, en esta teoría, la educación actúa como un filtro para separar los más “aptos” de los menos “aptos”, lo que ha llevado al incremento de la cobertura educativa, así como la escolaridad en la población, con el fin de obtener las credenciales que incrementen la probabilidad de ser contratado.

En esta teoría existe dos vertientes: una vertiente fuerte y otra débil. En la primera, se sostiene que la educación no acrecienta en modo alguno la capacidad productiva de los estudiantes, sino que sólo se limita a diferenciar a los hábiles de los no hábiles, sea la habilidad innata o adquirida. La versión débil, en cambio, establece que la educación, aparte de señalar la productividad potencial del individuo, contribuye a incrementarla.

La versión fuerte implica que si se deja trunca una carrera y no se logra una titulación académica, no se obtiene recompensa alguna por los cursos llevados. Otra interpretación es que al utilizar los empleadores, los títulos académicos como señal para seleccionar trabajadores, dado que desconocen las verdaderas habilidades de los candidatos, en el tiempo y observando el desempeño laboral podrían recompensarles de acuerdo a sus verdaderas capacidades personales, esto implica que si al inicio se remuneraba en exceso, es posible corregirlo en el tiempo.

El análisis de estas dos vertientes es retomada por Psacharopoulos (1979); la versión débil para este autor, ocurre cuando el empleador paga a los trabajadores con un mayor nivel educativo remuneraciones iniciales más altas que a los de menor nivel educativo; mientras que en la versión fuerte, el empleador continúa pagando remuneraciones más altas a los de mayor nivel educativo aún cuando los ha observado en el trabajo y conoce quien es más productivo.



Para Psacharopoulos, si el nivel educativo no tiene un efecto positivo real sobre la productividad del trabajador, este comportamiento del empleador sería irracional y por tanto, se trata de detectar si el trabajador cobra un salario “irracional” sólo al comienzo de su contrato o se mantiene en el tiempo.

En la discusión acerca de las dos vertientes de la hipótesis credencialista, Blaug (1985), sin realizar ningún tipo de contraste, argumenta que “resulta difícil imaginar cómo la versión fuerte de la hipótesis credencialista podría ser cierta”.

Esta teoría permite establecer una relación entre el nivel educativo de una persona y el salario que ésta percibe, asimismo, y en el mismo sentido que lo hace la teoría del capital humano, de manera que a mayor nivel educativo, mayor remuneración se percibirá en el mercado laboral.

Sin embargo, la importancia de la educación en el modelo de Spence no está en su relación directa con el incremento de cualificaciones y productividad que defendía la teoría del capital humano, sino en la función que cumple como criterio de discriminación frente a otros posibles candidatos.

## **1.6 Políticas públicas**

Otro elemento que se aborda en la investigación, es el relacionado a las políticas públicas, por ello, asumo de las muchas definiciones que existe en torno a política pública, la que me parece se apega más a lo que se trata en la presente investigación, en ese sentido, considero que la definición de política pública vincula los vocablos “política” y “público”. El primero forma parte de la triada conceptual con la que, en la lengua y la tradición intelectual inglesa, se piensa el fenómeno estatal: *polity*, para referirse al Estado en tanto sistema jurídico que fija las normas de la interacción entre individuos y organizaciones en la vida social; *politics*, para referirse al proceso de lucha, competencia y conflicto/negociación entre tales individuos y organizaciones por la distribución del poder político materializado en el conjunto de instituciones estatales; y *policy*, para referirse al campo de opciones de estrategia de decisión y acción (las políticas, la políticas) de las que puede argumentarse que presumiblemente resolvería/mejorarían, de ser

adoptadas por las autoridades, los problemas de la *polity* y que, por tanto, si conocidas por los miembros de ésta, acotan o enmarcan el margen de discrecionalidad de cualquier sujeto político que llegue al poder”<sup>48</sup>.

En cuanto a lo público, se dice que “Las políticas tienden a ser públicas al menos en dos sentidos: uno, en el sentido de publicitadas, conocidos por todos o casi todos, o disponibles para el conocimiento público, toda vez que los gobernantes u ocupantes del Estado suelen estar constitucionalmente obligados a dar cuenta pública de sus decisiones y acciones,...Dos, las políticas tienden a ser públicas también en el sentido que generalmente expresan, preferencias de políticas agregadas del público ciudadano en diversas materias”<sup>49</sup>.

Entonces, por política pública se entiende “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997). En ese sentido, hablar de políticas públicas implica decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Implica nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos.

En cuanto al análisis de política pública se dice que “es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones”<sup>50</sup>.

“El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista

---

<sup>48</sup> Tomado de “El interés público y educación superior: un enfoque de política pública” de Valenti, G. y Del Castillo G. Pag 95-96 en *Políticas públicas y educación superior*, Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti coordinadores, colección Biblioteca de la Educación Superior ANUIES, México, 1997.

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Aguilar, L. “La hechura de las políticas”, Porrúa Editores, México.

busca explicarlas con referencia a variables independientes –fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas-. Esta investigación puede ser llamada investigación de la *determinación de la política*. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del *impacto de la política*” (Dye, 1976, 1983:5-6).

La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública, o más precisamente, del Poder Ejecutivo. Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del estado. Considero conveniente esta concepto para la investigación porque en su definición engloba las acciones, estrategias o decisiones que el Estado desarrolla para resolver problemas públicos, como es el caso de la capacitación laboral, como acción, estrategia y toma de decisión ante el exceso de mano de obra “poco calificada” que dificulta su inserción al mercado de trabajo. En el contexto actual donde la crisis de la “sociedad del trabajo” se ha convertido en uno de los temas que ocupan a la ciencia y a la política, mientras se observa que el flujo de servicios y bienes sigue creciendo y al mismo tiempo descende la absorción de mano de obra en el mercado de trabajo, ya no queda claro, sí el crecimiento es garantía o condición *suficiente* para incrementar el empleo. Esta crisis de la sociedad del trabajo, implica que el trabajo lucrativo, pierde la calidad subjetiva de ser el centro organizador de la actividad vital, de la valoración social de uno mismo y de los demás así como de las orientaciones morales. La consecuencia de los que no son absorbidos, es la *exclusión* social.

El interés que el Estado mantiene para resolver problemas de empleo tiene que ver, entre otras cosas, con el tema de ingresos, que afecta el presupuesto público. En ese sentido, el desempleo, afecta la condición de Estado fiscal. Asimismo, el interés de los sindicatos por el crecimiento del empleo resulta de su condición de coaligaciones de ofertantes de trabajo; que persiguen el aumento de los ingresos derivados del trabajo, el interés en unas condiciones de trabajo favorables y el interés en un elevado índice de empleo.

Asimismo, los problemas que atienden las políticas públicas, deben incidir no solo en el incremento global de la demanda de fuerza de trabajo, sino también una distribución equilibrada y adecuada de esa demanda entre las categorías de la población activa que se ven afectadas por la crisis del mercado de trabajo.

Estas diferencias entre grupos de trabajadores, hacen que las políticas públicas sobre el mercado de trabajo ya no se ajuste sólo a unos objetivos globales ocupacionales, de cualificaciones y de movilidad, sino que además también se trata, en progresivo aumento, de ejercer una influencia positiva sobre la situación en el mercado de trabajo de determinados segmentos profesionales, de edad, sexo, regionales o de rama económica de la población activa focalizada, como es el caso de los programas de capacitación laboral que serán analizadas posteriormente.

### **1.7 Transferencia de políticas y rutas de las políticas publicas en la reforma laboral<sup>51</sup>**

La incorporación de este tema a la investigación se sustenta en la vinculación que tiene con la reforma estructural de la cual se derivó las políticas públicas de formación para el trabajo principalmente en el caso peruano en los noventa, fue “condicionada” o “sugerida” por organismos internacionales. Por ello se revisa los postulados de temas acerca de la transferencia de políticas<sup>52</sup> y las rutas que siguen las políticas públicas.

---

<sup>51</sup> Si bien es cierto que la implementación de las políticas laborales realizadas en Perú en la década de los noventa como parte de la reforma laboral y esta última consecuencia directa de la reforma estructural por la que pasó el país, debemos reconocer que con o sin reforma estructural, o reforma laboral, dado los cambios en la estructura económica, el incremento del uso tecnológico, etc. de una u otra manera hubieran generado presiones en la oferta laboral que se traduciría en políticas públicas sobre formación laboral como estrategia por parte del Estado para responder a las exigencias del mercado laboral.

<sup>52</sup> Debo señalar que en ambos países existe experiencias de formación laboral (como experiencia propia de la región se puede señalar a los sistemas de formación que se implementaron durante el modelo de sustitución de importaciones) y que en muchos casos han sido recuperados en las nuevas propuestas, tanto en el diseño como en la operación, el uso de instalaciones, infraestructura, etc. , la misma que se amplía en el capítulo III de la tesis.

En el primer caso, claramente conocemos que la reforma estructural fue impulsada desde los organismos supra-nacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), hacia los países en desarrollo, bajo el esquema del modelo de economía liberal.

Se define como transferencia de política a “... las prácticas comunes que usan los gobiernos, grupos de presión, políticos, y que son alternativas generadas y delineadas de los problemas políticos por las organizaciones supra-nacionales. La presencia de variables tales como el rápido crecimiento de este tipo de comunicaciones (Dolowitz and Marsh, 1996:343) y el alto grado de interdependencia entre los Estados, ha facilitado este proceso ...”<sup>53</sup>.

Existen muchas razones que tratan de explicar por que los agentes políticos, llámese gobiernos, organizaciones, emulan, copian las políticas de otros, y es que muchos de los problemas tienen características comunes, no hay hechos singulares (anormales), además el hecho que ya fueron implementadas en otros lugares, facilita el conocimiento acerca de los probables problemas que se puedan presentar y facilita la compleja toma de decisiones.

Cuando hablamos de transferencia de políticas, en su concepto más genérico incluiría tanto al “lesson-drawing”, así como a las transferencias coercitivas de políticas, donde lo que se conoce como lesson-drawing se refiere a la emulación de las experiencias pasadas y que es asumida por los Estados o las organizaciones, de manera voluntaria, mientras que la transferencia de políticas coercitivas son impuestas, tanto por gobiernos, así como por poderoso organismos supra-nacionales, que imponen a los gobiernos la adopción de programas particulares.

El Statu quo en el caso peruano era la rigidez de la legislación laboral que no permitía o hacía más difícil (a decir de los empresarios, organismos como el FMI, BM y cierto grupo de analistas económicos) la inserción de los trabajadores en el mercado asalariado, esta falla de mercado era atribuido al gobierno por mantener esa legislación tan criticada, y es el mismo gobierno, “presionado” por el FMI, el

---

<sup>53</sup> Vilar Mireya “An alternative approach to coercitive policy transfer”

que decide actuar e implementa la reforma laboral, cuyo contenido es semejante a los que se venía aplicando en otros países de la región. Se conocía el problema y, el esquema planteado dentro de la reforma estructural buscaba corregir esos defectos. Cabría agregar que se desconoce si hubo otras alternativas a estas políticas.

En el documento sobre el Proceso Político en el Estado Moderno Capitalista, vemos que las elites que Pareto y Mosca definen como “necesarias e inevitables en toda sociedad”<sup>54</sup>, jugaron un rol importante en la implementación y puesta en marcha de la reforma laboral.

La mayoría de las políticas que se implementan actualmente, son “recetas” que se siguen y que se aplicaron en otros países, como señalan D. Dolowitz y D. Marsch, después de la segunda guerra mundial, se incrementó las transferencias de política. Asimismo, su foco de atención es acerca de transferencias de políticas específicas como resultado de decisiones estratégicas tomadas por actores que inciden en gobiernos extranjeros.

Acerca de la transferencia de políticas para el caso peruano, se transfirieron acuerdos administrativos, institucionales, políticos, entre otros. Según Rose, hace referencia que en todo proceso por el cual política o institución son transferidas como “lesson-drawing”, es decir de manera voluntaria, no se obtiene resultados satisfactorios.

Como describíamos cuando se definía la transferencia de política, existen tres formas de transferencia, la voluntaria, la coercitiva directa y la coercitiva indirecta. En la forma voluntaria, se toma las experiencias acerca de políticas ya implementadas, con esto se reduce la incertidumbre que puede provocar la puesta en marcha de una política. Mientras que la transferencia coercitiva directa es cuando un gobierno es forzado a adoptar una política. Majone provee un excelente ejemplo acerca de este tipo de transferencia cuando menciona a las políticas regulatorias, pero se dice que la imposición de transferencia de políticas es rara.

---

<sup>54</sup> En The policy process in the modern capitalist State, C. Ham & M. Hill

En cuanto a la forma de transferencia coercitiva indirecta, Hoberg enfatiza el potencial rol de las externalidades en la función de interdependencia. Sin embargo, existe una pequeña duda acerca de esa externalidad que resulta de la interdependencia, y que debe empujar al gobierno a trabajar juntos para resolver ese problema común. En la actualidad, existe consenso internacional acerca de cómo definir los problemas, a la vez que se plantea soluciones comunes que muchos países han adoptado, si las naciones no adoptan estas definiciones o soluciones se verán presionados a implementar similares programas de política.

Dado los tipos de transferencia de política, creo que para el caso de esta investigación la transferencia de política fue de tipo coercitivo indirecto. Coercitivo porque formaba parte del programa “sugerido” más no impuesto por el FMI pero a la vez era condicionado, porque de ello dependía el desembolso de los préstamos que hacían dichos organismos. Se habla de diferentes grados de transferencia, Rose identifica cinco: copia, emulación, híbrido (mezcla de las dos), síntesis e inspiración. Dada la definición de cada una de ellas, considero que el grado de transferencia que mejor se acerca a la investigación, es decir, que más se asemeja, es un tipo híbrido y realizo esta aseveración apoyándome en las reformas laborales hechas en otros países, que tuvieron diferentes matices, que estaban acorde con lo que ocurría en cada mercado de trabajo. En este camino, fue una transferencia de diseño.

Dolowitz y Marsh reconocen seis actores involucrados en una transferencia de políticas, a saber, las autoridades electas (gobierno), los partidos políticos, burocracia / servidores civiles, los grupos de presión, la política empresarial / expertos y las instituciones supra-nacionales. En cuanto a las rutas de las políticas, podemos ver que la reforma laboral se enmarca dentro de lo que C. Hood decía, “que es finalidad del gobierno buscar el bien (bienestar), común”, para ello requiere tener un control sobre la sociedad para así asegurar la equidad económica y social, que debe traducirse en un nivel de vida deseable. Esta reforma buscaba dinamizar el mercado de trabajo, y lograr un mayor bienestar tanto de trabajadores (salarios flexibles), como de los empresarios (mayor productividad y menores costos de contratación de personal).

Para realizar lo anterior el gobierno usa dos categorías de instrumento, que son: instrumento para afectar e instrumento para detectar. Los “detectores” son todos los instrumentos o mecanismos que usa el gobierno para obtener información (exploración en la etapa inicial), y los “afectores” constituyen las herramientas que usa el gobierno para lograr un impacto social. Los “afectores” inciden en la instrumentación y en la evaluación de la política. Dice C. Hood, que estas categorías buscan un sistema de control sobre la sociedad. Según la visión de este autor, el inicio de una política pública se da, cuando queremos cambiar, mover o modificar el status quo. Añade, que la política se vincula tanto a la idea de control social como a la de afectar un status quo, lo que lleva o conduce a actuar para lograr esos propósitos.

En esta misma ruta, William Dunn en “Public Policy Análisis”, proporciona información útil para plantear y solucionar problemas de políticas públicas. Plantea que debemos describir la naturaleza del problema, la experiencia en materia de acciones de política que han sido establecidas para corregirlo, si los resultados logrados pueden considerarse eficientes y valiosos, que alternativa sería adoptada para solucionar el problema, etc. Dunn argumenta que las repuestas a estas preguntas específicas de políticas públicas proporcionan información relevante a propósito de: problemas de política (Policy problems). políticas futuras (Policy futures), acciones de política (Policy actions), resultados de las políticas (Policy outcomes), y ejecución de políticas (Policy performance).

Revisando la forma como se llevo a cabo esta política en el caso peruano en particular, encontramos que se siguieron los pasos que propone Dunn, se describió la naturaleza del problema - inadecuación entre oferta y demanda de trabajo -, en cuanto a las experiencias de políticas para solucionarlas, como se trata de una transferencia de política, se tomó el diseño de lo aplicado en otros países, con variantes que respondían a las características propias del mercado laboral peruano en este caso, en cuanto a los resultados estos forman parte de la presente investigación y en lo relacionado a las políticas futuras dependerá de los objetivos que persiguen y las metas que se quiera alcanzar.



## 1.8 El Estado: justificación de su intervención

En lo que atañe a la investigación en curso, la interrogante que se plantea acerca del mayor requerimiento de técnicos y profesionales que debe haber en las empresas, surge las inquietudes acerca de ¿cómo se los formará? ¿cómo se organizará su reciclado? ¿qué harán el resto de personas?, ¿quién financiará la formación<sup>55</sup>?, ¿será un bien público?, etc. La declaración universal de los derechos humanos dice que “todo el mundo tiene derecho a trabajar”, ¿es factible esa declaración en la actualidad?.

Esos requerimientos de mano de obra calificada necesaria para estos nuevos tipos de trabajo, en la dinámica actual del mercado laboral en el contexto de la globalización, y en el afán de contrarrestar la exclusión social por la no incorporación al empleo de segmentos de población, el Estado debe garantizar las oportunidades de inserción de estos segmentos, como mecanismo de lograr la equidad y la convivencia democrática. Cabría hacernos la pregunta acerca de ¿por qué debe ser el Estado el responsable?, ¿es un bien público la formación?.

Para contestar estas y otras interrogantes relativas al tema, debemos tener en cuenta que, si bien la educación es considerada un bien público, también es justo decirlo, para los individuos es una inversión rentable, porque les permite conseguir mejores trabajos o acceder a empleos que de otra manera no obtendrían si no tuvieran la formación, es decir, un bien público se vuelve privado, porque es apropiado por los individuos.

A decir del investigador de la CEPAL Guillermo Labarca (2002), “la formación profesional y la capacitación se ubican en un área limítrofe entre lo público y lo privado, en tanto que proveen de un bien complejo que tiene características de bien público, y, al mismo tiempo, es apropiado desde lo privado, parcial o totalmente, para individuos y para empresas”. Se agrega a lo anterior, que hay formaciones que, además del entrenamiento que es el producto principal, confieren prestigio, acceso a otros niveles de formación, conocimientos de valor

---

<sup>55</sup> Se usará el término de formación tanto para educación como para capacitación.

más general, ingresos a determinados empleos, certificados y diplomas, que pueden llegar a ser tanto o más deseables que el entrenamiento o capacitación mismos.

Las características de la formación y la capacitación descritos anteriormente y bajo consideraciones de orden social, nos sugieren que la intervención del Estado debe darse en circunstancias especiales y para grupos “vulnerables” de la sociedad que no pueden hacer frente a los cambios que viene ocurriendo en el mercado de trabajo, su participación vendría dada a través de políticas públicas.

Existen otras dimensiones que justifican la intervención del Estado, y tiene que ver con aspectos económicos y de rentabilidad; investigadores (Martínez Espinoza, 1995) en el tema, señalan que “el mercado de la formación profesional es eficiente siempre y cuando los beneficios y los costos sociales se reflejen en los ingresos y costos de los productores, pero la realidad muestra que los organismos capacitadores, las empresas (agentes privados) y el público en general, tienen conductas que no suelen reflejar el óptimo social, tanto desde un enfoque macroeconómico como desde el punto de vista de la equidad”.

Otros elementos que presionan la participación del Estado en este rubro, es el comportamiento de las empresas y de los mismos trabajadores en la capacitación. En lo que se refiere a las empresas, estas tienden a evitar las inversiones en capacitación general, porque el conocimiento pasa a ser patrimonio del trabajador, que puede venderlo a otras empresas. Mientras que en el caso de los trabajadores, es de diferente sentido, porque estos carecen del capital que les permitiría invertir en su propia capacitación. Además, la falta de transparencia de los mercados de trabajo y de formación y el largo plazo de los retornos, hacen que se produzca una subinversión en capital humano, factor crucial en los actuales procesos de producción.

Los diferentes tipos de capacitación también son parte del problema, dado que existe un desequilibrio entre el poder adquisitivo de los trabajadores que buscan capacitaciones calificadas en la industria, y los costos de las capacitaciones rigurosas con fuerte contenido técnico y con equipamiento oneroso en los sectores

manufactureros de punta; en cambio, la capacitación “blanda” para el sector terciario de la economía resultan menos costosas y son requeridas por clientela de clase media con mayor poder adquisitivo (Castro, 1995).

Por último, los segmentos con riesgo de desocupación (jóvenes con bajos niveles educativos y trabajadores adultos desplazados por los procesos de privatización y por el cambio tecnológico) difícilmente pueden costear en el mercado el tipo de formación indispensable para una inserción laboral de aceptable productividad (Gallart, 1999).

Como podemos observar, existen muchos argumentos a favor de la intervención estatal, y se añade a los anteriores, el factor de las externalidades de la capacitación, que se relaciona con características tales como: la difusión del conocimiento a otros trabajadores; una mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo para adaptarse a los cambios estructurales; la atracción que representa para la inversión de capitales; la disponibilidad de una fuerza de trabajo calificada; y, finalmente, el incremento de la responsabilidad social en términos de ciudadanía, de salud pública y de seguridad (Castro, 1995; Martínez Espinoza, 1995).

Como corolario de los argumentos esgrimidos tratando de justificar la presencia del Estado en la formación para el trabajo, y dada las características enunciadas, tal como han pretendido varios investigadores, el Estado debe hacerse cargo de la formación general, considerada como bien público, con sus componentes de educación general formal y de formación profesional no específica. Esa responsabilidad se debe concretar al menos en su financiamiento, aunque pueda delegar su gestión en organismos privados. En cambio, la formación (capacitación) específica correría por cuenta de los empleadores, que tienen la posibilidad de recuperarla con una mayor productividad.

Queda sin embargo, un problema a solucionar, y se refiere a lo difícil que es delimitar la frontera entre formación general y específica, ya que existe una importante interacción entre ambas. Como sostienen Agüero y Labarca (1998) “la búsqueda de competencias de empleabilidad que permita a los trabajadores insertarse en diferentes empresas y ocupaciones, tiene un efecto inverso al interés

de las empresas por aumentar la especificidad de la capacitación y por fijar los salarios más bajos que la productividad marginal del trabajador. El conjunto de estas presiones redundan en fallas de mercado, ya que no se generan suficientes incentivos para los trabajadores ni para las empresas para invertir en capacitación”.

Analizado esos aspectos, considero que se requiere de la participación del Estado en políticas públicas de formación para el trabajo de ciertos segmentos de población, que no pueden llevar a cabo ese proceso, además el Estado interviene en el mercado laboral para atenuar el efecto de las reformas laborales en poblaciones con menores posibilidades de acceso al mercado laboral.

## **1.9 El mercado laboral**

En el mercado laboral confluyen la oferta y demanda de trabajo; en cuanto a la oferta, los servicios que “alquilamos” a los empresarios son inseparables al trabajador. En ese sentido, al trabajador le interesa las condiciones del puesto de trabajo (estabilidad, oportunidades de formación, seguridad, higiene, etc.) en las que va a desarrollar su labor. Estas características que si bien no forman parte de la remuneración, si es considerada importante para el trabajador, y forma parte de los “requisitos” a la hora de tomar una decisión y ofrecer sus servicios, de allí que las decisiones de oferta de los trabajadores sean más complejas que el concepto de oferta que se aplica al mercado de bienes, por ejemplo.

En ese mismo sentido, en cuanto a la demanda laboral también difiere al de mercado de productos, que esta más ligado a la satisfacción o la utilidad que el bien proporciona; en cambio, la demanda laboral está determinada por la contribución (productividad) del trabajador, materializada en la generación o creación de bienes o servicios. Tal como señalan Campbell y Stanley (1996), “la demanda de cada tipo de trabajo se derivan de las demandas de los productos que produce”.

Estos atributos especiales de la oferta y demanda de trabajo, hacen que el análisis del mercado laboral sea más complejo, porque se debe abordar otros factores como el entramado institucional y normativo (sindicatos, remuneración mínima, etc.) que confluyen en la determinación tanto de la oferta como de la demanda de trabajo.

La oferta de trabajo de que puede disponer una sociedad esta conformada por el tamaño y la composición demográfica de la población; la tasa de actividad; el número de horas trabajadas a la semana, o el año; y de la “calidad”<sup>56</sup> de la población activa. Por otro lado, la demanda de trabajo es una función “derivada”, es decir, depende o se deriva de la demanda del producto o servicio que el trabajador contribuye a producir o suministrar. Este proceso implica que el nivel de demanda de un determinado tipo de trabajo depende de que tan productivo es el trabajo en su contribución al crear un bien y del valor de mercado de ese bien. Lo anterior refleja que los determinantes de la demanda de trabajo es su productividad marginal y el valor (precio) de su producción.

Lo anterior enmarca la estructura y composición del mercado laboral, que en las últimas décadas mediante políticas que han implementado los países, ha sufrido transformaciones y que han impactado profundamente y han provocado modificaciones estructurales en este mercado.

Una de las modificaciones recientes ha sido la política de apertura económica, que ha impactado fuertemente al sector productivo local que ahora debe hacer frente a la competencia externa, y sólo es posible lograrlo si incrementa su productividad y competitividad en los mercados externos. La productividad la pueden alcanzar si implementan políticas de reorganización de los procesos productivos y de la incorporación tecnológica, la misma que debe ir acompañada de una mano de obra altamente calificada; a estos cambios, se ha incorporado la política de flexibilización, como mecanismo de reajuste de costos laborales. Estos cambios como ya se mencionó anteriormente han provocado disminución de puestos de

---

<sup>56</sup> Se refiere a la educación y formación que posea la población activa.

trabajo y una mayor exigencia de destrezas y calificaciones a los trabajadores activos y los que buscan incorporarse.

Otra política que ha incidido en la transformación del mercado de trabajo actual son las privatizaciones, que generó pérdidas de puestos de trabajo. La reestructuración del Estado también ha incidido en la disminución de generación de los empleos.

Como podemos observar todas las políticas han influido en la disminución de los puestos de trabajo, por ello uno de los problemas más destacados en el mercado de trabajo actual es el desempleo (paro), e incluso el empleo; se trata de un desempleo generalizado, que principalmente afecta, tanto en México como en el Perú, a los jóvenes y las mujeres. En cuanto al empleo, se trata en muchos casos de empleos precarios, mal pagados e insatisfactorios.

Algunos analistas sostienen que el problema del trabajo es básicamente de cantidad, donde el desempleo es visto simplemente como el desajuste entre la escasa demanda de trabajo y la oferta que es superior a aquélla; de esta manera, sólo se debería buscar su ajuste cuantitativo y para ello un mecanismo que permite que los mercados funcionen de manera correcta es con completa flexibilidad. Estos análisis no toman en cuenta, la peculiaridad que tiene el mercado laboral, como ya se detalló anteriormente.

Otra posición en torno al problema del mercado laboral actual, se refiere a la desvalorización del trabajo que ha provocado el modelo económico imperante; esta desvalorización se materializa en el incremento de los trabajos de tiempo parcial, reducción de salarios, y la redefinición de las categorías estadísticas para considerar como ocupado a quienes trabajan pocas horas a la semana o de forma intermitente (irregular).

La tecnología es otro factor que ha contribuido en la modificación del mercado laboral y que se detallará en mayor medida en el apartado siguiente; sin embargo se destaca en esta parte, el cambio que ha provocado en el sentido del “tiempo” y “espacio” que ha provocado la relocalización selectiva de las industrias, buscando nichos de mano de obra barata que ha provocado una desindustrialización en los

espacios y la crisis de la industria nacional, es decir, se viene desmembrando el espacio tradicional de la fábrica tradicional, que conformaban los grandes núcleos de población obrera y de gigantescas instalaciones; a su vez, viene provocando la desmovilización de los movimientos obreros y la individualización de las relaciones laborales que ha hecho posible que el proceso de flexibilización se haya acelerado en la última década del siglo XX.

Lo anterior nos lleva a señalar que el empleo, específicamente el asalariado, comienza a dejar de ser la fuente que proporciona satisfacción a través del ingreso de segmentos de población cada vez más crecientes, contrariamente a lo que se concebía antaño, en que la percepción social del empleo es que tenía valor en sí mismo con independencia del ingreso que proporcione.

### **1.9.1 Tecnología: su incidencia en el mercado de trabajo**

En la desaparición de puestos de trabajo y la generación de nuevos empleos, mucho ha influido la presencia cada vez más intensa de la tecnología, al punto que investigadores como Rifkin la señalaron como probable causante del fin del trabajo. Investigaciones posteriores (Carnoy, 2001), han encontrado evidencia que ello no ha sucedido, y es más, la incorporación de tecnología no elimina necesariamente puestos de trabajo, pero sí cambia los requisitos para su desempeño, y esto parece marcar una tendencia que la economía va imponiendo al adecuado desempeño del trabajo.

La innovación tecnológica se impone hoy con tal velocidad que los cambios en las maneras de producir ya se procesan durante la vida laboral de un trabajador. Eso hace que los conocimientos y habilidades que una persona adquirió al inicio de su desempeño, puedan resultar inútiles en un período de tiempo relativamente corto, es decir, actualmente, es más rápido la obsolescencia de las habilidades y el conocimiento adquiridos.

La importancia creciente de la tecnología en la producción de bienes y servicios, sumada a la velocidad con que se impone la innovación tecnológica y se empuja a la obsolescencia a los procesos anteriores, indica que los trabajadores del futuro próximo agregarán al conocimiento y al control de las máquinas y procesos complejos nuevas habilidades y destrezas.

Las nuevas tecnologías se han convertido, en cierto sentido, en el paradigma del desarrollo económico. A lo largo de la historia, los grandes cambios tecnológicos han modificado la estructura ocupacional. Los trabajadores del tiempo de las primeras revoluciones industriales estaban convencidos de que las máquinas acabarían con sus puestos de trabajo. Hoy el empleo de las nuevas tecnologías es un hecho corriente en la industria, en los servicios e incluso en el sector agrícola, habitualmente más vinculado a modelos tradicionales de producción.

Las tecnologías no conllevan necesariamente efectos de descualificación, pero sí cambios de la organización del trabajo y de la manera de ejercerlo. Frente a las antiguas máquinas, para cuyo manejo bastaba aprender unas destrezas que se adquirían de una vez por todas, las nuevas tecnologías implican cualificaciones complejas tales como: la capacidad de autoaprendizaje; la comprensión del proceso y el saber cómo funcionan las máquinas que interactúan en el producto; el desarrollo de capacidades de observación, de interpretación, de reacción con toma de decisiones; la deducción estadística; la comunicación verbal, oral o visual; el dominio de todo el proceso productivo, desde la concepción al control de calidad, pasando por la producción; la capacidad de tomar iniciativas; el dominio de habilidades para el trabajo en grupos; la demanda de polivalencia y versatilidad en las tareas de fabricación, etc.



En las primeras etapas de implantación de una nueva tecnología, la mano de obra suele necesitar una elevada cualificación, con ingenieros y técnicos muy experimentados, capaces de asumir las incertidumbres de un sistema tan abierto. Cuando el producto se ha ido introduciendo en el mercado y sus características se van estandarizando, el nivel de cualificación necesario desciende hasta convertirse cada vez más en rutinas para las que se precisa escasa preparación.

Sin embargo, cara al futuro y como consecuencia de la competitividad del mercado, se tiende a flexibilizar la división del trabajo y de la producción, lo que requiere por parte de los trabajadores que llevan a cabo su actividad en un marco tecnológico el desarrollo de las capacidades recién enumeradas.

Otro efecto de las nuevas tecnologías productivas tiene que ver con las estructuras ocupacionales. Se requieren que éstas sean menos piramidales, que las definiciones ocupacionales sean más amplias para los trabajadores e implica mayores responsabilidades para los que están en los niveles jerárquicos inferiores. En este contexto, es cada vez creciente el número de autores y la cantidad de informes que coinciden en insistir en el papel estratégico que va adquiriendo la educación en relación con las posibilidades de crecimiento de una economía. Se argumenta que los trabajadores de hoy, y más aún, los de mañana, deben conocer y dominar el proceso que realizan; deben actuar con decisión y responsabilidad, depender menos del supervisor y más de su propia capacidad para ejecutar y corregir. Deben ser más activos y creativos en la producción y, de ahí, el éxito con que se trasplantan las técnicas japonesas de gerencia (círculos de calidad, buzones de sugerencia,...).

Las tecnologías de la información y la comunicación representan un salto cualitativo y entrañan no sólo una revolución industrial sino una

revolución cultural, una nueva forma de producir las relaciones sociales y de constituir la sociedad. Estas son algunas características generales que se observan en el mercado de trabajo, existen otras más específicas que constituyen las constantes universales en el mundo del empleo y que puede servir para diseñar estrategias en diversos contextos sociales y económicos, entre los que podemos mencionar:

- a. Amplios sectores económicos se enfrentan a una reconversión masiva para hacer frente a la aceleración de los cambios tecnológicos y de organización del trabajo.
- b. Las nuevas tecnologías destruyen unos empleos y crean otros, pero transforman la manera de ejercerlos y las cualificaciones exigidas en numerosos campos: industria, administración, comercio, comunicaciones, etc.
- c. La mayor creación de empleos se produce en el sector terciario, fenómeno más importante en los países con más alto nivel de bienestar, pero igualmente presente en los que están iniciando su despegue económico. Esta mayor creación de empleos en el ámbito de los servicios va asociada a la búsqueda de la excelencia de los mismos.
- d. Adquiere importancia creciente "el trabajo independiente", el autoempleo de trabajadores que crean su propio negocio, su propia empresa. Las pequeñas y medianas empresas con un escaso capital económico, pero sustentadas en un valioso capital humano de emprendedores, asumen un papel relevante en la transformación de las estructuras económicas. Además, las grandes empresas tienden hoy a conservar sólo el proceso y las funciones esenciales, deshaciéndose del resto y descentralizándolo a otras empresas medianas y pequeñas para ahorrar gastos.

- e. Existe una tendencia mundial a la privatización de la economía. Los Estados reducen su papel al apoyo de la iniciativa empresarial. Esto tiene importantes consecuencias en el empleo, en la estabilidad de los contratos, en la movilidad profesional, en las exigencias de cualificación, etc.
- f. La necesidad de proteger un medio ambiente en peligro obliga a pensar en un "desarrollo económico sostenible".
- g. Finalmente y como consecuencia en parte de alguna de las anteriores tendencias, la década de los 90 se está caracterizando por lo que ha dado en llamarse el paro o desempleo estructural sin fronteras, que es por lo general un desempleo de larga duración y que afecta a un gran número de personas "inadaptadas al empleo", a causa principalmente de una formación insuficiente para adaptarse a la evolución de la economía (cambios tecnológicos, cambios en la organización del trabajo, cambios en el mercado de trabajo).

Todos estos fenómenos, que ocurren en todo el mundo en mayor o menor grado, determinan la naturaleza cambiante del mercado de trabajo. Como consecuencia de los mismos, los empleos y las cualificaciones se transforman. La *capacidad de adaptación, basada en una formación flexible*, se convierte en el principal seguro contra el paro para la mayoría de las personas, pues, como ilustra un reciente dictamen europeo<sup>57</sup>, en la presente década va a ser necesaria una reducción sumamente importante de los trabajadores no cualificados y una mano de obra mucho más altamente cualificada.

---

<sup>57</sup> Informe OCDE, 2000.

## **1.10 El contexto actual de la formación laboral: capacitación o competencias**

El tema de la formación laboral ha constituido a partir del proceso de industrialización una preocupación de empresarios, gobierno y del sector educativo. La adecuación de la mano de obra al mercado laboral ha venido transformándose acorde con los nuevos modelos de producción, el cambio de las organizaciones productivas y las exigencias del mercado.

En este apartado se realizará una breve exposición de su evolución a partir del siglo XX, rescatando los principales enfoques y políticas en torno al tema central de la investigación. Así, observamos que a inicios del siglo XX, operaba un esquema de formación laboral bajo el enfoque de la llamada “organización científica de la producción” creada por F. Taylor, y que estaba basado en el esquema de producción predominante en esos tiempos, el sistema de producción en serie - producción monoproducto o producción de grandes volúmenes de un único bien poco diferenciado - propuesto por H. Ford. De ese modelo de producción, se desprendía una organización correspondiente del trabajo (y por tanto de la relación salarial) basada en la doble jerarquización taylorista: horizontal (parcelización de las tareas) y vertical (entre concepción y ejecución) (Montmollin y Pastré, 1984).

En este modelo, cuya viabilidad estaba asegurada por las dimensiones de los mercados y la composición de la demanda, el trabajo era analizado en forma fragmentada (división del trabajo), tal como lo concibió A. Smith en la literatura clásica de economía, en que la producción tenía como característica ser masiva, darse en un lugar típico, como fue la línea de montaje, y donde el tiempo era una variable relevante. Tal división de tareas, se creía, aseguraba una mayor productividad de la mano de obra. Sin embargo, esa fragmentación del trabajo, hizo que el trabajador perdiera el control sobre su propio accionar, dado que sólo conocía las tareas específicas que realizaba, pero no conocía todo el proceso ni el producto final de su trabajo.

En América Latina, el enfoque de la formación para el trabajo a decir de Vargas Zúñiga<sup>58</sup>, se delineó en los años cincuenta y sesenta orientado a la satisfacción de necesidades del mercado de trabajo, en la cual, las nacientes instituciones de capacitación formaban trabajadores para un mercado en crecimiento, un empleo estable y en expansión. Condiciones diametralmente opuestas a lo que acontece actualmente en el mercado de trabajo de la región.

Las instituciones de formación en esos momentos, daban respuesta al “cuello de botella” de la estrategia de desarrollo de ese tiempo: la falta de mano de obra calificada para la incipiente industria nacional. En ese entonces, la demanda de recursos humanos superaba a la oferta, y el problema no era la creación de plazas laborales sino la provisión de calificaciones a los recursos humanos que iban a emplearse.

En el documento de CINTERFOR 2001, se dice que el desafío de la formación en el modelo de sustitución de importaciones que imperó en la región, fue acometido con éxito; entre otras razones, porque la falta de recursos humanos calificados no figuraba entre las causales de la crisis de aquel modelo.

La formación laboral se vincula con el concepto de aprendizaje, en este caso, dicho aprendizaje no puede entenderse sin una referencia a un contexto determinado y al desarrollo de la comprensión entre los individuos. Se trata de un proceso continuo fundado en la experiencia y la adaptación, lo que implica que debe verse como un medio de creación de conocimientos antes que una mera repetición y reforzamiento de normas y tradiciones existentes.

El aprendizaje implica también, cambio y adaptación, y como dice O Blake, "el aprendizaje es un cambio adaptativo que se expresa a través de una conducta de la persona, la cual tiende a perdurar y que se produce en su interacción equilibrada con el medio tanto físico como social". Como “cambio”, la capacitación es un recurso dinamizador, que colabora a que el adulto aprehenda su mundo y lo transforme; como “adaptativo”, se podría pensar en la necesidad

---

<sup>58</sup> Consultor externo del CINTERFOR-OIT.

del aprendizaje para "sobrevivir" en el mercado laboral actual, lo que nos lleva a pensar que ¿debemos adaptarnos para sobrevivir?.

Esa interrogante nos podría llevar a la disyuntiva entre la educación general o humanística y la educación técnica, pero como estamos abordando la capacitación laboral, entonces, hablamos de un proceso de aprendizaje que vincula formación con trabajo. En ese sentido, si la capacitación es entendida como formación, debe centrarse en la acción, en la aplicación o transferencia del conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores en sus puestos de trabajo.

Sin embargo, la formación presenta características singulares, se trata de una mezcla original en cada persona, donde se combina la educación formal y el aprendizaje en el trabajo, que en muchos casos, está complementada con capacitación no formal; lo que implica que no existe un camino predeterminado que prepare para cada ocupación, no obstante, es fundamental adquirir las competencias básicas a fin de aprender y recalificarse cuando sea necesario.

Asimismo, si vemos la capacitación como cambio o adaptación, debemos tener en cuenta la reflexión que realiza R. Vossio quien señala que “la capacitación podrá ayudar a la adaptación o al cambio en la medida en que colabore o no con la organización, en el proceso de convertirla en una organización inteligente, que requiere de sujetos que aprehenden en un contexto plagado de complejidades, y se reconozca a sí misma en esta complejidad.”<sup>59</sup>

En esta etapa, la formación laboral estaba orientada directamente a la preparación para un determinado puesto de trabajo, es decir, era formación para un “trabajo descriptivo”, donde el sistema producía en grandes cantidades y tenía como uno de sus objetivos, acumular stock.

La concepción que se tenía de la formación laboral en esta etapa era que se trataba de una transmisión ordenada y sistemática de un conjunto de

---

<sup>59</sup> Vossio, R. “Certificación y normalización de competencias, orígenes, conceptos y prácticas”, Boletín CINTERFOR N° 152.

conocimientos, habilidades y destrezas que le permitían al trabajador incrementar sus calificaciones personales. Se trataba de una formación para el mejor desempeño en un puesto de trabajo.

La formación laboral estaba centrada en “cursos”, en instituciones con una estructura jerárquica poco flexible<sup>60</sup>, estaba predominantemente en manos de instituciones públicas de formación profesional y era una de las tantas responsabilidades del Estado en esos años. Es la etapa donde predominan las instituciones denominadas “S” e “I” en Latinoamérica, que en muchos casos, implementaron programas de adiestramiento que eran puramente instrumentales. Además, estas instituciones, en muchos casos, estaban planificadas o dirigidas desde la oferta y no desde la demanda.

Los sistemas de formación en ambos países (y en los demás países de la región), estuvieron ligadas al mundo del trabajo, pero con independencia de los sistemas de educación. Son ejemplos de esta etapa, la creación de instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENATI) en el Perú y el sistema vocacional (vinculaba entrenamiento con empleo) en el caso de México y Perú, inclusive; que durante muchos años trataron de satisfacer la demanda por educación vocacional para la incorporación directa en el mercado de empleo en la educación secundaria.

En cuanto al sistema de relaciones laborales, este se caracterizaba por la creación de mecanismos de negociación tripartitos (sindicato, empresa y gobierno), por rama de actividad, y a veces por empresas, donde los ejes de discusión referían básicamente a la estabilidad de las fuentes de empleo, a la regularidad y montos de los incrementos de las remuneraciones, y a la cobertura de los servicios de la seguridad social.

Esta forma de concebir la formación laboral presentaba limitaciones, dado que admitía una concepción aislada de la formación, descontextualizada del entorno

---

<sup>60</sup> Podemos señalar que en muchos casos, las instituciones de formación reproducían las mismas estructuras del sector productivo, es decir, operaban bajo esquemas taylorista-fordista, lo que nos permitía estar en condiciones de desarrollar nuevas competencias que requiere una economía global.

y el tiempo en que se lleva a cabo; más que medio, era un fin en sí mismo, como una acción que no necesariamente estaba articulada con los procesos del trabajo.

Antes que este modelo entrara en crisis (fines de la década de los sesenta y principios de los setenta), en la década de los cincuenta, en un contexto de crisis de los sistemas de planificación de la educación, surgen las ideas de formación continua y educación permanente, donde las organizaciones patronales, así como de los trabajadores participarían como actores directos. Asimismo, en los años sesenta en la OIT surgió una propuesta para un proyecto de valorización del trabajador; proyecto que trataba de rescatar los conocimientos tácitos “comprobados” que habían adquirido los trabajadores fuera del sistema formal, mediante la concesión de certificados. Este proyecto fue el pionero del que más tarde sería conocido como modelo de competencias laborales.

Las transformaciones en el sector productivo (nuevas prácticas organizacionales, cambios en la organización del trabajo, en el contenido del trabajo y en las nuevas políticas de recursos humanos, entre otros cambios) genera nuevas exigencias a los sistemas e instituciones de formación, nuevas respuestas tendientes al logro de diferentes y mayores niveles de formación. En el centro de esta problemática se encontraba la orientación que se debía dar a la formación para que estén articuladas tanto con los objetivos de productividad y competitividad de las unidades productivas, como con las expectativas de superación económica y social de la población; ésta exigencia de cambio de orientación, constituyen los antecedentes del cambio de enfoque, de capacitación laboral al de competencias laborales.

Es en las últimas décadas del siglo XX en que comienza a ser sustituido el modelo de capacitación laboral por el de competencias laborales. Es la época en que se resalta con mayor énfasis el papel de la fuerza laboral, como factor de desarrollo y competitividad, en ese sentido, se señalaba que “las cualidades de la fuerza de trabajo serán el arma competitiva básica del siglo XXI, y las personas especializadas la única ventaja competitiva perdurable...” (Thurrow, L. “La guerra



del siglo XXI”). Asimismo, en la llamada “economía del conocimiento”, se destaca que la “competitividad” depende del nivel de conocimiento y habilidades de su fuerza de trabajo.

Los cambios en la organización del trabajo se traducen en la coexistencia de una creciente base tecnológica, con flexibilidad en el uso de la mano de obra en la organización industrial. En esta estructura, se requiere de trabajadores polivalentes, autónomos y creativos. Por otro lado, los cambios en el contenido del trabajo a decir de Marta Novick “apuntan a una reducción de los costos de fabricación y almacenamiento y a garantizar la calidad de la producción en cada puesto laboral”<sup>61</sup>. Antes estos cambios, el contenido de la capacitación también debe cambiar, hacía esquemas que posibiliten una formación multifuncional, abierta y flexible, que permita al trabajador desenvolverse con autonomía y competencia, en un rango amplio de situaciones laborales.

Si se habla de cambios de modelos, entonces se analizan los aspectos en que se dan los cambios, y para ello, se realiza una comparación entre los dos modelos. Uno de los cambios ocurre con la introducción de dos conceptos que diferencian los modelos, “calificación” y “competencia”. En ese sentido, la “competencia” era concebida como la capacidad real para alcanzar un objetivo o resultado en un contexto dado; la “calificación” se circunscribe al puesto de trabajo, mientras que la competencia se centra en la persona que podía ocupar uno o más puestos de trabajo.

Otra forma de diferenciar estos dos conceptos, lo observamos en las definiciones que le dan otros autores, donde se dice que por “calificación se entiende el conjunto de conocimientos y capacidades, que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y de educación/ formación. Es una especie de “activo” con que las personas cuentan y que utilizan para desempeñar determinados puestos” (Alex, 1991). También se puede denominar como la “*capacidad potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto*”. Por otro lado, la competencia, se refiere sólo a algunos

---

<sup>61</sup> Novick, M. y otros “Nuevos puestos de trabajo y competencias laborales” OIT-Cinterfor, Montevideo, 1998.

aspectos de este acervo de conocimientos y habilidades: aquellos que son necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada, es decir, es la “capacidad *real* para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado”<sup>62</sup>.

Existen muchas formas de concebir ambos conceptos, tanto como investigadores en el tema existen, en este apartado, sólo se rescata alguno de los que considero como más relevantes y permiten una mayor precisión en la diferenciación de ambos conceptos; si se considera que el concepto de competencia se refiere a la “*capacidad real*” que posee la persona para realizar el conjunto de tareas que configuran la función en concreto, entonces, “los cambios tecnológicos y organizativos, así como la modernización de las condiciones de vida en el trabajo, obligan a centrarnos más en las **posibilidades** del individuo, en su capacidad para movilizar y desarrollar esas posibilidades en situaciones de trabajo concretas y evolutivas, lo que nos aleja de las descripciones clásicas de puestos de trabajo” (Reis, 1994).

Como corolario de estas diferenciación entre calificación y competencia, rescato las conclusiones que en torno a estos conceptos realiza L. Mertens en el artículo ya citado, acerca de que la competencia implica “una nueva figura de trabajador”. El autor señala que esta figura ha ido evolucionado con los cambios en las relaciones de producción, así precisa que en la etapa del taylorismo “predominaba el *homo economicus*, es decir, el obrero guiado por su interés de maximizar su remuneración”; mientras que en la época de “la teoría de las relaciones humanas surgió una especie de *homo socialbilis*, empujado por una lógica de los sentimientos”; y finalmente, en la etapa actual, aparece “el *homo competens*, cuyo comportamiento estaría motivado por el enriquecimiento de su cartera de competencias”<sup>63</sup>.

Vinculado a la formación, en el modelo taylorista/fordista, para identificar la “calificación” que se requería para desempeñar un puesto de trabajo o bien en el mercado laboral, el método era el “análisis ocupacional”, que tenía por objetivo

---

<sup>62</sup> Mertens, L. “Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos”, CINTERFOR, 1996.

<sup>63</sup> Ibidem,

hacer un inventario de todas las tareas que comprendía una ocupación. Para identificar la “competencia” no se hace un inventario de tareas, sino se parte de “los resultados y los objetivos deseados de la organización en su conjunto”, los mismos que derivan en tareas y éstas en conocimientos, habilidades y destrezas requeridas. En este último caso, las tareas son concebidas como un medio cambiante entre el resultado y la dotación de conocimientos y habilidades del individuo.

La competencia laboral se relaciona con el nuevo paradigma de la producción, el toyotismo (en función a la demanda del cliente), donde se aduce que ya no se debe formar para el desempeño en un puesto de trabajo, sino para situaciones polivalentes, donde los trabajos ya no serían prescriptivos sino exigidos. Donde la calidad y productividad exigen, competencia y capacidad de aprender por parte de la empresa como un todo, incluyendo a los trabajadores.

La formación que estaba centrada en la noción de “puesto de trabajo” comienza a ser sustituido por la de “capacitación en el oficio”, lo que implicó que a la noción de conocimientos, se agregaron las de competencias y capacidades. Las competencias constituyen un perfil reconocido, las capacidades se traducen en competencias mensurables y observables. En ese sentido, se sustituyó la noción de adaptar el trabajador a una tarea o contenido del trabajo (modelo anterior) por la de habilidades o desempeño en una función productiva (modelo de competencia).

Las instituciones dedicadas a la formación, cambiaron la forma de hacerla, si antes estaba centrada en “cursos” de capacitación, hoy predomina la forma modular (división en módulos) en los procesos de instrucción, así como a través de “servicios de aprendizaje”, consistentes en asesorías, apoyo tutorial y acceso flexible a la evaluación y acreditación.

Las relaciones laborales también se han modificado, como consecuencia de los cambios en las formas de inserción de las economías en el comercio mundial, la creciente importancia de los factores conocimiento y tecnología en los procesos productivos, han incidido en el cambio de los roles de los distintos actores

laborales, porque se han transformado cada una de las dimensiones implicadas en las relaciones de trabajo. El concepto de “estabilidad laboral absoluta” comienza a ser sustituido por la “estabilidad relativa”, las relaciones contractuales son más flexibles.

En ambos modelos, la preocupación se centra en la formación de las “habilidades básicas” de la población, sin embargo, como ya se ha señalado, existen diferencias entre ambos modelos, lo que implica que el concepto de habilidades básicas también cambia. En el esquema taylorista este tipo de habilidades estaban relacionadas esencialmente al dominio de habilidades motoras y disposición para cumplir órdenes, mientras que hoy, aumentan las exigencias del pensamiento abstracto y lógico, es decir, mayor capacidad “intelectual” (saber pensar, saber hablar, saber solucionar problemas complejos y saberse integrar en la cooperación del trabajo en red), que esta relacionado a una amplia formación general y una sólida base tecnológica. Se demanda del trabajador una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño en situaciones específicas, lo que incorpora la idea de *juicio*, que está determinada por el contexto (Gonczi, Athanasou, 1996).

El cambio en la concepción de lo que se considera actualmente como habilidades básicas es más amplia, es el desarrollo de la capacidad (habilidades, conocimientos, comprensión y disposición personal) para desempeñarse en un rango de situaciones o contextos (incluidas situaciones imprevistas, en las cuales el trabajador debe saber cómo reaccionar).

Es un cambio cualitativo en comparación al pasado. Actualmente, la lectura y escritura básica, forman parte de la ejecución de funciones de los operarios; en lectura, se requiere principalmente la “comprensión”, que es base de la comunicación. Se infiere entonces que el concepto de calificación básica ha evolucionado hacia niveles educacionales no solamente más elevados, sino distintos en contenido, que refleja la complejidad del ambiente de trabajo en que tiene que desempeñarse la persona.

Estas son las “competencias básicas” que también son llamadas “*competencias de empleabilidad*”, porque son necesarias no sólo para conseguir empleo en el mercado laboral actual, sino también porque permite una capacitación posterior. En ese sentido, se considera fundamental, que el total de la población adquiera esas competencias de “empleabilidad”, tanto por razones de equidad, para evitar la marginación, como por razones de productividad, para que la fuerza laboral pueda recapitarse de acuerdo con los cambios y las nuevas oportunidades.

Como podemos observar, ha cambiado el contenido de las “habilidades básicas mínimas” que requiere el mercado actual. Ese cambio implica exigencias a dos sectores relacionados con el problema, el educativo y el laboral. En lo que respecta al sector educativo, la señal es que se requiere incrementar los niveles de escolaridad, hasta alcanzar los 11 años de escolaridad promedio en la población en edad de trabajar<sup>64</sup>. Lo anterior se justifica en la medida que los procesos de sustitución técnica de capital por trabajo requiere trabajadores con una base educativa equivalente al nivel medio en promedio, además, en una sociedad industrializada en constante evolución, una sólida educación general resulta indispensable para seguir el ritmo de las necesidades de la industria.

En lo laboral, buscar estrategias que hagan posible que los trabajadores tengan prácticas concretas en un puesto laboral que les permita acceder a ciertos aprendizajes (relaciones y normas en el interior de la organización productiva, tecnologías usuales y desempeño de tareas específicas), porque los conceptos de capacidad de aprender, resolver problemas, comunicación, tomar decisiones, son determinados por el contexto y difícilmente pueden ser interpretados fuera de él; esto significa que no basta una mayor calificación del personal, se requieren también empleos calificados, es decir, se requiere una cultura de organización que reconozca los saberes de los trabajadores y que está dispuesta a potenciar (vía la formación laboral) dichos saberes. Si este proceso abarca a un número pequeño de trabajadores, entonces aquellos que no consiguen acceder a ocupaciones que requieren calificación, no podrán lograr una

---

<sup>64</sup> Banco Mundial “Cerrar la brecha en educación y tecnología”, 2002.

capacitación mediante el aprendizaje en el trabajo y serían los candidatos a integrar las filas de los excluidos.

En la Sociedad del Conocimiento existe una estrecha relación entre tecnología y destrezas derivadas de los procesos educativos, así como de formación laboral. Asimismo, se “plantea que existe una fuerte interacción entre la adquisición de destrezas y tecnología, y se sostiene que esta relación contribuye a explicar de manera significativa las diferencias entre países en términos de productividad, crecimiento económico y nivel de bienestar”<sup>65</sup>.

### **1.11 La formación laboral en el cambiante mundo del trabajo**

Si bien es cierto que en los apartados anteriores se ha analizado de manera técnica en algunos casos y normativa en otros, los cambios en la organización del trabajo por ejemplo y el impacto que han tenido en el mercado laboral, he dejado la discusión en torno al modo capitalista de producción que prevalece actualmente y que afecta la relación trabajador-mercado laboral.

Como se ha mencionado anteriormente, han cambiado los modelos de la organización del trabajo pasando del fordismo a modelos que enfatizan en el incremento de la productividad del trabajador (baste mencionar entre otros al “neotaylorismo”, “reingeniería”, “toyotismo”, ect.) que a su vez derivaría en la rentabilidad de las empresas y que evitaría los ciclos de crisis en la economía, lo cual no ha ocurrido, es más, se han agudizado, baste mencionar para sustentar lo anterior, las decrecientes tasas de crecimiento económico, el crecimiento de la tasa de desempleo, la subocupación y la precarización laboral.

Es innegable que el mundo del trabajo se ha reestructurado, por la introducción de nuevas formas de organización del trabajo, sin embargo la relación capital-trabajo sigue persistiendo, es decir, “la explotación de la fuerza de trabajo por el

---

<sup>65</sup> Valenti, G., De los Heros, M. y Murillo, S. “El papel de la educación formal y de la capacitación para el trabajo en la superación de la pobreza moderada”, presentado en IBERGOP, México, octubre 2004.

capital continua tanto en países capitalistas desarrollados como en los dependientes y subdesarrollados”<sup>66</sup>.

Los nuevos “modelos productivos” a decir de Boyer y Freyssenet (2001) hacen uso de la tecnología para incrementar la explotación de la fuerza de trabajo, no basado en la extensión de la jornada de trabajo, sino maximizando (intensificando) el uso de las destrezas y habilidades de los trabajadores (enfoque neotaylorista). Asimismo, el enfoque del “toyotismo” busca dar respuesta inmediata a una demanda que cambia frecuentemente y por tanto exigen una “organización flexible del trabajo”<sup>67</sup>, porque intensifica el trabajo, que incide en la flexibilidad en los arreglos contractuales de los trabajadores. Por otra parte, el modelo de reingeniería que busca la reestructuración de las empresas “desde abajo” ha supuesto en muchos caso, una política de despidos masivos.

Como podemos observar, los nuevos modelos tienen exigencias particulares a los trabajadores, sin embargo, lo central en la cual coinciden es que requieren trabajadores con buena formación, adaptables, flexibles, polivalentes, etc. por otro lado, otro aspecto de coincidencia es que todos se “aprovechan” de la fuerza de trabajo, porque al tener mejor formación son más productivos y al utilizar modelos que intensifican el trabajo, la productividad es mayor y como el salario no crece en la misma proporción, la relación de subordinación del trabajo ante el capital se mantiene e incrementa la rentabilidad del capital, todo a costa del trabajador.

Las reformas laborales en los países en desarrollo como México y Perú, no sólo buscan la flexibilidad en las relaciones laborales como alternativa de crear más empleos (discurso de políticos, empresarios y analistas) y que constituyó su justificación, sino que a través de la misma, sólo están confirmando la prevalencia del “paradigma neoliberal”<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Boyer, Robert y Freyssenet, Michel (2001). Los modelos productivos, Lumen, Buenos Aires.

<sup>67</sup> Gounet, Thomas (1999). Fordismo e toyotismo na civilizacao do automovel, Boitempo, São Paulo.

<sup>68</sup> Sotelo V. Adrián. La reestructuración del mundo del trabajo. Superexplotación y nuevos paradigmas en la organización del trabajo. Libro electrónico alojado en: <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/index.htm>

La implicancia que tiene la globalización en un entorno de prevalencia del modelo capitalista, es que por primera vez el modo de producción se ha universalizado, pero con distintas características de los procesos productivos donde se enfatiza la aplicación de principios de la ciencia, la tecnología, la informática, y otras ciencias nuevas. Es indudable que existe un “nuevo orden internacional”, que busca elevar la productividad del trabajo y obtener alta rentabilidad mediante la variación de los precios y la introducción en nuevos y variados mercados que permita la realización de la producción capitalista.

Se discute las ventajas de la globalización, de la oportunidad que tienen las personas, empresas o los países de competir en este entorno, sin embargo, los procesos de investigación, ciencia y tecnología están monopolizadas en las grandes corporaciones multinacionales en determinados países, lo cual imposibilita el desarrollo y la competitividad de aquellos países, trabajadores o empresas que no están asociados a estos grandes capitales y que constituyen los excluidos de la competencia internacional, paradójicamente, están en esta condición todos los países en desarrollo, salvo honrosas excepciones en determinadas áreas.

La preeminencia de estas corporaciones multinacionales no sólo es por el capital, también tienen apoyo institucional local, nacional (normas, legislaciones, reglamentos) que destraban los “obstáculos a la globalización”, que no es otra cosa, que los intereses que rijen el desarrollo de los capitalistas. Visto de esta manera, globalización y mercado coinciden con el neoliberalismo en temas como la privatización de los servicios públicos, desregulación de los contratos laborales (tiempo y salario flexibles), esquema legal y político que apoye las soluciones de mercado, de manera que incluso las políticas económicas y sociales se reorienten a las necesidades del sector privado.

Los cambios que se generaron en las dos últimas décadas del siglo pasado (apertura externa, privatización, flexibilidad, reforma laboral, etc.), aunados al cambio e innovación tecnológica<sup>69</sup>, ayudaron a homogeneizar las formas de la

---

<sup>69</sup> Se considera a la tecnología como un factor de homogeneización de las condiciones laborales en el mercado global y que las diferencias se restringen cada vez más al plano de la organización de los procesos de trabajo.



organización de los sistemas productivos y a la vez, afectaron los procesos de desarrollo que se habían implementado en la décadas de los sesenta y setenta (modelo de sustitución de importaciones) en América Latina y que había permitido ciertos niveles de desarrollo industrial e instituir entre otras políticas de “bienestar social restringida”, las políticas de formación para el trabajo en todos los países de la región y como se detalla en los capítulos siguientes.

Se señala que la industrialización en América Latina se truncó, pero no obstante es necesario precisar que no se logró que la estructura productiva se transformara<sup>70</sup>, lo que impidió la asimilación del cambio tecnológico y la consecuente inserción en la economía internacional”. Según señala Ferrer (1999), la transformación de la estructura productiva no fue posible por la ausencia real de un sistema de producción con un ciclo económico propio, que hubiese estado basado en un sector productor de medios de producción y el mercado de consumo y el mercado laboral, los que hubiese permitido articular el desarrollo y la incorporación de tecnología.

Otro elemento a tener en cuenta para las políticas de formación laboral, es el contexto en que se desarrolla la economía nacional de México y Perú, en que nivel de desarrollo es catalogado, el papel que cumple en el concierto global. Se ha clasificado en dos bloques a los países de la región en su inserción en el mercado internacional, aquellos que son exportadores de productos primarios (en la cual se ubicaría Perú) y aquellos más “desarrollados” dentro de la región que exportan productos intensivos en mano de obra (industria maquiladora, México). Dicha situación no es opción que hayan tomado estos países, sino que es resultado de la especialización productiva a que es sometido los países periféricos como México y Perú.

De esta manera, en la década de los noventa se observa el debilitamiento de las relaciones laborales de los trabajadores (desencadenan la precarización, pérdida de derechos contractuales, jurídico-laborales) con intervención del propio estado, a través de las reformas del estado y las reformas laborales. Es decir, el Estado

---

<sup>70</sup> Ferrer, A. (1999) La globalización, la crisis financiera y América Latina. En comercio exterior, vol. 49, núm. 6, México, Junio de 1999.

se convierte en el principal agente desestructurador de la regulación y de la gestión de la fuerza de trabajo, promoviendo la des-reglamentación y flexibilización.

En ese sentido, lo que se observa en el periodo de referencia en que las reformas afectaron al mundo del trabajo desde diversos puntos: en el terreno laboral, reformaron las condiciones de contratación, uso y despido de la fuerza de trabajo, desmontaron garantías y prestaciones económico-sociales para los trabajadores e introdujeron reformas para regular los salarios de acuerdo con las tasas de productividad. En el aspecto social y sindical, dichas políticas redujeron el marco de acción legal y político de los sindicatos, disminuyeron su peso en las relaciones obrero-patronales, liquidaron el derecho de huelga y fortalecieron el poder de las gerencias sobre el mundo del trabajo.

El mundo de trabajo entonces, se modificó volviéndose más flexible, polivalente y precario, es decir, moldeable y funcional a las necesidades del capital, a las necesidades del mercado. Podemos concluir señalando que el mundo del trabajo se encuentra fragmentado y debilitado por las estrategias económicas y políticas del neoliberalismo.

El “cambio estructural” que refleja el triunfo de la política laboral, expresa la “transición” en América Latina de un régimen protector con estabilidad en el empleo a un régimen temporal y previamente limitado en los contratos de trabajo.

Por otro lado, los nuevos modelos, como el “toyotismo” cuyas bondades se ensalsan y que es un factor que se retoma como paradigma en la cual se inserta las políticas laborales de formación, también es un modelo que busca la apropiación de los conocimientos del trabajador, generalmente adquiridos en la familia, en la sociedad o de manera individual en su formación. Dicha apropiación, es muy sutil, “invisible”, porque como se señaló anteriormente, no es con la extensión de la jornada laboral, sino con la intensidad del trabajo, debido principalmente a la eliminación del tiempo de ocio en el proceso de trabajo; en otras palabras, gracias a la eliminación de los “tiempos muertos” dentro de la jornada de trabajo, entonces tiene lugar el aumento absoluto de las horas de trabajo.

Se reconoce ese contexto en la cual se plantea la tesis, que en una economía donde prevalece el capitalismo es poco el efecto que puede tener una política de formación laboral. No obstante considero que si no fortalecemos el capital humano en estos dos países, nuestra probabilidad de superación en integración en la economía internacional sería menor.

Otro planteamiento que considero importantes es insistir que las políticas de formación sean integrales, que lo formen en competencias básicas, que permitan a la persona adaptabilidad, polivalencia, para que puedan insertarse en distintos trabajos con relativa facilidad. Crear las bases de una sólida formación que permita luego la actualización con menores dificultades, así creo que todos saldremos ganando.

## **II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE VARIABLES CONTEXTUALES RELACIONADAS A LA FORMACION PARA EL TRABAJO EN MÉXICO Y PERÚ**

### **2.1 MÉXICO Y PERÚ: consideraciones para realizar el análisis comparativo**

Las consideraciones que se tienen en cuenta para analizar las políticas públicas sobre capacitación laboral en México y Perú, van desde lo histórico, cultural, social, político, institucional y económico. En cuanto al pasado histórico, se tratan de dos países que tienen un pasado común a partir de la época colonial; asimismo fue donde se desarrollaron las culturas pre-hispánicas más representativas de este continente (Azteca-Maya e Inca).

Otra característica común entre ambos países lo constituye el volumen importante de población indígena que concentran, cuya riqueza cultural es amplia y diversa, donde aún predominan actividades económicas tradicionales, que conviven con sectores de economía moderna.

En cuanto a consideraciones económicas, los elementos comunes son que ambos países están considerados como de “ingreso medio”, con porcentajes importantes de población en pobreza y que basan parte de sus ingresos en actividades de tipo extractivo.

En las consideraciones demográficas, tanto a Perú como a México, se les considera como países que están en una etapa de transición demográfica, con tendencias decrecientes en las tasas de crecimiento poblacional.

Otras consideraciones de orden histórico, tiene que ver con el hecho de que ambas circunscripciones geográficas de lo que hoy es México y Perú en la época colonial, se convirtieron en los centros del poder Español en América (México en Norte y parte de Centro América y Perú en Sudamérica), lo que originó una estructura política y social similares, asimismo, un desarrollo cultural que giraba en

torno a las actividades de las dos universidades más antiguas de este continente, la UNAM en México y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el Perú.

Como centros del poder español en el continente, concentraba también el poder militar, lo que dificultó la independencia de estos dos países, aunque las primeras tentativas de independencia comienzan a gestarse a fines del siglo XVIII tanto en Perú como en México. El proceso de separación de España fue lento y difícil en ambos países, si bien México declara su independencia en 1810, no es sino hasta 1821 cuando finaliza este proceso, situación similar ocurrió en el Perú, la “independencia formal” ocurrió en 1821, pero aun parte del poder Español estaba en territorio nacional y es recién en 1824 cuando se logra la total independencia.

Los primeros años y las 2 décadas siguientes después de la independencia, en ambos países surge el denominado “primer militarismo”, que es una característica que engloba a estos dos países y que sume a México y Perú en luchas fratricidas y civiles que “finaliza” a fines de la cuarta década del siglo XIX, con el denominador común de pérdida de territorio por los desmembramientos de los antiguos virreinos, conformación de nuevos países y guerras con los países limítrofes.

De esas primeras coincidencias, realizo un salto en la historia de ambos países, situándonos al inicio del siglo XX. Perú se encuentra en esos momentos viviendo una etapa “democrática”<sup>71</sup>, que se prolongaba desde fines de la década de los ochenta del siglo XIX, mientras que México en el mismo periodo vive una dictadura (reelección democrática) que se extiende a toda la primera década del siglo XX.

En las dos primeras décadas del siglo XX en el Perú se suceden periodos democráticos y militares, con predominio de gobiernos democráticos, hasta llegar a los primeros años de la década de los veinte, en que surge un gobierno que teniendo un inicio democrático deriva posteriormente en una dictadura (seudo-

---

<sup>71</sup> No se trataba de una democracia en el término que hoy lo conocemos, era una participación que involucraba sólo a ciertos grupos de la población; no participaban los indígenas ni las mujeres.

democrática) que durante 11 años gobierna al Perú y donde comienza a instaurarse la denominada “modernidad” en el país, con inspiración francesa.

Entre 1911 y 1920 en México se vive el periodo revolucionario. En 1917 se plasma la Constitución de alto contenido social (por ejemplo el derecho de huelga en artículo 123 por la que fue elevada al rango constitucional), resultado del triunfo de la revolución mexicana. A partir de este momento se van definiendo las instituciones nacionales que son impulsadas y apoyadas por los gobiernos revolucionarios, que en determinado momento pretendieron darle un tinte socialista, muy a tono con la época y bajo el influjo de la revolución rusa.

De ese “estado social” que se inició en la etapa post-revolucionaria, para el presente análisis se rescata la preocupación que tuvieron los gobiernos por las reivindicaciones laborales de los trabajadores. El derecho de huelga es establecida a partir de la Constitución de 1917 y la organización sindical del momento –Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)- crece y se fortalece bajo el ampara del Estado. Desde esa época se establece la coordinación entre los dirigentes sindicales y los jefes políticos<sup>72</sup>, que se traducía en la mediatización de las demandas obreras.

En el Perú después del “oncenio” pseudo-democrático que se vivió, entramos en la etapa de gobiernos militaristas (de tendencia conservadora y en excepcionales casos de tendencia popular), que en periodos cortos se conjugaba con gobiernos civiles. Estos cambios no permitieron la consolidación de instituciones sociales como los sindicatos, aunque su presencia comienza a notarse con mayor profusión a fines de la década de los veinte cuando enarbolan la reivindicación de la jornada de las 8 horas, que logra ser aceptado por el gobierno de turno, a pesar de que fueron violentamente reprimidos en una primera etapa; surge en estos tiempos -década de los treinta- la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), fundado en México y bajo influjo del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

---

<sup>72</sup> José M. Lastra “El sindicalismo Mexicano”

El modelo de Sustitución de Importaciones encuentra al Perú con un gobierno militar con cierto sentido social (1948-1956 gobierno militar de Manuel Odría) que impulsa la construcción de grandes obras de infraestructura, como las unidades habitacionales, las carreteras, los hospitales, entre otros. Se avanza en infraestructura, pero en la construcción de las instituciones muy poco se hace; en esta etapa los sindicatos son perseguidos (corresponde a la etapa de represión del sindicalismo peruano), y encarcelados, fue un gobierno que continuamente violaba los derechos políticos y ciudadanos.

Otros elementos que apoyan el análisis comparativo tienen que ver con las etapas más recientes de su desarrollo económico, político, cultural y social. Sin embargo, se tiene en cuenta también los elementos que los diferencian, como el proceso revolucionario descrito anteriormente, mientras que en el Perú, los procesos sociales han sido matizados dentro de un esquema de gobierno militaristas y con poca participación civil.

La historia sobre las formas de gobierno en ambos países nos muestra que la “democracia mexicana” postrevolucionaria se asemeja más a los gobiernos militares peruanos, e incluso, fue un gobierno de este tipo, que propició la reforma agraria “copiando” el modelo mexicano, pero con una diferencia de 50 años aproximadamente.

## **2.2 Análisis comparativo histórico-contextual de variables demográficas, educativas y económicas entre México y Perú.**

Las características que se resaltarán en el análisis comparativo de ambos países son entre otras, la población y su evolución en el tiempo, la tasa de crecimiento poblacional, el nivel educativo de la población de 15 años y más, la estructura económica, la evolución del PBI, entre otras variables, de manera comparada que permiten conocer el contexto en la cual se aplica las políticas públicas de formación para el trabajo.

### **2.2.1 Población**

Conocer la dinámica de la población nos permite tener en cuenta la “oferta potencial” de mano de obra de un país, y a la vez, las demandas de todo tipo que ocasiona ese volumen de población; demanda que se traduce entre otros en educación y empleo, que son los temas que se abordan en la presente investigación.

Si tenemos la oferta potencial de trabajo, necesitamos conocer como ha evolucionado el nivel educativo de esa población, toda vez que en los momentos actuales, la incorporación de la mano de obra esta sujeta al nivel de preparación que tenga, es decir, al nivel de formación o educación que posea, y por lo tanto, constituye una variable importante a analizar.

Si con información de la población tenemos la oferta potencial, con la tasa de participación comprobamos que porcentaje de esa población participa realmente en el mercado de trabajo.

Esa información además nos permite conocer el nivel de carga (dependencia) que tiene cada trabajador; cuanto menor sea el indicador, nos proporcionará elementos para estimar el nivel de vida del país.

Con estas variables cubrimos los principales elementos macro en la investigación, la misma que se fortalecerá con la distribución porcentual de la PEA en la estructura de la actividad económica de los respectivos países, la evolución de su producción (PBI), entre otras variables que permitan señalar las grandes coincidencias entre México y Perú.

En el siglo XX, el crecimiento poblacional en ambos países transcurre con gran dinamismo en el periodo que comprende de 1940 hasta 1980, inclusive.



Los datos censales de ambos países nos muestran que la tasa de crecimiento promedio anual de la población fue mayor en México, prácticamente crecía un punto porcentual más que en Perú hasta 1960; a partir de ese año, tal diferencia disminuye, pero aún hasta el año 2000 el crecimiento promedio anual de la población es mayor en México (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**MÉXICO Y PERÚ: TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN, 1940-2000**

Perú		México	
Periodo	Tasa de crecimiento media anual (%)	Periodo	Tasa de crecimiento media anual(%)
1940-1961	1.9	1950-1960	3.0
1961-1972	2.8	1960-1970	3.4
1972-1981	2.6	1970-1990	2.6
1981-1993	2.0	1990-1995	2.0
1993-2000*	1.4	1995-2000	1.6

\*estimado

Nota: La tasa se calculó con el modelo exponencial.

**FUENTE: México**

DGE. INEGI, *Censo General de Población, 1950, 1970, 1990, 2000 y Censo de Población y Vivienda 1995*

**Fuente: Perú**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA.

-Dirección Nacional de Censos y Encuestas

-Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales.

En el Perú, el primer Censo de Población del siglo XX se realizó en 1940, en ese año la población del Perú era de poco más de 7 millones de habitantes, repartidos en poco más de 1 millón 200 mil km cuadrados de superficie. La población se duplicó prácticamente en un lapso de 32 años, así, para 1972, habitaban el país poco más de 14 millones, la misma que para el año 2000, alcanzaba según cifras proyectadas casi 26 millones de personas (ver cuadro 2).

En el caso de México, la población de 1950 que era más de 25 millones, casi se duplicó en el lapso de sólo 20 años, proceso que posteriormente demora casi treinta años, así en el año 2000, la población respecto a 1950 se cuadruplico (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**México y Perú: Población total, según Censos, 1940-2000**

PERÚ		MÉXICO	
Año	Población total	Año	Población total
1940	7023111	1950	25791017
1961	10420357	1960	34923129
1972	14121564	1970	48225238
1981	17762231	1990	81249645
1993	22639443	1995	91158290
2000*	25930000	2000	97483412

\*estimado

**FUENTE: México**

DGE. INEGI, *Censo General de Población, 1950, 1970, 1990, 2000 y Conteo de Población y Vivienda 1995*

**Fuente: Perú**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA.

-Dirección Nacional de Censos y Encuestas

-Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales.

En resumen añadiría que a lo largo de 60 años (1940-2000), la población peruana aún no logra cuadruplicarse, caso contrario a lo que ocurre en México que el mismo proceso le lleva un menor periodo (50 años). Esto nos da la idea, de la gran presión que viene sufriendo el mercado laboral para dar cobijo a este contingente de población que exige empleo y educación, principalmente. A la vez, constituye una fortaleza potencial para impulsar el crecimiento económico del país, siempre y cuando esa mano de obra adquiera un alto nivel de educación y calificación, sino fuera el caso, de nada valdría la ventaja de contar con el denominado “bono demográfico” y muy por el contrario, constituiría una desventaja desde todo orden de cosas.

### **2.2.2 Educativas**

La formación laboral se sustenta en los activos (visto como flujos) educativos que tiene un país, como resultado de las políticas educativas que se han implementado en el sistema educativo en ambos países. En este sentido, no habrá política pública de formación laboral que genere resultados positivos si no se cuenta con las condiciones mínimas educativas de la población de un país; estas condiciones tienen que ver además de la escolaridad mínima necesaria (educación básica) con el desarrollo de habilidades y destrezas adecuadas al nivel alcanzado, es decir, no basta el incremento de los años de escolaridad de la población, sino la calidad del conocimiento adquirido.

Estos requisitos nos lleva a analizar indicadores educativos de ambos países, así como los resultados que se vienen logrando, en aras de conocer las características educativas de la población en la cual debe aplicarse las políticas públicas de formación para el trabajo.

Para analizar el nivel de educación que tiene la población de 15 años y más de edad en ambos países, se recurrió a los datos censales, porque son la única fuente donde tenemos el registro educativo de todo el país, sin embargo, sólo se pudo elaborar los datos más recientes en este tema, toda vez, que a lo largo del tiempo, los distintos niveles educativos, ha variado, conceptualmente y en el tiempo mínimo exigido. Además para comparar dado lo disímil que son las estructuras educativas en ambos países, se ha recurrido a una agregación en el caso de la educación secundaria (en Perú son 5 años y para México se vio la necesidad de juntar los niveles de secundaria y media superior que tienen equivalencia con el nivel de secundaria peruano).

El panorama que nos refleja la información censal en ambos países no es alentador, y es más crítico en el caso mexicano, si bien en este país el decrecimiento proporcional de las personas que no tienen nivel educativo ha sido más rápida (tres veces menor en 30 años), lo que de alguna manera nos estaría indicando que las política de alfabetización podrían estar dando buenos resultados, o se explicaría también por la estructura y el crecimiento de la población, donde los de mayor edad son los que presentan el rezago educativo más grande.

**Cuadro 3**  
**PERÚ Y MÉXICO: NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD, SEGÚN CENSOS NACIONALES (EN PORCENTAJE)**

Nivel de instrucción	Perú		México		
	1981	1993	1970	1990	2000
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SIN NIVEL	15.6	12.3	31.6	13.7	10.3
PRE-ESCOLAR	0.5	0.3	-	-	-
PRIMARIA	42.3	31.5	55.7	42.9	37.5
SECUNDARIA 1/	31.4	35.5	10.3	34.9	41.2
SUPERIOR	10.2	20.4	2.4	8.5	11.0

1/ Para el caso de México se adicionó la educación media superior. En el Perú el nivel secundario comprende 5 años. Los niveles de primaria y secundaria considera si al menos ha cursado algún año de ese nivel

Superior incluye posgrado

Perú: información en el documento "Perfil Socio-Demográfico de Perú", pag. Web del INEI / Biblioteca Digital / Población y Demografía

México: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001.

En el caso peruano la proporción de los que no tienen instrucción alguna es menor, sin embargo su decremento no ha sido sustancial en las dos últimas décadas, apenas disminuyó en poco más de 3 puntos porcentuales.

Es notable observar y comparar que poco más de dos tercios de la población peruana se concentra en los niveles primario y secundario, mientras que en el caso mexicano, más de las tres cuartas partes de la población (77.8%) de esa edad en 1990 habían alcanzado algún año de esos dos niveles (Ver cuadro 3).

Donde si se observa una clara diferencia en los niveles educativos entre estos dos países es en el nivel superior. En la década de los ochenta, en el Perú se duplicó la proporción de población que alcanzaba algún año de educación superior. Si bien esta evolución favorable en el caso peruano llama la atención por el dinamismo mostrado en esa década para el que se tiene información censal, no se debe dejar de lado y reconocer el gran crecimiento de población que viene alcanzando algún año de educación superior en México; si en Perú se duplicó en una década, en México prácticamente se cuadruplicó en 20 años (entre 1970 y 1990). Explicaciones a estos resultados en el caso peruano, tienen que ver desde mi punto de vista, con la reforma educativa peruana realizada en 1972, donde se enfatiza el lema de “educación para todos”, impulsándose la universalización del acceso a la escuela, es decir, énfasis en la cobertura. Asimismo se crearon los institutos tecnológicos de nivel superior, cuyo tiempo de permanencia era menor al de una universidad.

A modo de ilustrar esa reforma educativa de 1972, se puede decir que pretendía establecer un nuevo ordenamiento de la educación que contribuyera a dinamizar las acciones de los otros sectores que estaban en plena proceso de reforma. El diagnóstico de esos años sobre la educación peruana revelaba un alto problema de analfabetismo, baja cobertura en educación primaria, exclusión de grupos marginados, inadecuada formación de docentes, entre los principales aspectos.

## Cuadro 4

### ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO Y PERÚ EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

<b>PERÚ</b>				
Estructura tradicional	Estructura de 1972		Estructura actual 1999	
Pre-escolar (1 año)*	Nivel inicial (1 año)		Nivel inicial (2 años)	
Primaria (6 años)	Educación básica (9 años) **	Bachillerato*** (6-8 semts)	Educación básica (10 años)	Bachillerato (2 años)
Secundaria (5 años)				
Superior (5 años)	Nivel superior (3-5 años)		Nivel superior (3-5 años)	
<b>MÉXICO</b>				
Estructura anterior a 1992			Estructura actual	
Pre-escolar (1 año)			Pre-escolar (1 año)1/	
Primaria (6 años)	Educación básica obligatorio (6 años)		Nivel básico obligatorio (9 años)	
Secundaria (3 años)				
Media superior (3 años)			Media superior (3 años)	
Superior (3 a 5 años)			Superior (3 a 5 años)	

\*La asistencia estatal era mínima

\*\* Aparecen nuevas modalidades no regulares: educación básica laboral, educación superior no regular, educación especial, la calificación profesional extraordinaria y la extensión educativa.

\*\*\*En la ESEP, de acceso universal, incluía formación para el trabajo y régimen regular con acceso al nivel superior.

1/ recién en el año 2004 comienza la obligatoriedad de 3 años en el DF y a nivel nacional a partir del 2005.

La reforma educativa de 1972 tuvo una inspiración humanista y democrática, asimismo, surgía la necesidad de relacionar estrechamente la educación con el trabajo, para ello se cancela la división entre la educación común o general y la vocacional técnica, procurando integrar la educación general y de la capacitación para el trabajo en los diferentes niveles y etapas del proceso educativo y para todos los educandos (ver cuadro 4).

En esta transformación de la educación, se reclamaba el compromiso de todos, de tal manera que tanto padres como comunidad participen en el proceso educativo (educación comunitaria), pero no quedaba allí el cambio, todos participaban, todo el tiempo (educación permanente).

Otros de los temas que se trataba de cambiar eran las prácticas magisteriales, buscando una nueva manera de educar. Asimismo, del centralismo anterior, se pasaba a un sistema descentralista o desconcentrado, que permitieran las responsabilidades locales y, la adecuación de procedimientos y contenidos educativos a las necesidades e intereses de los educandos de las diversas regiones. En esa reforma se consideraba el principio de la obligatoriedad de la educación básica y de la gratuidad de la educación a cargo del Estado.

En 1999 se produce otra reforma educativa, esta vez la educación básica comprendía a la primaria (6 años) y secundaria (4 años), es decir, comprendería 10 años de escolaridad al haberse reducido la secundaria a 4 años e incorporar un Bachillerato no obligatorio de 2 años de duración. En 1999 se ejecutó un plan piloto que consistió en la implementación de este nuevo sistema en 200 colegios públicos y privados a nivel nacional. Se estima que para el año 2002 se generalizaría, pero sólo para el primer año del bachillerato.

Si bien es cierto que la reforma educativa de 1972 no llegó a plasmarse en su totalidad, al acabar el proceso revolucionario militar y entrar en la etapa democrática, si podemos señalar que logró incrementar significativamente el nivel de escolaridad de la población peruana.

A más de 30 años de la reforma, podemos señalar que si hubo logros importantes en la educación peruana; por ejemplo, la alta tasa de analfabetismo que existía entre los jóvenes en 1972 (14.2%) disminuyó drásticamente 21 años después, sólo el 4.5% de jóvenes no tenían instrucción alguna y el mayor logro es en las mujeres, que constituía una de las preocupaciones centrales de la reforma educativa de 1972.

El impulso a la educación formativa para el trabajo a nivel superior (institutos tecnológicos, escuelas de formación técnica, etc.) parecen haber logrado su cometido, porque en el año de la reforma la presencia de jóvenes con esos niveles era ínfima, mientras que para 1993, los porcentajes se incrementaron significativamente en más de mil por ciento.

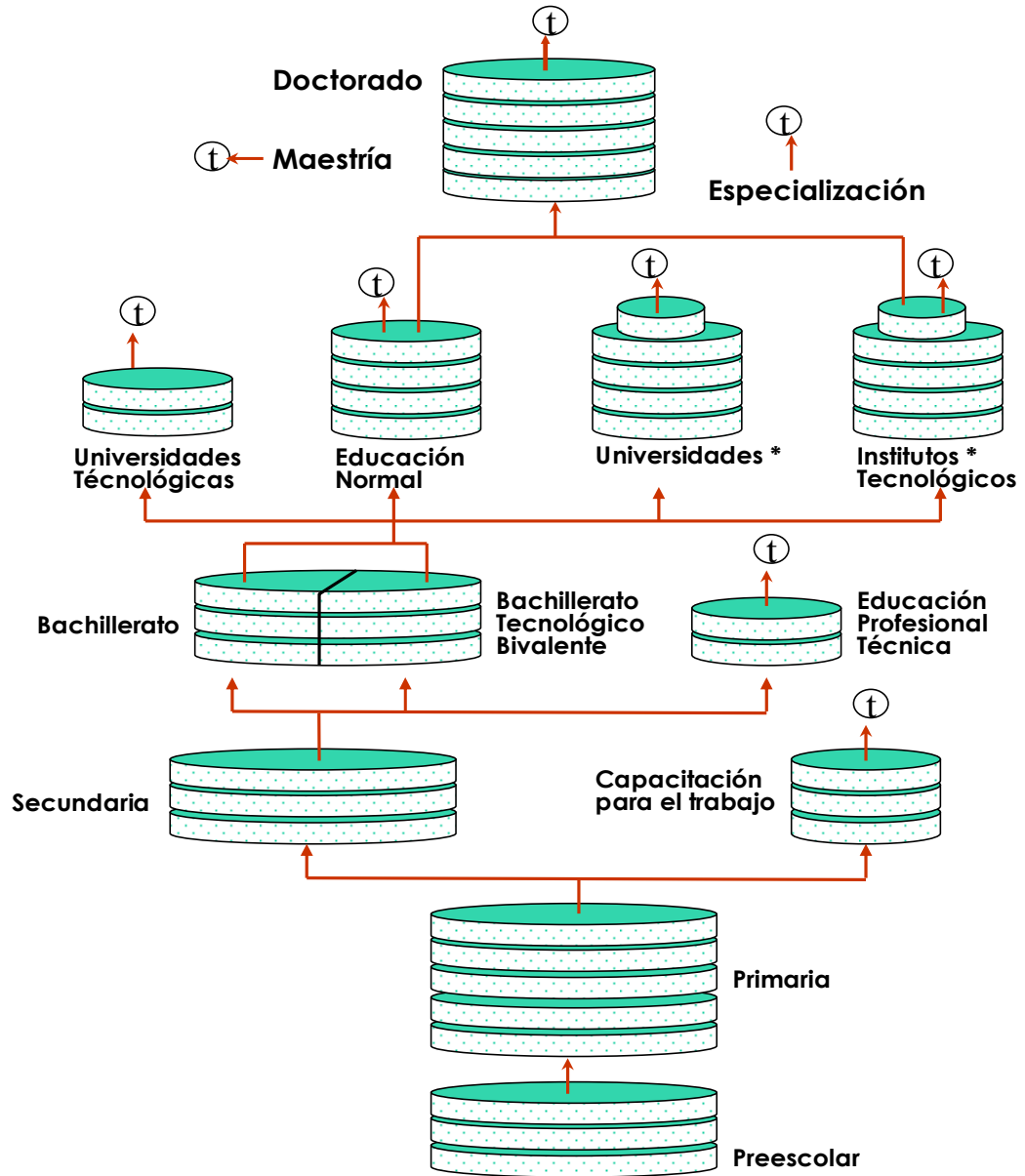
El porcentaje de jóvenes de manera general con algún año de educación superior universitaria en esos 21 años se duplicó. En el caso de las mujeres ese incremento fue mayor, prácticamente se triplicó, muestra del incremento de la participación de las mujeres peruanas en el sistema educativo en todos los niveles.

La regulación del sistema educativo actual peruano esta dada por la Ley General de Educación donde se establece las etapas del Sistema Educativo que se dividen en: Educación Básica (EB) y la Educación Superior. La EB se subdivide en Educación Básica Regular (EBR), Básica Alternativa (EBA) y básica Especial (EBE). La EBR comprende los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Sobre la secundaria se establece que la capacitación para el trabajo es parte de la formación básica de todos los estudiantes y que en los últimos años escolares se desarrolla en el propio centro educativo o, por convenio, en instituciones de formación técnico productiva, en empresas y otros espacios educativos que permitan desarrollar aprendizajes laborales polivalentes y específicos vinculados al desarrollo de cada localidad.



Figura 1

## MÉXICO: Sistema Educativo Nacional



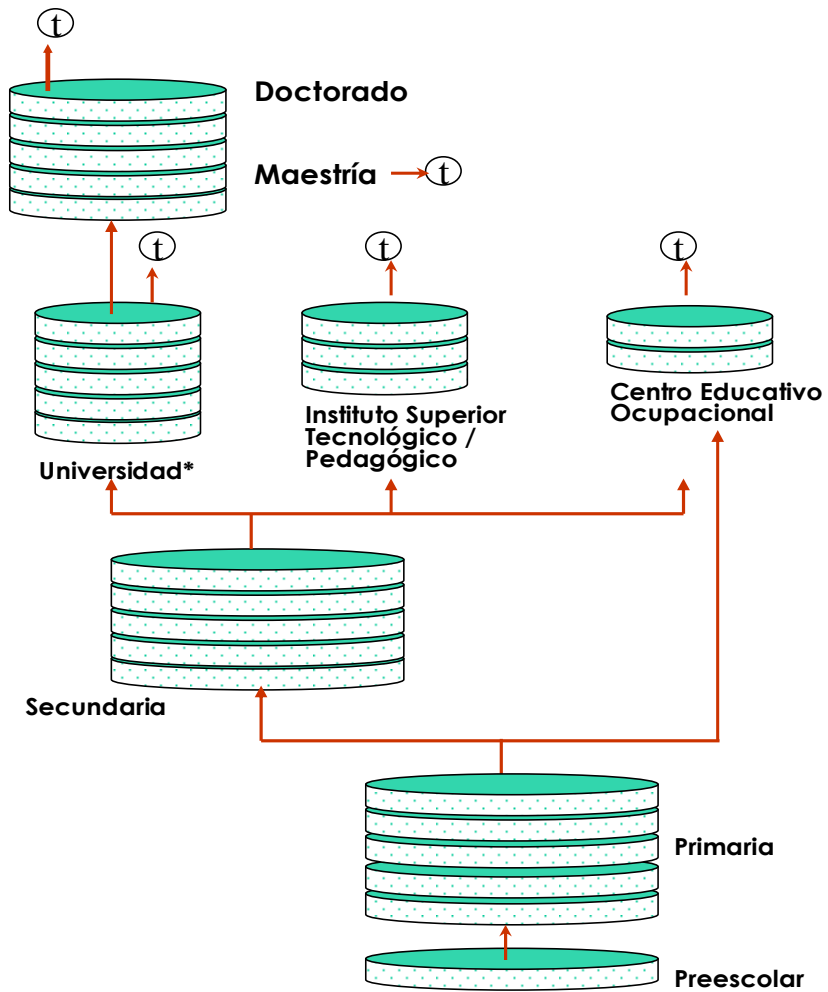
Ⓣ Entrada al mercado de trabajo.

\* Algunas modalidades de estos dos niveles educativos pueden abarcar cinco años.

Nota : cada bloque representa un nivel o tipo educativo con el número de años o grados correspondientes.

Figura 2

## PERÚ: Sistema Educativo Nacional\*



Ⓣ Entrada al mercado de trabajo.

\* A partir de los noventa aparecieron carreras de 3 años, la gran mayoría abarcan cinco años.  
Nota :cada bloque representa un nivel o tipo educativo con el número de años o grados correspondientes.

En el caso de México, el punto de quiebre del avance en materia educativa se produce con la reforma educativa que se inicia recién en los noventa, precisamente en el marco de la federalización educativa de 1992. Esta reforma provocó el incremento de los años mínimos de escolaridad básica a 9 años (6 años de primaria y 3 de secundaria). Esta adición del nivel de secundaria a la educación básica obligatoria constituyó una política que generó el incremento de la escolaridad promedio en el país, aún con el rezago que en el nivel secundario se produce.

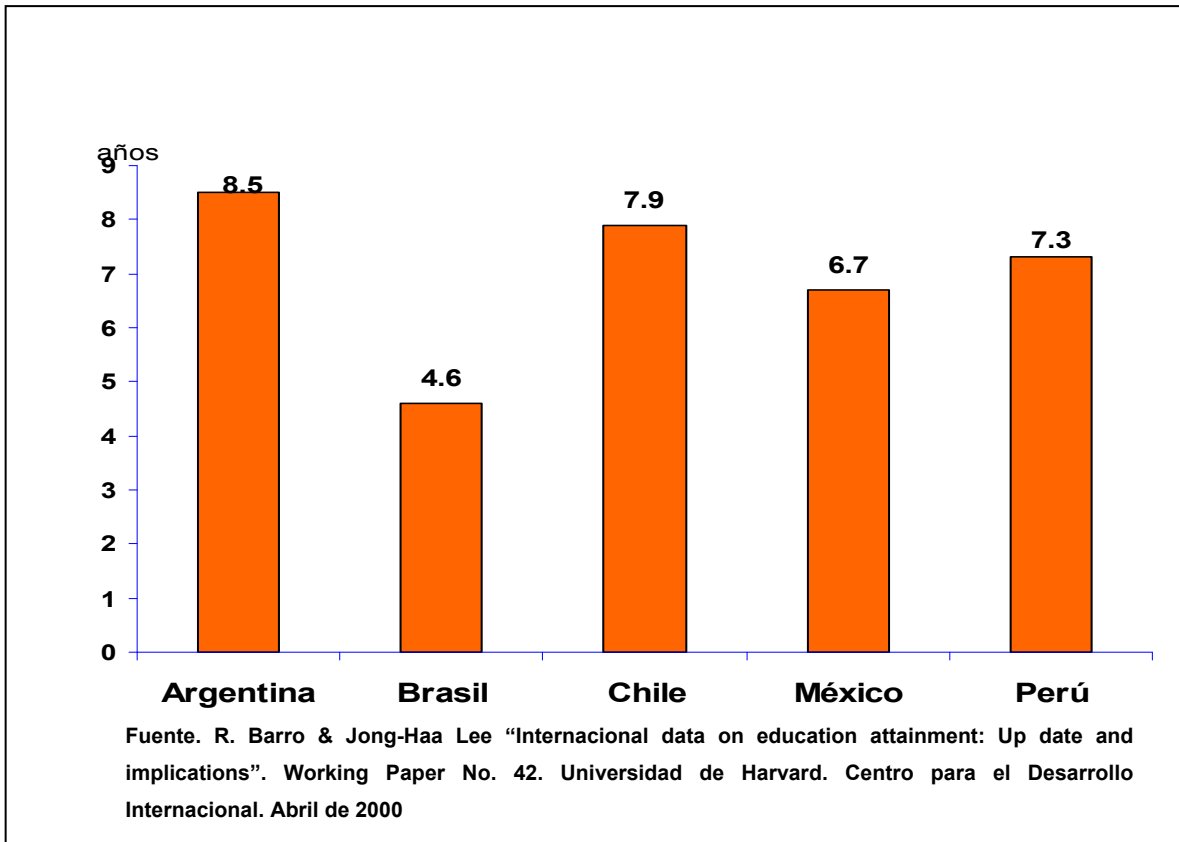
Las reformas educativas han propiciado el incremento de la obligatoriedad de la educación básica, lo que ha originado el incremento de los años de escolaridad promedio de la población; asimismo, explica el mayor grado de escolaridad que ha alcanzado la población adulta en el Perú en comparación con la de México.

Esos cambios pueden explicarse por la diferencia en el tiempo que se hicieron la reforma educativa, entre la reforma de modernización educativa de 1992 en México, dista 30 años de la reforma educativa peruana que hizo obligatoria la educación básica de 9 años.

Figura 3

AMÉRICA LATINA: AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE MÁS DE 25 AÑOS

Promedio. 1998



En ambos países, la edad de inicio y los años requeridos para completar la educación primaria son iguales. La composición por sexo también es similar, en cambio se observa una gran diferencia en el porcentaje de alumnos que estudian en instituciones privadas; en el caso peruano representan el 15%, cifra que en México es menos de la mitad (7%).

**Cuadro 5**  
**MÉXICO Y PERÚ: CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN**  
**PRIMARIA, 1999**

Características	México	Perú
Edad teórica de admisión	6	6
Duración teórica (años)	6	6
% de Mujeres	49	48
% de privado	7	15

El gran dinamismo que muestra la educación en México en las últimas décadas del siglo XX puede ser explicada además de las políticas y programas educativos, por el gran apoyo financiero que se ha destinado al sector educativo, tan es así, que en 1999, el gasto público en educación como porcentaje del PIB era superior en 1.1% al gasto que se destinaba en el Perú, es decir, la brecha para alcanzar el “recomendado” 8% del PIB es mayor en el caso peruano.

**Cuadro 6**  
**GASTO EN EDUCACIÓN EN MÉXICO Y PERU 1999**

País	Total del Gasto Público en Educación		Gasto Público corriente en educación como % del Total del Gasto Público en educación
	Como % del PIB	Como % del Total del Gasto Público	
México	4.4	22.6	97.7
Perú	3.3	21.1	87.9

### **2.2.3 Económicas**

Si la concentración de la población ocupada es en los servicios, sería interesante analizar si la generación de productos e ingresos también se da en este sector; para ello se analiza la evolución de la participación porcentual de los sectores de la actividad económica en el Producto Bruto Interno (PBI) en ambos países.

En 1993 más de la mitad (55.5%) de la aportación al PBI en el Perú provenía del sector servicios, porcentaje que en el caso mexicano es mayor (64.2%); estos resultados en términos porcentuales son mayores a la concentración de población ocupada en ese sector, tal como se observó anteriormente, lo que refleja de alguna manera, la relación positiva entre ocupados y la generación de ingresos.

Esa relación no se mantiene en ninguno de los dos países a lo largo de la década de los noventa, aunque tal decremento es relativamente menor en el caso de México; para el año 2000, disminuye el aporte al PBI del sector servicios (12 puntos porcentuales en el Perú y 1.6% en México). La menor aportación al PBI es consecuencia de trabajos que incorporan menor valor agregado, baja productividad e ingresos, tal como el comercio informal, por ejemplo.

### Cuadro 7

#### Perú: producto interno bruto por actividad económica, participación porcentual, 1993-2000

Años	Total	Agropecuaria silvicultura y pesca	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad gas y agua	Comercio, restaurant y hoteles	Otros Servicios	Impuestos 1/
1993	100.0	8.2	4.7	15.5	4.6	1.9	14.2	41.3	9.5
1994	100.0	8.3	4.7	16.0	5.6	1.9	14.6	39.2	9.7
1995	100.0	8.2	4.5	15.5	6.0	1.8	14.9	38.9	10.1
1996	100.0	8.4	4.6	15.4	5.7	1.8	14.7	39.5	10.0
1997	100.0	8.3	4.7	15.2	6.2	1.9	14.8	38.9	10.1
1998	100.0	8.3	4.9	14.7	6.3	2.0	14.4	39.2	10.2
1999	100.0	9.1	5.5	14.5	5.5	2.1	14.2	39.5	9.7
2000 p/	100.0	9.5	5.5	14.9	5.1	2.1	14.5	38.9	9.7

1/ Incluye los derechos de importación y otros impuestos a los productos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

#### México: producto interno bruto por actividad económica, participación porcentual, 1993-2000

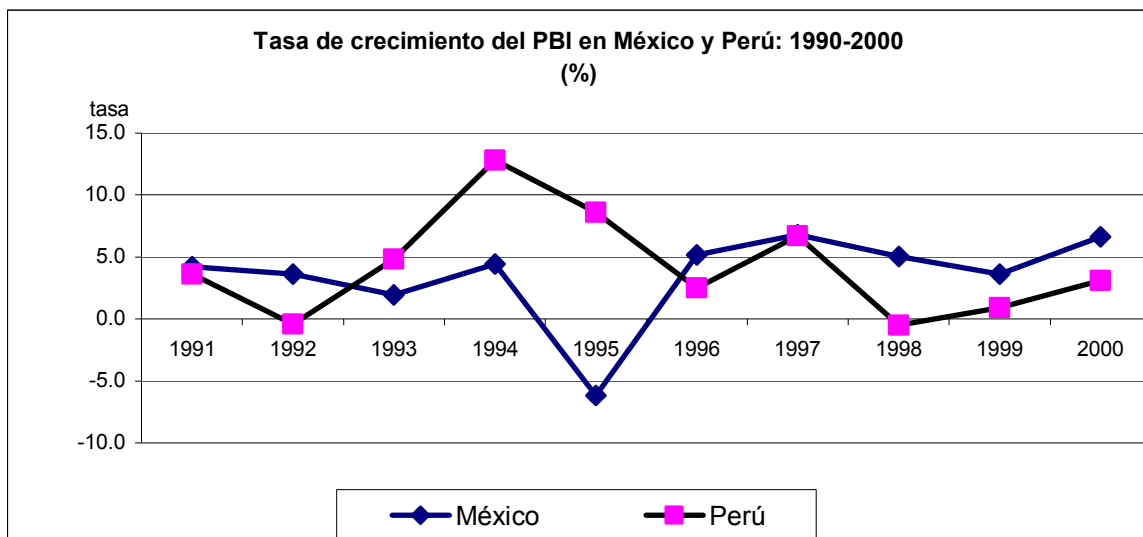
Años	Total	Agropecuaria silvicultura y pesca	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad gas y agua	Comercio, restaurant y hoteles	Otros Servicios	Impuestos 1/
1993	100.0	5.8	1.3	17.5	4.4	1.5	20.0	44.2	5.3
1994	100.0	5.3	1.2	17.3	4.9	1.4	19.4	45.6	4.9
1995	100.0	5.0	1.6	19.1	3.7	1.2	19.1	46.6	3.7
1996	100.0	5.5	1.4	19.6	3.8	1.1	19.6	42.3	6.7
1997	100.0	5.0	1.4	19.4	4.0	1.1	19.3	41.6	8.2
1998	100.0	4.8	1.3	19.5	4.3	1.2	18.1	43.2	7.6
1999	100.0	4.2	1.3	19.3	4.5	1.2	18.3	44.0	7.2
2000 p/	100.0	3.7	1.3	18.5	4.7	1.0	19.3	43.3	8.2

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. "Cuenta de Bienes y Servicios".

En el caso peruano, la minería a pesar de no ser un sector altamente demandante de mano de obra, si genera un aporte importante en los ingresos del país, caso contrario a lo que ocurre en el caso mexicano. Por otro lado, la diferencia en la absorción de mano de obra en la manufactura entre México y Perú, también se mantiene a nivel de los ingresos que se generan, aunque la brecha es menor ( 2 puntos porcentuales en 1993 y 3.6 puntos porcentuales en el 2000).

Los resultados del aporte al PBI del sector agropecuario y de pesca, coinciden con resultados de otras investigaciones, en la cual se detecta la baja productividad del sector, porque a pesar de concentrar más de un quinto de la población ocupada, sólo genera ingresos menores al 10% del PBI, lo que ha llevado a sostener a otros investigadores, que la productividad en este sector es la más baja. La economía en ambos países no presenta la misma evolución en la década de los noventa. En el caso peruano, la más profunda crisis de su historia se produjo en el año 1990, a partir de ese año y ante medidas económicas de shock, lentamente la economía fue recuperándose, tal como se aprecia en el grafico siguiente:

Gráfico 4



En el Perú aparte de la crisis de inicio de los noventa, ya no ha habido otra crisis de semejante proporciones, al contrario, las medidas de shock implementadas han logrado cierta estabilidad macroeconómica, fiscal y social, caso contrario al ocurrido en la economía mexicana con la crisis del 1994-1995.



A pesar de ello a partir de ese año (1995) comienza un lento y sostenido crecimiento del PBI, cuyas tasas superaron en varios puntos porcentuales a la variación de las tasas del PBI peruano.

La crisis del noventa en el Perú figura entre las más altas a nivel mundial (sólo superada por la gran inflación alemana, la de Argentina y la boliviana); en términos de tipo de cambio Inti (moneda que rigió entre 1985 y 1990) /Nuevo Sol (moneda actual) significó pasar de 1 millón de Intis a 1 Nuevo Sol. En México dicha conversión entre la actual moneda y la anterior de la crisis de 1994 fue del orden de 100 a 1.

## **2.3 Análisis comparativo de variables relacionadas al área laboral**

En este apartado, se analizará de manera comparativa variables relacionadas con la formación laboral, como las categorías, las normas (leyes, normas, acuerdos), grupos y sus prácticas (sindicatos, gremios empresariales, programas de empleo, Secretaría/Ministerio de Trabajo, gobierno) y principales indicadores y resultados laborales.

### **2.3.1 Principales categorías laborales comparadas**

Existen distintos enfoques sobre los métodos comparativos; en la presente investigación, en el marco general, nos apegamos a la definición de Lijphart, concentrándonos en los “casos comparables”, tales como las definiciones de categorías en la actividad económica.

Ambos países, se rigen por las definiciones que en materia laboral ha propuesto la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, cuando revisamos las definiciones de las grandes categorías laborales, encontramos diferencias sustantivas que explicarían la diferencia de valores de esos indicadores. Se hace una distinción, si bien la OIT, propone las

definiciones, que son convencionales, deja a los países miembros, la libertad para adecuar éstas definiciones a la realidad del país en particular.

Aún así, como se observa en el cuadro 9, nos damos cuenta de las diferencias en las definiciones de las categorías laborales entre México y Perú. La primera diferencia es la edad mínima que se considera para catalogar a la Población en Edad de Trabajar (PET), son dos años de diferencia entre ambos países.

Esta diferencia las podemos controlar mediante la ampliación de la edad mínima en el caso de México, en un afán de buscar elementos similares de comparación.

Si seguimos analizando otras categorías buscando encontrar características comparables, observamos que subsisten las diferencias en sus definiciones para la determinación de lo que se denomina Población económicamente Activa (PEA), que es la suma de los desempleados más los ocupados.

Cabría preguntarnos si realmente es importante la diferencia?. Lo que observamos es que tales diferencias conceptuales podrían provocar distintos resultados, lo que no anularía la posibilidad de ser comparados.

No se hace un juicio acerca de que país es el que mejor define sus categorías laborales, porque ésta es determinada de acuerdo con la realidad del mercado laboral respectivo, sino simplemente se analiza la magnitud que separa a ambas definiciones y bajo que manera podría ser similares y factibles de ser comparables.

## Cuadro 8

### Principales características de definición de variables de empleo

	PERÚ <sup>73</sup>	MÉXICO <sup>74</sup>
<b>PET</b>	14 años y más	12 años y más
<b>Periodo de referencia</b>	Semana anterior	Semana anterior
<b>Ocupados</b>	Trabajaron al menos una hora remunerada, o 15 horas de manera no remunerada	Trabajaron al menos una hora o un día remunerado o sin recibir pago
<b>Desocupados</b>	Buscaron trabajo la semana anterior al periodo de referencia	Buscaron trabajo el mes previo o en los dos meses anteriores al periodo de referencia

Elaboración propia

73 INEI. <http://www.inei.gob.pe/biblioinei.htm>, doc. ¿Cómo se calcula la tasa de subempleo urbano?, Lima, Perú.

**Ocupados:** Son aquellas personas que trabajan en una actividad económica, sea o no en forma remunerada. Se consideran ocupados, a la población que: Realizaron una actividad económica al menos una hora por la cual percibieron un sueldo o salario, en dinero y/o especie; que teniendo empleo o trabajo fijo, no trabajaron por encontrarse enfermos, de vacaciones, en huelga, con licencia, suspendidas, por interrupciones del trabajo a causa de mal tiempo o por averías producidas en las máquinas, los agricultores que solamente trabajaron por campañas agrícolas, por falta de materias primas, etc; Que trabajaron por lo menos quince horas en un negocio explotación agrícola, etc., de un familiar sin recibir remuneración alguna; el personal remunerado de las Fuerzas Armadas o Fuerzas Policiales.

**Desempleados:** Población desempleada o desocupada, son aquellas personas que no estaban trabajando pero estaban disponibles para trabajar y que además buscaron trabajo remunerado o lucrativo. Se les denomina también Desempleados Abiertos.

74 STPS: Glosario de términos, en los resultados de las Encuestas de Empleo, varios años.

**Desempleados:** son las personas de 12 años y más que sin estar ocupados en la semana de referencia buscaron incorporarse a alguna actividad económica en el mes previo a la semana del levantamiento o entre uno y dos meses, aún cuando no lo haya buscado en el último mes por causas ligadas al mercado de trabajo, pero están dispuestas a incorporarse de inmediato.

**Ocupados:** son todas las personas de 12 años y más que en la semana de referencia participaron en actividades económicas al menos una hora o un día a cambio de un ingreso monetario o en especie, o que lo hicieron sin recibir pago; no trabajaron pero cuentan con un empleo; iniciarán alguna ocupación en el término de un mes.

El definir la ocupación con una norma de una hora de trabajo, es materia actual de polémica, sin embargo, existe consenso en la mayoría de los países, que lo usan como tal. En el caso de México y Perú adoptan esta convención, sin embargo, se diferencian cuando lo relacionan con la forma de pago, en el Perú, son ocupados si el tiempo dedicado (una hora) es remunerado o que sin haber sido remunerado han laborado como mínimo por 15 horas; en el otro caso (México) no se hace distinción sobre la remuneración. Qué provoca esta pequeña diferencia?. Primero que la tasa de ocupación sea más alta en México; segundo, como complemento al anterior, que la tasa de desempleo sea más baja.

Se podría argumentar que la mayor cobertura para definir ocupados de México, se compensa con la definición de búsqueda de empleo, que se refiere a un periodo más largo. Pero tampoco ello ocurre, porque en economías como la de estos dos países, donde de cada 5 empleos creados, 3 se generan en el sector informal, en investigaciones sobre el tema, se han encontrado que la búsqueda en días es relativamente poco en promedio, lo cual hace que persista la diferencia en el cálculo de los resultados.

Revisando los porcentajes de desempleo de ambos países observamos diferencias importantes en magnitud, más no en la relación de género, es decir, en ambos países, el porcentaje de desempleo femenina oscila entre 11% y 68% más que el porcentaje de desempleo de los hombres (excepto en el año 2000 en Perú).

## Cuadro 9

### PERÚ\* Y MÉXICO: PORCENTAJE DE DESEMPLEO DE LA POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR SEXO, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>PERÚ</b>						
Masculino	6.0	6.4	6.8	6.4	7.6	8.7
Femenino	10.1	7.9	8.9	9.0	9.2	7.4
<b>Total</b>	<b>7.6</b>	<b>7.0</b>	<b>7.7</b>	<b>7.7</b>	<b>8.3</b>	<b>7.8</b>
<b>MÉXICO</b>						
Masculino	4.6	3.5	2.1	2.0	1.5	1.6
Femenino	5.1	4.2	3.4	2.8	2.2	1.9
<b>Total</b>	<b>4.8</b>	<b>3.8</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>

\* Se refiere al porcentaje de desempleo Urbano

Perú: INEI-MTPS, Encuesta de Empleo Urbano, III trimestre de cada año.

México: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 1995-2000

Otro dato que nos permite afirmar que las diferencias no son significativas es que en promedio entre 1995 y el 2000, el porcentaje de desempleo de las mujeres en Perú fue 28% más alta que el desempleo en los hombres, mientras que en México el porcentaje fue de 34%. Resalta la información del año 2000 en Perú, porque es la primera vez que el porcentaje de desempleo femenina es menor que la masculina, lo que no se observa en el caso mexicano.

Los bajos indicadores de desempleo en México en los últimos 5 años de la década anterior aunada a una tendencia decreciente frente a porcentajes relativamente altos con tendencia estacionaria en el caso peruano, nos permite sugerir que el problema del desempleo es más crítico en Perú y particularmente entre las mujeres, sin embargo, tenemos que revisar otras variables relacionadas, para tener un panorama más amplio de este problema.

Analizando la información entre desempleo y edad<sup>75</sup> encontramos patrones similares en el porcentaje de desempleo de estos dos países. Los más afectados con este problema son los jóvenes (14 a 24 años) de ambos países que presentan porcentajes mayores al del promedio total y que en algunos años incluso ha sido dos veces más alta. Esta variación con respecto al total, ha oscilado en el periodo 1995-2000 entre un 70% y un 114%, es decir, duplica el porcentaje promedio total y por lo tanto si constituye un problema laboral.

### Cuadro 10

#### PERÚ\* Y MÉXICO: PORCENTAJE DE DESEMPLEO POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>PERÚ</b>						
De 14 a 24 años	16.3	12.7	13.1	13.1	14.5	15.4
De 25 a 44 años	5.6	5.1	5.9	5.8	6.2	5.6
De 45 a 54 años	3.5	4.8	5.5	4.3	5	4.2
De 55 y más años	4.3	6.2	5.9	6.1	6.3	7.9
<b>Total</b>	<b>7.6</b>	<b>7.0</b>	<b>7.7</b>	<b>7.7</b>	<b>8.3</b>	<b>7.8</b>
<b>MÉXICO</b>						
De 14 a 24 años	8.1	6.6	4.9	4.3	2.8	3.3
De 25 a 44 años	3.8	3.0	2.0	1.8	1.7	1.2
De 45 a 54 años	3.2	2.1	1.1	1.1	0.9	0.8
De 55 y más años	2.0	1.5	0.9	0.6	0.4	0.7
<b>Total</b>	<b>4.8</b>	<b>3.8</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>

\* Se refiere al porcentaje de desempleo Urbano

Perú: INEI-MTPS, Encuesta de Empleo Urbano, III trimestre de cada año.

México: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 1995-2000

<sup>75</sup> Para hacer comparable la información entre ambos países, se trabajó con Población Económicamente Activa de 14 años y más.

En el caso peruano, la tasa de desempleo juvenil prácticamente permanece en un 15% en el último lustro de la década de los noventa. Para el caso mexicano la tasa ha variado entre poco más del 8% y el 2.8% en similar periodo, tal como se puede observar en el cuadro nº 10 . Estos resultados muestran que éste es el segmento de población que es más afectado con el problema de desempleo, por diversas causas como el gran crecimiento demográfico de los 70, la crisis del sector productivo, la falta de experiencia laboral, la incorporación de nueva tecnología, etc.

Si pasamos a otro nivel de contrastación, encontramos que ambos mercados laborales están conformados por segmentos importantes de informalidad. Se estima que en el caso peruano, el 40% de la fuerza laboral, trabaja en actividades informales, en el caso de México el porcentaje es similar, 38%, según estimaciones.

Otra característica ligada al tema de la investigación lo constituye la educación de la fuerza laboral. El indicador que se utiliza como elemento de comparación es la escolaridad, entendida este como los años promedios de escolaridad de los trabajadores. Se hace la distinción entre asalariados del sector privado, y los del sector público. Se analiza sólo asalariados por la gran dispersión que existe entre los Cuenta Propia y los Patronos.

Tal como se muestra en el cuadro 11, observamos que en promedio, en la categoría de asalariados públicos es donde se registra los mayores años de escolaridad tanto en Perú como en México, en esta categoría en el caso del Perú, al menos en promedio los trabajadores han aprobado 1 año de educación superior (el nivel primario es de 6 años y la secundaria de 5).

## Cuadro 11

### Promedio de escolaridad de los asalariados en México y Perú

Asalariados	México	Perú
Públicos	11.7	12.2
Privados	7.7	10.6
<b>Total</b>	<b>8.6</b>	<b>11.2</b>

Fuente: MTPS-INEI, Encuesta Especializada de Niveles de Empleo, III trimestre 1996 y STPS ENE 1996, en el caso de Perú se trata de los asalariados urbanos.

Elaboración propia

Esta alta escolaridad promedio en el caso del Perú que prevalece principalmente entre los empleados públicos se explica por los requisitos de acceso a este mercado. Tal como señala José Luis Ruiz<sup>76</sup> “.....los mayores años de educación en el sector público se debe a la estructura propia de la carrera administrativa,.....que exige que los trabajadores cuenten con cierto grado de instrucción para ocupar un lugar en el escalafón, lo que no ocurre en el sector privado”.

Aún cuando en algunos estudios se han revelado que la tendencia es a disminuir el promedio de escolaridad en este sector, dado el estancamiento de los ingresos y de los problemas en la reducción de la administración pública, como no hay otra información que sirva como punto de comparación, estos resultados son avalados en estudios similares sobre este sector.

---

<sup>76</sup> Ruiz, J. “El mercado de trabajo en el sector público peruano:1991-1994” en Caminos entrelazados la realidad del empleo urbano en el Perú, pag. 223, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, 1996.



### 2.3.2 Constitucionales-Jurídicos

En este apartado se analiza el marco normativo general de la formación y capacitación para el trabajo y los principios jurídicos de la formación laboral.

**México:** tiene rango constitucional (reforma del artículo 123 Constitucional, 1977). Desde 1931 en que se promulga la primera Ley Federal del Trabajo (LFT), se inicia el proceso de formación, creándose la figura del “aprendiz” con la finalidad de garantizar la demanda de personal calificado. Esta figura cambió en 1970 con la nueva Ley Federal del Trabajo, en que se incluyó como **obligación** para las empresas la capacitación y adiestramiento de sus trabajadores. En 1977 con la reforma constitucional del artículo 123 se eleva al rango Constitucional la capacitación para el trabajo (fracción XIII y fracción XXXI). Posteriormente en 1978 se reforma la LFT, en la cual se determina los procedimientos por las cuales los patrones deberían cumplir con dicha obligación y se crea el Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. No solamente la capacitación para el trabajo esta amparada en la LFT, también en la Ley Orgánica de la Administración Pública se señala que la responsabilidad en la promoción y desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en el trabajo le compete de manera coordinada a la STPS y la SEP.

**Perú:** también tiene rango constitucional, aunque no de manera directa. La Constitución peruana consagra expresamente dos derechos en el ámbito de la formación profesional; el derecho a la educación y el derecho al trabajo. Reconoce al trabajo como un derecho y un deber, calificándolo de base del bienestar social y medio de realización de la persona (artículo 22). Asimismo, dispone que el trabajo, en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado, el que debe promover las

condiciones para el progreso social y económico, en especial **mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo** (artículo 23).

Otro ordenamiento jurídico que apoya la formación para el trabajo en el Perú esta expresada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que establece que es competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia de empleo y formación profesional. Al igual que en México, también existe participación del Ministerio de Educación (MINEDU) en la regulación de la denominada “Educación Técnico Productiva”. Con la reforma laboral de 1991, los cambios en materia laboral están expresados en el D.Leg. N° 728 de 1991 que fue modificado con el Texto Único de la Ley de Formación y Promoción Laboral aprobado por Decreto Supremo N° 002-97-TR.

### **Cuadro 12**

#### **MÉXICO Y PERÚ: MARCO CONSTITUCIONAL DE LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO**

	<b>México</b>	<b>Perú</b>
Rango Constitucional	Directa	Indirecta
Constitución	(Artículo 123, 1977: fracción XIII “las empresas están obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo...”).	“...el trabajo, en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado, el que debe promover las condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo” (artículo 23).
Instituciones involucradas	STPS, SEP	MTPS, MINEDU

Fuente: Constitución mexicana (1917) y peruana (1993)

Elaboración propia

A diferencia de México en que es **obligación constitucional** de las empresas brindar capacitación a sus trabajadores, en el Perú, esta obligación la encontramos en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral donde se establece como **deber** de la empresa, proporcionar al trabajador **capacitación en el trabajo** a fin de que pueda mejorar su productividad y sus ingresos. Asimismo, se prevé la participación de los representantes de trabajadores (no necesariamente el sindicato) y los empleadores para que de común acuerdo puedan establecer Programas de Capacitación y Productividad, que en contadas ocasiones ha ocurrido.

**Principios jurídicos comparativos de la formación laboral:** los aspectos específicos de lo normativo que regula la formación o capacitación de los recursos humanos, sean o no trabajadores activos en el mercado laboral en ambos países, así como en muchos otros, está respaldada además de lo Constitucional, por toda una legislación específica sobre el particular, como las leyes generales y específicas sobre el trabajo. Esta normatividad es analizada teniendo en cuenta determinados principios.

Para realizar la comparación se ha retomando la clasificación realizada por Mario Garmendia en un trabajo conjunto entre CINTERFOR con la OIT (Montevideo, 2000), donde se rescata los temas jurídicos referidos a la Formación Profesional (FP) entre ambos países, considerando aspectos de los *principios referidos a la FP y su adecuación a la realidad*, toda vez que la recomendación de la OIT sobre el particular, señala que la estructuración de un sistema de formación de recursos humanos debe planificarse y aplicarse de forma tal que atienda primordialmente a la circunstancia o coyuntura real a la que va dirigido.

En el cuadro adjunto, se clasifica dos aspectos: la primera que se relaciona con la generación y aplicación de las políticas y programas de orientación y formación profesional y la segunda tiene que ver con características que se manifiesta en la formación específica que debe recibir el individuo.

**México y Perú: responsables de la generación y aplicación de las políticas de formación profesional**

<b>MÉXICO</b>	<b>PERÚ</b>
<p>Recae en la actuación de los trabajadores y empleadores, a quienes la ley les adjudica el rol de incluir la temática en sus convenios colectivos, lo que se podría traducir en unas circunstancias propicias para acercar las acciones formativas a la realidad, sin embargo, dicho requisito no se cumple en la mayoría de los casos y se cumple sólo en el plano teórico.</p> <p>Los procesos formativos que impulsa la actividad privada (organizaciones gremiales empresariales), incluye la realización de acciones tales como investigaciones sobre la realidad productiva nacional y las consecuentes necesidades en materia formativa.</p> <p>El que México haya ingresado al Tratado de Libre Comercio (TLC) ha provocado en éste país un rápido cambio tecnológico, que exige una capacitación inmediata, de los trabajadores, lo que generado que surgan una serie de instituciones empresariales de formación (en la industria textil, petroquímica, construcción, industria editorial), con los que se intenta atender a esta nueva realidad productiva.</p>	<p>Se observa que no existe una adecuación del sistema formativo a la realidad del país. Diversos sectores expresan su malestar respecto al funcionamiento del sistema formativo. Mientras los sindicatos (cada vez más débiles) reclaman un mayor apoyo normativo para fomentar la formación, los empresarios señalan que los instrumentos contractuales no han creado las condiciones para impulsar la formación (existe ausencia de relaciones entre la formación y las necesidades productivas nacionales y empresariales).</p> <p>A nivel normativo se aprecia alusiones a la relación entre la formación y la realidad de desarrollo nacional. Así, en la Ley N° 26272 creadora del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) prevé en su artículo 6 la integración de este organismo con representantes de diverso organismos estatales u particulares.</p> <p>De manera indirecta también se alude a esta relación, tal como se observa en el artículo 2 del D.S. N° 003-97-TR del 27 de mayo de 1997 (Texto Único Ordenado del D. Leg. 728- Ley de Formación y Promoción Laboral), donde indica que los cambios tecnológicos en las relaciones laborales sean materia de negociación colectiva, para que los sistemas de formación tiendan hacia una calificación polifuncional de los trabajadores en la empresa y fomenten</p>

	<p>los programas de reconversión productiva y medidas orientadas a facilitar la readaptación profesional de los trabajadores cesantes.</p> <p>En el D.S. N° 002-97-TR del 27 de mayo de 1997 (Texto Único Ordenado del D. Leg. 728- Ley de Formación y Promoción Laboral), dispone en su artículo 5, que el MTPS debe elaborar estadísticas, encuestas e investigaciones que permitan conocer la problemática nacional sobre el empleo, las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, así como el funcionamiento de los diferentes mercados de trabajo en el país, y que dichas circunstancias habrán de tenerse presente a la hora de formular, ejecutar y evaluar políticas, programas y mecanismos de formación.</p>
<p>En el artículo 123 apartado XIII de la Constitución, se enuncia el deber del empleador de proveer capacitación a los trabajadores.</p> <p>La Ley Federal del Trabajo, en diversos artículos menciona las características y finalidades que deben perseguir la formación del trabajador, resaltando la finalidad de que la misma resulte acorde a la realidad cotidiana del trabajo, previéndose a tales efectos, la conjunción del aprendizaje teórico con el práctico (artículo 153-B).</p>	<p>En el artículo 30 del D.S. N° 002-97-TR, dispone que la formación profesional debe "...impartirse preferentemente en el propio centro de trabajo o en escuelas-talleres implementados en las empresas para los jóvenes que estén cursando sus estudios escolares con la cooperación y apoyo técnico del MTPS y de los centros educativos que así lo dispongan". De este modo se pretende darle a los estudiantes una formación que equilibre el aprendizaje teórico con el práctico, a través del desempeño en las empresas. Si bien existe una regulación de los contratos formativos, su efectiva utilización es bastante infrecuente.</p>

Tomado de "Legislación comparada sobre formación profesional" de M. Garmendia (2000), adaptación propia.

La otra dimensión que se compara es el *principio de la integralidad*, que se refiere a la adopción de políticas que se plasmen en programas aplicables en la práctica de manera coordinada e integral, es decir, deben ser programas concebidos con una visión general y de conjunto.

También tiene que ver con la necesidad de estructurar sistemas de formación permanente, incluyendo formación inicial, el perfeccionamiento y la readaptación o reconversión (Convenio: artículo 4, OIT).

**México y Perú: principio de integralidad para la adopción de un sistema de formación**

<b>México</b>	<b>Perú</b>
<p>La STPS y la Secretaría de Educación Pública (SEP), son los dos organismos estatales con competencia en materia formativa. El primero se aboca a las tareas relacionadas con la formación de los trabajadores en el trabajo (empleados), y la segunda, se encarga de las acciones vinculadas con la formación para el trabajo (aquellos que no han ingresado al mercado de trabajo). Esta división de competencias, sin embargo parece carecer de una articulación adecuada entre ambos organismos, circunstancia que conspira contra la posibilidad de plasmar debidamente el principio de integralidad.</p> <p>La Ley Federal del Trabajo declara que resulta de interés social, promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores (artículo 3), actividad que es declarada de competencia Federal (artículo 527) y que compete a la STPS. Este organismo cumple básicamente la función coordinadora de las acciones que en materia formativa se despliegan a nivel particular. Así, se encarga de aprobar los planes y programas de formación que son formulados entre empleadores y trabajadores (artículo 153-A), autoriza el funcionamiento y lleva un registro de instituciones o escuelas que imparten capacitación o adiestramiento (artículo 153-C).</p>	<p>Se observa que el sistema de enseñanza no tiene una visión integral, y a pesar de que el D.S. N° 002-97-TR del 27 de mayo de 1997 (Texto Único Ordenado del D. Leg. 728- Ley de Formación y Promoción Laboral), compete al poder Ejecutivo la tarea de establecer un mecanismo de coordinación interministerial que garantice la eficaz ejecución de los objetivos existentes en materia de formación profesional, en la realidad, la articulación y coordinación de competencias entre los Ministerios de Educación y de Trabajo, es prácticamente inexistente o al menos, muy imperfecta.</p> <p>Por su parte, el SENATI tampoco mantiene vínculos suficientemente fluidos con los dos Ministerios anteriormente mencionados. Se trata este último, de un Servicio de una persona jurídica de derecho público con autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica y con patrimonio propio, cuya finalidad consiste en proporcionar formación profesional y capacitación a los trabajadores de la industria.</p>

Tomado de "Legislación comparada sobre formación profesional" de M. Garmendia (2000), adaptación propia.

Otra dimensión que según mi percepción es adecuada de ser comparada en la legislación laboral en ambos países, es el *principio de instrumentalidad*, en el que se recomienda la existencia de una estrecha relación entre las políticas y programas de formación y orientación profesional y el empleo.

Se sugiere que los sistemas de formación deben constituirse en instrumentos eficaces para brindar al individuo la posibilidad de acceder y mantener un empleo, facilitarle una adecuada inserción en el mercado de trabajo. Destaca la relación que existe en la formación y el empleo, tanto en el plano individual (instrumento para alcanzar un grado de satisfacción personal) como colectiva (como herramienta para una adecuada política de pleno empleo). Asimismo, condiciona la necesidad que exista una fluida comunicación e interrelación entre el mundo de la formación y el mundo real del trabajo.

**México y Perú: principio de instrumentalidad, que relaciona la política con los programas de formación**

<b>México</b>	<b>Perú</b>
<p>el artículo 123 de la Constitución mexicana declara el derecho de toda de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, a cuyos efectos, se ordena promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo. La vinculación entre la capacitación y el trabajo se intenta promover a través del sistema de establecer la obligatoriedad de impartir capacitación por parte del empleador, obligación que es consagrada por el mismo texto constitucional (apartado XIII).</p> <p>El artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, atribuye a la STPS la competencia para promover la creación de empleos, vinculando la temática con la formación, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. Sin embargo, los defectos de la integralidad, resultan contraproducentes a la hora de fomentar la inserción en el mercado de trabajo de quienes han sido capacitados a nivel de la SEP.</p>	<p>la mayoría de las normas peruanas que abordan la temática formativa, hacen referencia a la vinculación entre el sistema formativo y el empleo. El D.S. N° 002-97-TR, dedicado a la estructuración de una política de empleo, menciona como uno de sus objetivos, el “fomentar la capacitación y formación laboral de los trabajadores como un mecanismo de mejoramiento de sus ingresos y la productividad del trabajo” (artículo 3, literal F), previendo (artículo 36) que el MTPS implemente periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de categorías laborales que tengan dificultades para acceder al mercado de trabajo, y que en los mismos se contemplen principalmente las medidas de capacitación laboral y reconversión profesional hacia ocupaciones de mayor productividad y dinamismo en la actividad económica (artículo 39, literal A).</p>

Tomado de “Legislación comparada sobre formación profesional” de M. Garmendia (2000), adaptación propia.

### 2.3.3 Sindicales

En este apartado se analiza el papel que juegan en el mercado laboral las organizaciones sindicales de México y Perú; en ese sentido, se argumenta que los cambios en la legislación laboral peruana se vieron “facilitados” por la débil organización sindical que existía y ello sería un factor de explicación de la diferencia entre ambos países en cuanto a la profundidad del cambio en la legislación laboral.

En lo posible se ha tratado de presentar en forma amplia los rasgos que definen a los sindicatos en ambos países, asumimos, ciertas características comunes, una breve recopilación de conceptos, tipos y clasificaciones; finalmente las nuevas tendencias sobre el sindicalismo y los problemas por las que atraviesa.

La presencia de los sindicatos en el ámbito laboral fue determinante para las conquistas laborales desde principios del siglo XX. La revisión bibliográfica<sup>77</sup> sobre el tema, nos permite señalar que el sindicato pasó de ser considerado un delito a convertirse en un derecho fundamental, que tiene protección legal a nivel interno de los países (Leyes Laborales o Norma Constitucional) y a nivel internacional (Declaraciones Internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenios, Recomendaciones, tanto de la OIT como de otros organismos internacionales).

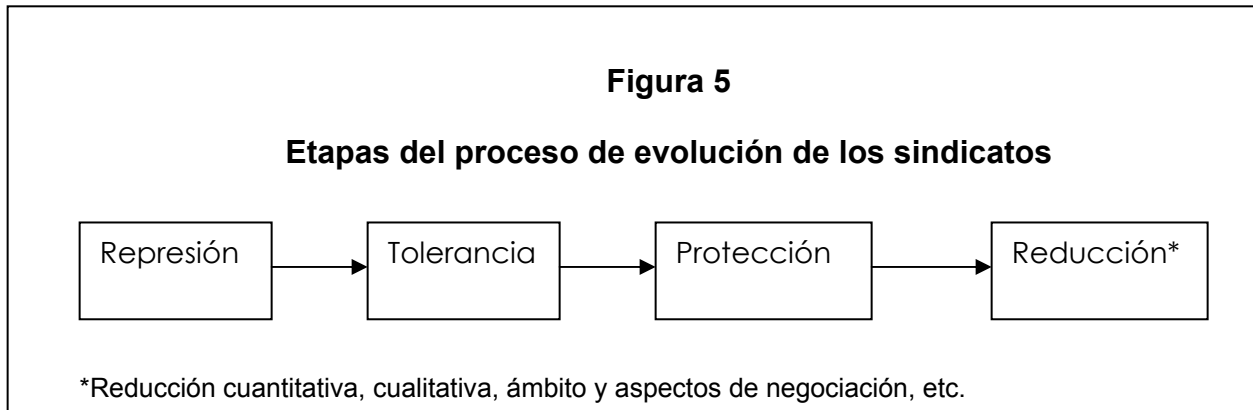
Fue un proceso largo y difícil que tuvieron que transitar los sindicatos, y a decir de Ermida, Oscar (Lima, 1991) que ese proceso ha transitado por 3 etapas: i) la de represión o prohibición, ii) la de tolerancia; y iii) la de la protección.

---

<sup>77</sup> Destacan las obras de Pla Rodríguez, Américo; Martins Catharino, José; De Ferrari, Francisco, Ermida Uriarte, Oscar; Blancas Bustamente, Carlos; De la Cueva, Mario; entre otros.



Añadiría una cuarta categoría que la denominaría de “desmantelamiento” (reducción), esto es, la paulatina reducción de su presencia en el ámbito laboral en el nuevo entorno económico, político y social.



Elaboración propia

Se reconoce la importancia del sindicato porque es un fenómeno espontáneo que “deriva de la tendencia natural de agregación de los individuos condicionados por una misma situación socioeconómica”<sup>78</sup>. Otro aspecto de importancia de los sindicatos es la condición de ser sujeto del derecho del trabajo (como organización), asimismo, como protagonista principalmente del *derecho colectivo de trabajo* (sindicato, negociación colectiva y la huelga), otras características que tienen estas organizaciones, se relaciona con su carácter de instituto de autotutela y en tal función de condición de eficacia del derecho laboral; así, como del efecto democratizador que tiene (se considera que es un instrumento de la democracia real, material y económica).

En cuanto al término de relaciones laborales del que se ocupan los sindicatos, estos se refieren al estudio de los diferentes aspectos de la regulación del trabajo, en especial a aquellos relativos al establecimiento y aplicación de las normas. Asimismo,

<sup>78</sup> Bueno Magano, Octavio, “Organizacáo Sindical Brasileira”, Sao Paulo 1982.

en cuanto al marco legal o jurídico que ampara a los sindicatos, tenemos que hacer la distinción entre las normas constitucionales y leyes de cada país, con las Disposiciones y las Declaraciones Internacionales, así como de los Convenios, de ese mismo rango.

En la norma Constitucional peruana de 1979 se consagraba la libertad sindical en su artículo 51 capítulo V del título I, que trata sobre los Derechos y Deberes Fundamentales de las personas, estableciendo que: “el Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización sin autorización previa. Nadie está obligado a formar parte de un sindicato ni impedido de hacerlo...”. Asimismo, se establecen las categorías de trabajadores excluidos de un sindicato “los funcionarios del estado con poder de decisión o que desempeñan cargos de confianza, los miembros de las fuerzas armadas y fuerzas policiales”. Ambos países han ratificado varios convenios sobre este tema, sin embargo y a pesar que son contemplados en la carta constitucional peruana al igual que en las leyes mexicanas, no ha implicado que necesariamente se cumplan, de allí que encontremos que muchas de las declaraciones de estos organismos internacionales no lleguen a ejecutarse a plenitud, toda vez que tanto los actores involucrados, como las organizaciones sindicales, se ven frenados por el contexto jurídico, político y social donde operan.

En cuanto al rango internacional<sup>79</sup>, tenemos entre otras la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la

---

<sup>79</sup> En el caso peruano, se ha ratificado la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1959), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1978) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1978).

Paz, la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA y la Organización Internacional del Trabajo.

La Declaración de Filadelfia proclamada en 1944, señala que “la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante”. Asimismo, la OIT ha sancionado varios Convenios Internacionales<sup>80</sup> sobre libertad sindical que constituye la principal normativa jurídica internacional sobre la materia y que además tiene validez como normas de derecho positivo interno al haber sido ratificados por muchos países.

Cuando se revisa la forma como se *define al sindicato* surgen elementos importantes a tener en cuenta; un aspecto considerado clave al momento de definir al sindicato tiene que ver con lo colectivo, dado que se trata de una “asociación” o “agrupamiento” de trabajadores.

Esta asociación tiene un carácter de estabilidad o permanencia en el tiempo y se distingue de las coaliciones que sólo persiguen un fin común y concreto y no tienen vocación de permanencia indefinida.

Otra forma de catalogar a los sindicatos es a través de la posición que ocupan en la estructura de un país, adecuándose o no al tipo de gobierno existente.

---

<sup>80</sup> Se puede mencionar entre estos Convenios, que son principalmente relacionados a la libertad sindical a los n° 11, 87, 98, 110, 151 y 154. Existen otros Convenios como la n° 135 que se refiere a los representantes de los trabajadores; la 141 que se refiere a la organización de los trabajadores rurales; el 158 sobre terminación de la relación de trabajo y el 84 sobre el derecho de asociación y solución de conflictos en territorios no metropolitanos.

A estos convenios debemos sumar las numerosas Recomendaciones que protegen otros aspectos del proceso sindical; la n° 113 sobre consulta en las ramas de Actividad Económica; las n°s 119 y 166 sobre terminación de la relación de trabajo, que procura evitar la cesantía por razones sindicales; las n°s 129 y 130 sobre representantes de los trabajadores, exigiendo la vigencia de un efectivo fuero sindical; la n° 159 sobre relación de trabajo y sindicación en la administración pública; la n° 163 sobre fomento de la negociación colectiva y la n° 149 sobre organizaciones profesionales de trabajadores rurales.

Desde esta perspectiva existen sindicatos “democráticos” propios de las sociedades pluralistas, de planificación centralizada, propios de regímenes marxistas (hoy en extinción), corporativos, propios de Estados autoritarios y militaristas.

Considerando estos aspectos, una “definición amplia” de sindicato vendría dado por la que planteó Verdier<sup>81</sup> “el sindicato es un agrupamiento profesional, en vistas de asegurar la defensa de sus intereses, la promoción de su condición y la representación de su profesión, por la acción colectiva de contestación o de participación en la organización de las profesiones así como en la elaboración y puesta en práctica de la política nacional en materia económica y social”.

Entre los sindicatos laborales mexicanos y peruanos existen marcadas diferencias, sustentadas en la construcción de los denominados “estados sociales” que estos dos países impulsaron en diferentes momentos históricos (comienzos del siglo XX en el caso mexicano y en la década de 1930 inicialmente y posteriormente fomentada en los sesenta en el Perú), que fomentaron la creación de instituciones que amparaban a la clase trabajadora. Es así como las primeras leyes de protección al trabajador, como por ejemplo la estabilidad en el empleo, es inspiración de la legislación laboral mexicana y de la cual otros países de la región, entre ellos el Perú, retomaron como opción en sus legislaciones laborales.

Al avalar el Estado la institucionalización de las relaciones laborales con participación de los sindicatos en México, permitió que estas organizaciones fueran consolidándose tanto en su participación institucional, como en la vida política, social, cultural y económica del país, originando resultados que algunos casos

---

<sup>81</sup> Verdier, J.M. “Syndicats, en Traité de droit du travail”, París, 1966 (t. V).

fueron buenos y en otros casos lesivos a los intereses de los propios trabajadores. En el caso del Perú, su débil presencia, tanto como interlocutor de sus afiliados, así como de su poder de negociación en las relaciones laborales ante el estado y los patrones, resultado de una confrontación histórica con el Estado a lo largo de su vida como institución que no les permitió consolidarse como organización tutelar de los derechos de los trabajadores, ni el aspecto jurídico, ni en el institucional, ni en el político, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro que se ha elaborado.

**Cuadro 13**  
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SINDICATOS EN MÉXICO Y PERÚ**

<b>Características</b>	<b>México</b>	<b>Perú</b>
Institucionalidad	Fuerte	Débil
Poder de negociación	Fuerte	Débil
Participación Política	Larga participación	Nula participación
Marco normativo	Larga construcción que se ha institucionalizado	Leyes laborales reformadas que aminoran su presencia
Resultado	Cambio mediático en la legislación laboral	Cambio radical en la legislación laboral

Elaboración propia.

La consolidación institucional de los sindicatos mexicanos fue fomentada desde y por el Estado en la etapa post-revolucionaria y bajo el esquema de un “Estado Social” permitió que los sindicatos crecieran y se consolidaran bajo este amparo al que se denomina “sindicalismo oficial” que generó el llamado “régimen corporativo” como lo denomina Francisco Zapata, y que ha estado integrado (desde 1930) al partido gobernante y por ende al Estado<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Leal, J.F. y Woldenberg, J. “Panorama de la estructura organizativa del sindicalismo mexicano contemporáneo”. UNAM Centro de Estudios Latinoamericanos. 14 de noviembre de 1975.

En el caso peruano ocurrió y ocurre todo lo contrario, los sindicatos no constituyeron para el estado peruano, la opción como organización intermediaria de las relaciones laborales entre patronos y trabajadores. No hubo apoyo, menos fomentarlo, muy al contrario la relación entre Estado y sindicato fue en la mayoría de los gobiernos del siglo XIX de clara confrontación.

Las otras características señaladas en el cuadro, vienen por añadidura, al existir una institucionalidad fuerte, los sindicatos mexicanos tienen una activa participación política, que incluye participación directa de agremiados (dirigentes) mediante cuotas en los partidos (principalmente en el “Partido Oficial”) para ocupar un lugar en el poder legislativo. En el Perú, es escasa la participación de dirigentes sindicales en el poder legislativo, y cuando ha sucedido, es por iniciativa individual más no con apoyo directo de los sindicatos, asimismo su poder de negociación ante conflictos laborales no tiene la fuerza ni logran los resultados que sus pares mexicanos. Asimismo, hasta el momento, las leyes laborales protegen a los sindicatos mexicanos, en el Perú, la reforma laboral propició el debilitamiento de estas organizaciones.

Este panorama en la cual coexisten ambos sindicatos, ha llevado a sostener que en el caso peruano, los cambios en la legislación laboral como consecuencia de las reformas estructurales, entre ellas, la reforma laboral se vieron “facilitados” por la débil organización sindical, caso contrario a lo sucedido en México, y si esto fuera así, explicaría la diferencia entre México y Perú en cuanto a la profundidad del cambio en la legislación laboral en estos dos países, mediática en México, radical en Perú.

Analizar el papel que juegan los sindicatos de trabajadores en ambos mercados laborales es complicado, porque son muchos

aspectos a considerar, que nos obligaría a construir muchas tipologías que nos permitiría ir comparando cada característica, cada aspecto. Teniendo en cuenta estas complicaciones se ha tratado en lo posible de construir tipologías que rescaten en forma amplia los principales rasgos que definen a los sindicatos en ambos países.

En más de cuarenta años, la política laboral tuvo funciones claras de proteccionismo, predominantemente hacia el capital, que fue el más beneficiado con el crecimiento económico de esa etapa; al mismo tiempo reflejaba que los sindicatos mexicanos actuaban a favor de esas políticas económicas, situación contraria a lo que ocurría en el Perú, cuyo comportamiento era de confrontación antes que de asociación o acompañamiento.

Continuando en esta línea, tal protección no sólo era al capital, también se tenía que proteger al aliado (llamado sindicato) para que la política tuviera buen funcionamiento y la paz social garantizada, pero no era a cualquier tipo de sindicalismo, sino uno que se acomodara tanto al patrono (empresario) como al estado; el fiel de la balanza y que mantuviera o amortiguara la protesta social de los trabajadores.

Estos hechos lo señalan Hernández y Xelhuanzi (1993) cuando nos dicen que “hubo proteccionismo hacia formas concretas del sindicalismo que, al agotarse con las crisis los viejos esquemas de desarrollo, vieron erosionarse rápidamente sus fuentes de clientelismo, de presiones y de demandas al sistema, que, al desgastarse sus relaciones con las bases, se convirtieron en su recurso principal de representación y legitimidad”<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Hernández, F., Xelhuanzi, M. “El sindicalismo en la reforma del estado” FCE, México, primera edición. Pag. 65, 1993.

Para definir dentro de que tipo de sindicatos podemos ubicar a las organizaciones de México y Perú, se ha rescatado las clasificaciones que toman en cuenta lo ideológico (rol, orientación y autenticidad), los aspectos formales o estructurales (integrantes, estructura, tendencia federativa), la misma que quedaría definida de la siguiente manera:

**Cuadro 14**  
**CLASIFICACIÓN\* DE LOS SINDICATOS MEXICANOS Y PERUANOS SEGÚN TIPOLOGÍA**

Característica	México	Perú
<b>Rol</b>	Concertación o negociación	De contestación
<b>Orientación ideológica</b>	social-demócrata	Marxista, social-demócrata
<b>Autenticidad</b>	Oficial, blanco	Representativo
<b>Integrantes</b>	Puros	Puros
<b>Estructura</b>	Horizontal, vertical	vertical, de empresa
<b>Tendencia Federativa</b>	Federaciones, Confederaciones	Federaciones, Confederaciones
<b>Tipo de administración</b>	Seudo-democracia	Democracia

En México se refiere principalmente a los sindicatos "oficiales".

Elaboración propia

El **sindicalismo peruano** es esencialmente descentralizado<sup>84</sup> a nivel de centro de trabajo, empresa o repartición y su forma organizativa principal es de tipo vertical. A nivel de federaciones tenemos 6 grandes centrales sindicales: la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), de filiación marxista, la Confederación del Trabajadores del Perú (CTP) y la Confederación de Trabajadores Democráticos del Perú (CTDP), de filiación aprista, la Confederación Autónoma de Trabajadores Peruanos (CATP); la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), de filiación social cristiana, y la Confederación de

<sup>84</sup> Se puede consultar los trabajos de Bernedo, J., Garate, W., Portocarrero, G. Ermida, O. Y Villavicencio, A. y otros.



Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), de filiación velasquista; de éstas dos últimas casi no existen, y la primera es la más representativa, porque alberga a casi el 80% del sindicalismo.

A finales de la década de los ochenta se produce un proceso de centralización y consolidación del movimiento sindical alrededor de la CGTP. Este proceso se debió principalmente a la confluencia de grandes sindicatos de empresas públicas y del sector público como las federaciones de Mineros, Petroleros, Luz y Fuerza, Banco de la Nación, el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación (SUTEP) y la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE).

En cuanto a su papel principal, se trata de un sindicalismo de contestación auténtico y caracterizado por un alto grado de conflictividad, que se expresa sobre todo en el ámbito de la negociación colectiva que existe en el país. Asimismo, sus estatutos se rigen por una asamblea de delegados que eligen democráticamente a sus representantes, del comité ejecutivo o de ser el caso del Secretario General.

Tradicionalmente las organizaciones sindicales en **México** han jugado un papel importante en las relaciones laborales, es más, formaba parte de los poderes del Estado. En ese contexto, el papel de estas organizaciones, aglutinadas en un primer momento en la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), la Confederación General de Trabajadores (CGT) de orientación anarcosindicalista, y luego se crea la Confederación de Trabajadores de México (CTM), cumplen un papel de “amortiguador” de las presiones sociales de la clase trabajadora, se dedicaron más en atender los requerimientos del partido en el poder, que en canalizar las reivindicaciones de los trabajadores.

De acuerdo a las clasificaciones realizadas, los sindicatos mexicanos pueden catalogarse dentro de las organizaciones que concertan o negocian los problemas laborales, no por el fin de mejora a los trabajadores (reconociendo que en muchos aspectos si se lograron mejoras), sino en busca de un posicionamiento de tipo político (con la excepción de algunos casos), porque constituía la base popular del partido gobernante.

Se añadiría una característica específica de los sindicatos mexicanos y se refiere a la tipología denominado “charrismo sindical”<sup>85</sup> o sindicalismo tradicional, forjado a finales de la década de los cuarenta y que tiene como rasgos esenciales el poder (respaldada estatutariamente) que concentran los secretarios generales o los comités ejecutivos nacionales, de “quienes dependería desde la decisión de estallar huelgas hasta las elecciones sindicales, así como el manejo de las cuotas o la aceptación de cargos político electorales”.

Otra característica que se debe señalar de esta forma de hacer sindicalismo, es que “tuvo como rasgo original el abandono-despojo de los sindicatos de la interlocución productiva; en poco tiempo, este rasgo original se convirtió en la característica fundamental del *charrismo*, esto es, la incapacidad de los sindicatos para negociar en el ámbito de la producción y para establecer acuerdos directos con las empresas”<sup>86</sup>.

Este tipo de sindicalismo en México tal como se señalaba anteriormente no tiene nada de democrático, y se asemeja a dictaduras sindicales, la renovación en los cuadros dirigenciales es una utopía, existe por estatuto, la reelección “vitalicia”, y es uno de los grandes problemas que atraviesan estas

---

<sup>85</sup> Xelhuantzi L. María “La democracia pendiente” la libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México. STRM, México 2000.

<sup>86</sup> Ob. Cit.

organizaciones, la falta de democratización en la constitución de sus órganos de dirección o gobierno.

Para entender como fueron consolidándose los sindicatos en México y debilitándose en el Perú, tenemos que analizar la forma de operación de estas instituciones, el marco jurídico laboral, administrativo que los sustenta.

En México la actividad central de los sindicatos (en la mayoría de los casos) se refiere a la negociación colectiva, que se debería traducir en los contratos colectivos de trabajo que en la práctica es inexistente y los “contratos de protección” que es la actividad de “simulación” por excelencia.

Esta “simulación” se puede entender en la forma como se van construyendo los mecanismos de “protección” que las empresas se ven forzadas a cumplir y firmar ante cualquiera de los sindicatos registrados. Un compromiso que, en la mayoría de los casos resultará lesivos a los trabajadores (por ejemplo, obtendrán ingresos inferiores al del mercado), y que en cierta medida es favorable a los empresarios o patrones, y eso explica también el porque se llega a entablar dicha relación; gana el sindicato porque tendrá un mayor número de cuotas a recibir, y gana la empresa porque pagará por debajo del precio de mercado, y quien es perjudicado “doblemente” es el trabajador, que no conocerá quien lo protege y de que lo protege, pero si tendrá que aportar a esa institución a la cual quizás no llegue a conocer nunca.

En el caso peruano existen sindicatos representativos y democráticos<sup>87</sup>, porque están en la misma empresa u organización y mantienen una posición discrepante y de conflicto

---

<sup>87</sup> La democracia no ocurre en todas las organizaciones, pero si en la mayoría, existe la figura de la reelección, sin embargo hay renovación de cuadros directivos.

con la patronal, además existe una buena comunicación con sus afiliados, y las negociaciones colectivas funcionan bien pues consiguen mejoras salariales respecto a aquellos que no están sujetos a estos beneficios; por ejemplo, los sindicalizados ganan en promedio más que los no sindicalizados. Esto que si bien representa un aliciente a los que están afiliados en los sindicatos, constituye al mismo tiempo, un rechazo de los que no pertenecen al mismo, generándose conflictos de intereses entre estos dos grupos.

Debo agregar que con la reforma laboral en el Perú, el escenario ha cambiado como consecuencia de los nuevos requisitos legales que determinan la estructura y forma de los sindicatos. Hoy se puede tener más de un sindicato en una misma empresa (siempre y cuando se cumpla con el requisito de tener al menos 20 integrantes) lo que origina competencias encontradas y contradictorias en la misma empresa o institución entre los sindicatos que existen. Ese estado de cosas es consecuencia de la legislación que provocó una estructura extremadamente descentralizada y atomizada de los sindicatos. Así, en el Perú, el aspecto jurídico en la constitución de los sindicatos impone una estructura sindical descentralizada, toda vez que se propugna la creación de sindicatos por centro de trabajo o empresa en el sector privado y por repartición en la administración pública. En ambos casos, el número mínimo de miembros que debe tener un sindicato es de 20. En el sector privado se puede constituir sindicatos de obreros, empleados o mixto, pero se debía cumplir el requisito de que deben agrupar en el sector privado a por lo menos, el 50% de la categoría laboral de que se trate y, en la administración pública la exigencia es de 20% de trabajadores con derecho a sindicalizarse. Se impone que las organizaciones sindicales deben estar registradas ante el Ministerio de Trabajo.

Actualmente, se ha impuesto la pluralidad o atomización sindical a partir del D.S. 076, porque ya no se requiere esos porcentajes mínimos que se tenían que cumplir anteriormente, originando que puedan constituirse varios sindicatos en una misma empresa o centro de trabajo, si los mismos trabajadores así lo decidieran, y sólo habría que cumplir con el número mínimo exigido de agrupar 20 trabajadores. Estas nuevas propuestas tienen la intención de desmontar el sindicalismo rompiendo la precaria unidad que antaño existía.

En el Perú, la posición y el comportamiento de los empresarios en torno a los sindicatos fue de oposición y actitud hostil. Esa resistencia, va más allá de lo legal, y se oponen al reconocimiento y actividades que realizan los sindicatos. Para ello, utilizaron políticas laborales como la subcontratación, subdivisión empresarial, empleo de trabajadores bajo formas de contratación laboral atípicas, entre otras, que han logrado una efectiva fragmentación de la estructura del empleo y han contribuido al debilitamiento de los sindicatos. Esos tipos de relaciones laborales, cuyas características es la inestabilidad laboral o la temporalidad del empleo, igualmente plantean dificultades para la sindicalización.

Las bases necesarias para una evolución positiva de los sindicatos tienen que ver además de los asalariados con la estabilidad laboral (en el caso peruano), que viene definida por el tiempo en el empleo o el tipo de contrato de trabajo al cual accede un trabajador. La estabilidad laboral es una concepto jurídico en el derecho laboral, y se reconoce el origen mexicano del “derecho a la estabilidad en el trabajo”<sup>88</sup> en la Constitución de 1917 (numeral XXII, del inciso A del artículo 123).

---

<sup>88</sup> Blancas, C. “El derecho de estabilidad en el trabajo”, primera edición, Lima, 1991.

Esta apreciación que realiza el laboralista peruano, es reafirmada por un eminente estudioso mexicano del derecho laboral; Mario de la Cueva quien dice que “la idea de la estabilidad en el trabajo es una creación de la Asamblea Magna de 1917, sin ningún precedente en otras legislaciones,...”<sup>89</sup>.

La estabilidad en la Constitución mexicana era respaldada en la prohibición del despido sin causa justificada y, en el caso de que sea injustamente despedido, a continuar laborando en la empresa mediante la obligación del empleador de “cumplir el contrato”, salvo que se acepte el hecho del despido y se reclame una compensación económica por su carencia de justificación.

Estadísticas recientes muestran que el índice de sindicalización registra una tendencia decreciente. Según cifras estimadas, el índice de sindicalización en México ha oscilado entre 15 y 16 por ciento desde 1995. En el 2000 fue de de 15.7%. Se mantuvo constante entre un 22 y un 25 por ciento de 1984 a 1989, y empezó a caer a principios de los noventa. Se calcula que entre 1994 y 1998 el número total de trabajadores sindicalizados fue de aproximadamente 3.5 millones y para el año 2000 se había incrementado a 4 millones, el mismo nivel que había en 1989 y que representa el 10% aproximadamente de toda la PEA mexicana. La caída del índice de sindicalización no es patrimonio de México, las mismas tendencias se observa en muchos países del mundo, y en el caso específico del Perú, y principalmente después de la reforma laboral dicho índice no supera la barrera de los diez puntos porcentuales. Así tenemos, que para 1998 la proporción de trabajadores sindicalizados a nivel nacional era del 7.7%, la misma que decrece para el año 2000 y alcanza una cifra de 5.9% de la PEA.

---

<sup>89</sup> De la Cueva, Mario “El nuevo derecho mexicano del trabajo”, T.I. pag. 219.

La diferencia en su participación en las relaciones laborales en ambos países es que los sindicatos peruanos no tenían participación directa en varios ámbitos de las relaciones laborales, como si la tenía y la siguen manteniendo los sindicatos mexicanos. Esa validez de interlocutores, sea de manera dinámica o pasiva que se le reconoce al sindicato mexicano, en muy contadas ocasiones pudo llevarla a cabo los sindicatos peruanos, es más, en muchas etapas de la vida política del siglo pasado, no estaban considerados como legales, y se les persiguió durante buena parte de ese siglo XX.

Otra diferencia resaltante entre ambas organizaciones gremiales es el aspecto de la incorporación de los trabajadores al sindicato. En México es “automática”, es decir, no existe un requisito de tiempo o de contrato (salvo algunos tipos de contrato y puestos) que deba cumplir un trabajador para pertenecer al sindicato, todo lo contrario a lo que ocurrió y ocurre en el Perú, había que cumplir un requisito de tiempo (más de tres meses) para considerarse como trabajador permanente e ingresar a una organización sindical. Otro elemento que restringía o ampliaba la presencia de los sindicatos en el mercado de trabajo estaba limitada por los reglamentos de su creación. Se necesitaba cumplir ciertos requisitos en cuanto al número de afiliados, así como al tamaño de la institución o empresa, para que se dieran las condiciones en que se aceptará la presencia de un sindicato, lo que ocasionó que estas organizaciones tuvieran presencia en empresas de mediano y gran tamaño.

Estas diferencias marcaron las pautas para el papel que jugaron y juegan en las relaciones laborales los sindicatos en ambos países, el gran fortalecimiento y poder de negociación que tuvieron y tienen los sindicatos mexicanos y la débil presencia de los sindicatos peruanos, que no jugaron un papel importante en la

implementación de las reformas laborales, e incluso, como sostienen especialistas en este tema, se les debilitó y perdieron posición como organización intermediaria antes las autoridades públicas. Al realizar el análisis del aspecto sindical, tengo presente que la población base sobre la que opera las organizaciones sindicales lo constituyen los trabajadores asalariados (obreros o empleados), sea del sector público o de la actividad privada. Las observaciones con respecto a los trabajadores asalariados en ambos países nos muestran que registran una tendencia decreciente. La proporción respecto al total de trabajadores, cada vez es menor.

En Lima Metropolitana<sup>90</sup> la presencia de los asalariados en el sector privado era de 973 mil trabajadores, de los cuales, el 61% eran “estables”<sup>91</sup> y el restante 39% eran temporales. En 1972 después del D.L. 728, los estables se reducen al 50%, tendencia decreciente que se profundiza en 1995 donde sólo el 42% era estable y cae aún más la proporción y en 1996 sólo representaba el 25%. La aparición de cooperativas de trabajo, ha provocado la disminución del personal estable. En el caso de México, la población potencial sindicalizable<sup>92</sup> estaría conformada por los que están afiliados al IMSS y al ISSSTE, o de pertenecer a los apartados A y B, tal como lo señala la Constitución Política y es retomado por Aguilar, J. (2001). Esta población a inicios del 90 era poco más de 10 millones y alcanza una cifra de 13 millones en el 2000.

---

<sup>90</sup> Los cálculos de los indicadores laborales se hacían para Lima Metropolitana hasta el año 1995, y lo hacía el MTPS, a partir del 1995 y dado el convenio con el INEI, se comienza a calcular indicadores para todo el país a nivel urbano.

<sup>91</sup> La denominación “estable” es similar a tener estabilidad absoluta y son los potenciales a pertenecer a una organización sindical.

<sup>92</sup> Término que utiliza Aguilar, J. en el libro “La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización” FCE, IIS, 2001.



## Cuadro 15

### MÉXICO: POBLACIÓN POTENCIALMENTE SINDICALIZABLE, APARTADOS A Y B, TRABAJADORES AFILIADOS AL IMSS Y AL ISSSTE (MILES)

Trabajadores por afiliación	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Trabajadores permanentes afiliados al IMSS	8221	8790	8501	8815	9386	10048	10395	10913
Trabajadores directos afiliados al ISSSTE*	2012	2107	2180	2192	2205	2218	2230	2243
<b>Total</b>	<b>10233</b>	<b>10897</b>	<b>10681</b>	<b>11007</b>	<b>11591</b>	<b>12266</b>	<b>12625</b>	<b>13156</b>

\* Para los años 1996, 1998-2000 la información es estimada según tasa de crecimiento anual de los años 1995-1997

Fuente: STPS, pagina web

Cuadro IV.1, pag 98 del libro "La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización" de J. Aguilar. FCE, IIS, 2001.

En el Perú, los sindicatos han ido perdiendo fuerza en la década de los noventa en la escena laboral, lo cual se puede observar por el número de huelgas que se producían en ese momento. Al iniciar la década, de profunda crisis económica, política y social, prácticamente había una huelga diaria (315), la misma que decae significativamente con el transcurrir del tiempo, que se ajusta al nuevo entorno de la sociedad peruana, con estabilidad económica y política, más no del empleo.

Para el año 2000, sólo se registraron 37 huelgas, lo que equivale a decir una disminución drástica de mil por ciento de conflictos laborales en el mercado laboral peruano. También son menores las participaciones de trabajadores involucrados y la consiguiente reducción de pérdidas de horas-hombre de trabajo. El escenario del año 2000 no era de alto crecimiento económico, pero sí de una estabilidad política. Además, este comportamiento viene influenciado por los cambios en la legislación laboral, tanto a nivel de Ley del Trabajo, así como a la Norma Constitucional de 1979.

## Cuadro 16

### PERÚ: NÚMERO DE HUELGAS, HORAS-HOMBRE PERDIDAS Y TRABAJADORES COMPRENDIDOS 1991-2000

Año	Horas hombres perdidas	Trabajadores comprendidos	Número de Huelgas
1991	8880886	180728	315
1992	2319379	114653	219
1993	2167764	41474	151
1994	1936647	62940	168
1995	1048753	28182	102
1996	1399886	36242	77
1997	319414	19196	66
1998	323168	17333	58
1999	724260	52080	71
2000	181691	5280	37

Fuente: MTPS-Perú.

El proceso de reestructuración económica ha influido en la política laboral en ambos países (influyó sobre las dos fuentes de poder del sindicalismo, “las ligadas al control del proceso de trabajo y de los mercados de trabajo y por otra parte las ligadas al acceso al poder político y al Estado”<sup>93</sup>); como se argumentaba anteriormente, prevalecía una articulación entre los sindicatos y el Estado<sup>94</sup>, que comienza a entrar en crisis, porque comienza a reformularse el marco institucional de las relaciones entre el capital y el trabajo.

Esos cambios como señala F. Zapata, “ha servido para disciplinar a los sindicatos y a los empresarios en el respeto a los toques de aumento salarial establecidos por el Gobierno, frenar el conflicto sindical, orientar los nuevos contenidos de los contratos

<sup>93</sup> Zapata, F. “¿Crisis en el sindicalismo en América Latina?” , working paper N° 302, Enero 2003.

<sup>94</sup> Zapata, F. “Los trabajadores y la Política en México”, en *México en el Umbral del Milenio*, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, 1990.

colectivos de trabajo e instaurar nuevas relaciones entre empresarios y sindicatos...”<sup>95</sup>.

Otro aspecto que ha incidido en el deterioro de los sindicatos tiene que ver con el proceso de privatización de las empresas estatales, que implicó una fuerte reestructuración de esas empresas en términos de empleo, organización empresarial, contratación colectiva y atribuciones de los dirigentes sindicales en las plantas. Este proceso contribuyó al rompimiento de las formas corporativas de operación de la economía, es decir, “al privatizar se estaba al mismo tiempo reformulando los términos de las relaciones entre el Estado, los empresarios y los sindicatos que, hasta ese momento, estaban fuertemente ligados entre sí”<sup>96</sup>.

A más de una década de esos procesos, no podemos dejar de señalar que la privatización si bien debilitó los lazos corporativos entre funcionarios públicos, los empresarios y el sindicato, no rompió todo el sistema de articulaciones entre esos actores, que continuaron existiendo entre los nuevos dueños de las empresas privatizadas y el aparato político de los gobiernos.

La fuerza principal de los sindicatos es el número de afiliados y donde se había logrado obtener los mejores contratos colectivos estaba concentrado en las empresas estatales, por lo tanto la privatización afectó (o afectará) el poder del sindicalismo, asimismo, contribuyó a modificar las formas de negociación, debilitando los contratos colectivos.

En México la desregulación laboral no ocurrió en los textos laborales legales, sino que se realizó en las cláusulas de los contratos colectivos con la intervención activa de la STPS en el

---

<sup>95</sup> Zapata, F. “Políticas laborales y sindicalismo en México” Las Instituciones Laborales frente a los cambios en América Latina, Figueiredo, José. comp. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, primera edición 1996.

<sup>96</sup> Ib. dem Pag. 9.

período 1982-1991 (Zapata, 1995). También ha tenido lugar a través del establecimiento de los denominados “códigos de conducta”, que las empresas transnacionales han introducido en las empresas proveedoras que poseen en los países de América Central y el Caribe (Frundt, 1998).

La desregulación laboral tiende a cuestionar los procedimientos de contratación y despido, el nivel de negociación colectiva (por empresa o rama, por oficio o por empresa, por empresa o territorial), la naturaleza de los contratos individuales de trabajo (permanente, temporal, parcial), la reglamentación del derecho a huelga e incluso su prohibición a través de la supresión de todas aquellas cláusulas contractuales que otorgaban la posibilidad a los sindicatos de intervenir en las decisiones que los empresarios consideraban de su exclusiva incumbencia como los horarios de trabajo, la existencia de federaciones o confederaciones del trabajo, entre muchos otros aspectos.

Sumado a las transformaciones anteriores, debemos tener en consideración la evolución que vienen pasando los mercados de trabajo, que también influyen en la situación del sindicalismo, principalmente en lo que atañe al control de acceso de los trabajadores a los puestos de trabajo y de regular sus remuneraciones y sus condiciones de trabajo. Estos cambios están relacionados con: informalidad, desempleo, desproletarización de la fuerza de trabajo, subcontratación de tareas, feminización de la fuerza de trabajo, reducción del empleo público, reducción del tamaño de las empresas, redistribución espacial de la actividad económica y de la fuerza de trabajo, que han minado las bases de sustentación del sindicalismo.

## Cuadro 17

### MÉXICO Y PERÚ: EVOLUCIÓN DE LOS SMRU Y VARIACIÓN DE LAS RMR, 1990-1999

Año	Evolución de SMRU		Variación de las RMR	
	Perú	México	Perú	México
1990	21.4	42.0	3.4	3.6
1991	14.9	40.2	6.3	3.8
1992	15.6	38.3	-1.6	5.7
1993	12.1	37.8	-0.9	2.0
1994	14.4	37.7	7.0	2.3
1995	14.7	33.3	-1.7	-9.8
1996	15.2	30.5	-2.8	-7.2
1997	26.7	30.1	-0.1	-0.1
1998	29.6	30.1	0.7	1.4
1999	28.9	29.1	-0.9	-0.3

SMRU: Salario Mínimo Real Urbano; RMR: Remuneración Media Real

Fuente: 1990: CEPAL, balance preliminar de la economía en América Latina y el Caribe 1991, Santiago 1992.

Para el período 1991-1999: OIT, Panorama Laboral, nº 6 y 7, 1999 y 2000.

Para finalizar este apartado, se reconoce que en México el poder sindical no deriva del grado de control que el sindicalismo tiene sobre los mercados de trabajo, sino de su articulación con el sistema político a través del régimen corporativo. Por ello el análisis de la tasa de sindicalización no es tan relevante para comprender el peso de los sindicatos en la vida social del país, porque su capacidad de representación del mercado de trabajo no es determinante para explicar el nivel de satisfacción de sus demandas.

#### 2.3.4 Principales indicadores y resultados laborales

Se compara desde indicadores laborales generales, hasta indicadores específicos sobre capacitación laboral en ambos países.

Comenzamos el análisis con la participación de la población en la actividad económica, considerando para ello como indicador la tasa de participación censal de la PEA. Este indicador al tomar como referencia a su misma población permite hacer una comparación entre ambos países, sin embargo no se debe dejar de lado las grandes diferencias en el quantum de población activa; en 1993 la PEA peruana era en proporción 30% de la PEA mexicana en 1990.

En la década de los cuarenta y cincuenta, en ambos países, casi un tercio de la población en edad de trabajar participaba en el mercado de trabajo (bien como ocupado o como desempleado). Este porcentaje disminuye en la década de los 60 hasta los noventa inclusive en el caso de México, mientras que en el Perú, otra vez comienza a incrementarse.

**Cuadro 18**  
**México y Perú: tasa de participación porcentual de la PEA\* por Censos, 1940-2000**

Perú		México	
Año	Tasa de participación	Año	Tasa de participación
1940	32.9	1950	32.4
1961	29.2	1960	n.d.
1972	26.8	1970	26.8
1981	29.2	1980	n.d.
1993	31.4	1990	29.6
2000*	n.d.	2000	35.0

\* La PEA en Perú es la población de 15 años y más, en México de 12 años y más

**FUENTE: México**

DGE. INEGI, *Censo General de Población, 1950, 1970, 1990, 2000*

**Fuente: Perú**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA.

-Dirección Nacional de Censos y Encuestas

-Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales.

Para el año 2000 en México la tasa de participación es la más alta en 50 años, alcanza una proporción de 35% de la población de 12 años y más de edad. No podemos establecer comparaciones con los datos de Perú pues se refieren a otro universo de población, porque considera como población en edad de trabajar a todos aquellos de 15 años y más de edad.

La no disponibilidad de información en los mismos años censales para ambos países, no permite hacer un análisis más completo, sin embargo nos muestra cierto comportamiento que es necesario tener en cuenta.

Analizando la tasa de participación según años de estudio, de la población urbana mayor de 15 años, se observa que las diferencias más resaltantes entre ambos países ocurre en la categoría de 10 a 12 años, mientras que en el Perú en el año 2000, el 71.1% de la población con esos años de estudio participaba en la actividad económica, en el caso de México sólo lo hacía el 56.7%. Estos resultados podrían decirnos que en México, el restante grupo que no participa en el mercado laboral, o sigue estudiando o registra otra forma de inactividad.

**Cuadro 19**  
**Tasa de actividad según años de estudio. Población urbana de 15 años y más**

País	año	Años de estudio				Total
		0 a 5	6 a 10	10 a 12	13 y más	
México	1998	54.1	61.3	59.7	87.4	61.4
	2000	52.2	62.0	56.7	71.6	60.6
Perú	1997	68.3	67.1	71.8	82.4	72.4
	2000	57.7	65.3	71.1	79.8	69.6

Fuente: SITEAL, resumen estadístico II.

Como era de suponer, las personas con más de 12 años de escolaridad, en un gran porcentaje participa en la actividad económica en ambos países.

Para el caso del Perú, en el año 2000, prácticamente de cada 100 personas, 80 pertenecía a la PEA, mientras que en México, el porcentaje es menor, poco más del 70% lo hacía.

La distribución de la población por años de estudio según ingresos es una variable importante para el análisis de la capacitación, porque no da una idea aproximada de cuanto valora el mercado laboral, los conocimientos adquiridos. La revisión de información en torno a estas dos variables y considerando solo a aquellos ocupados con ingresos en el 30% más altos, observamos que en México existe una relación directa entre educación e ingresos, es decir, a mayor años de estudios, el porcentaje de aquellos que se ubican en el mayor nivel de ingresos es mayor (relación directa). Así tenemos, en el año 2000, el 72.1% que tenían 13 y más años de escolaridad estaban catalogados en el 30% de ingreso más alto. En el caso de Perú, ese grupo sólo representa la mitad (51.8% en el año 2000), lo que nos permite señalar, que la intensidad en la relación entre años de estudio y nivel de ingreso no es tan marcada como en el caso mexicano (lo que no quiere decir que si haya una relación directa como puede apreciarse en los resultados del cuadro 20), también nos está indicando, que no necesariamente tener más años de estudio, te ubica en el 30% de los ingresos más altos.

**Cuadro 20**  
**Porcentaje de ocupados con ingresos en el 30% más alto según años de estudio 1/**

País	año	Años de estudio				Total
		0 a 5	6 a 10	10 a 12	13 y más	
México	1998	9.1	22.0	45.5	83.8	30.0
	2000	7.0	20.6	35.1	72.1	30.0
Perú	1997	11.9	19.2	29.3	55.8	30.0
	2000	11.1	17.3	29.2	51.8	30.0

1/ Ocupados urbanos de 15 años y más

Fuente: SITEAL, resumen estadístico II.



Se argumenta que los empresarios invierten en capacitación no sólo en industrias de alta tecnología, sino también en aquellos trabajadores que tienen un mayor nivel de escolaridad, porque es más fácil y rentable capacitar a este tipo de trabajadores que aquellos que no tienen una alta escolaridad, produciendo por tanto, que la brecha entre los más educados y los menos educados cada vez más se vaya ampliando.

Estos argumentos se puede contrastar con los resultados de las encuestas de capacitación en México. Según datos de la ENECE 95, del total de población que ha estudiado, el 18.1% tomó cursos de capacitación.

### **Cuadro 21**

#### **MÉXICO: POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE CAPACITACIÓN, SEGÚN HAYA O NO ESTUDIADO Y TRABAJADO, 1995**

Condición de capacitación	Población que ha estudiado			Población que no ha estudiado
	Total	Ha trabajado	No ha trabajado	
Ha tomado Cursos	18.1	22.8	5.2	1.3
No ha tomado cursos	81.7	77.0	94.7	98.6
No especificado	0.2	0.2	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: STPS, INEGI 1995

Por otro lado, entre los que han estudiado y trabajado, el porcentaje de los que han recibido capacitación es mayor (22.8%). Es cierto que no podemos afirmar que fueran cursos que tiene que ver con sus labores cotidianas, pero al menos sabemos que si tomaron alguna forma de capacitación. Asimismo, podemos observar que los que trabajan se capacitan en mayor proporción de aquellos que no lo hacen como los desempleados.

El argumento acerca de que se capacita a los más instruidos o al menos han recibido cierto nivel de estudios, se comprueba con los resultados de aquella población que no ha estudiado, realmente es bajo el porcentaje de los que han tomado cursos de capacitación. Entre ambos grupos la diferencia es resaltante, 18.1% frente a 1.3%.

Explicaciones para este comportamiento de la oferta laboral esta vinculada a nulos estímulos para esa población, tanto en el aspecto de las condiciones de trabajo, así como de las remuneraciones, y pocas expectativas de lograr mejores empleos, aunado a esto, por el lado del lugar de trabajo, pocas o nulas oportunidades de que el empresario, patrón o empleador les provea de capacitación. Por el lado de la demanda, a los empresarios se les facilita proveer de capacitación al personal con mayores niveles de educación. Esto por dos motivos, el primero se refiere al grado de conocimientos y habilidades que les facilita que en un menor tiempo puedan aprender ciertas habilidades y técnicas que se requiere en las empresas; el segundo y relacionado al anterior, tiene que ver con los costos. Al ser menor los tiempos, no se desligan mucho tiempo de la producción y el costo de la capacitación es menor.

Como corolario de estos resultados, podemos argumentar que la capacitación es excluyente y privilegia el nivel de educación de la mano de obra, y se traduce en actualización para los más educados y un menor tiempo y costo para lograrlo y en aprendizaje de conocimientos básicos y un mayor tiempo y costo para aquellos con menores o nulos niveles de educación y que son los grupos a los cuales se trata de beneficiar mediante políticas públicas o sociales.

Otra mirada que nos acerque al problema de la capacitación es conocer cual es el comportamiento de la PEA en torno a este problema. Los resultados de las encuestas sobre el tema, nos muestran que la fuerza laboral tiene interés en capacitarse, si bien no son la mayoría, al menos más de la quinta parte de ocupados y desempleados han tomado cursos de capacitación, 21.7% en el caso de los ocupados y 19.9% en los desempleados. Proporción que contrasta con la información de la población inactiva, en este grupo menos del 10% ha tomado algún curso.

### **Cuadro 22**

#### **MÉXICO: POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE CAPACITACIÓN, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 1995**

Condición de capacitación	PEA			No PEA
	Total	Ocupados	Desocupados	
Ha tomado Cursos	21.6	21.7	19.9	9.1
No ha tomado cursos	78.2	78.1	79.7	90.8
No especificado	0.2	0.2	0.4	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: STPS, INEGI 1995

En el nuevo entorno del mercado laboral cuyas características son el dinamismo, el cambio constante y donde la obsolescencia del conocimiento es lo que predomina, estos porcentajes de población que se capacita es muy bajo, convirtiéndose en un problema de política pública, que se ha materializado en varios programas de formación para el empleo, así como en los acuerdos con las instituciones empresariales “obligándolos” a que

provean de mecanismos de formación para el trabajo a los trabajadores. Compromiso que al parecer no ha sido cumplido satisfactoriamente, tal como lo demuestran los resultados que se están analizando.

Se argumenta que el mercado laboral cada vez se vuelve más competitivo, si esto es así, y dado el comportamiento en cuanto a la capacitación de la población desempleada, se hace muy difícil que puedan ingresar a este mercado cuando no vienen preparándose para poder competir con los que ya están participando y entre ellos mismos.

### **Cuadro 23**

#### **MÉXICO: POBLACIÓN OCUPADA DE 12 AÑOS Y MÁS POR POSICIÓN EN EL TRABAJO, SEGÚN CONDICIÓN DE CAPACITACIÓN, 1995.**

<b>Posición en el trabajo</b>	<b>Población ocupada</b>	<b>Ha tomado cursos</b>	<b>No ha tomado cursos</b>	<b>NEP</b>
Empleadores	100	22.3	77.3	0.4
Trabajadores por su cuenta	100	12.1	87.8	0.1
Trabajadores asalariados	100	30.5	69.2	0.3
Trabajadores a destajo	100	20.1	79.6	0.3
Trabajadores familiares sin pago	100	6.4	93.5	0.1
Trabajadores no familiares sin pago	100	8.0	92.0	0.0
Otros trabajadores	100	17.4	80.2	2.3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>21.7</b>	<b>78.1</b>	<b>0.2</b>

Fuente: STPS, INEGI 1995

Las inquietudes que se tienen en cuanto a los compromisos que asumieron las empresas para brindar capacitación a su personal se pone de manifiesto relativamente cuando se analiza la capacitación de acuerdo a la posición en el trabajo de la fuerza laboral. Observamos que el mayor porcentaje de los que reciben capacitación son los asalariados, el 30.5% ha tomado cursos. Resultado que contrasta con las otras categorías laborales, como los trabajadores independientes, donde sólo el 12.1% ha recibido capacitación.

Comparando los porcentajes de ocupados que toman cursos de capacitación, podemos señalar que en ambos países dichos resultados no son tan diferentes, así tenemos que según resultados para la zona de Lima Metropolitana en 1991, sólo poco más del 15% había tomado un curso de capacitación, que no contrasta con los resultados de México en 1995 (22%). De entre esos resultados, destaca que sólo el 2.1% ha recibido capacitación en el centro de trabajo (lo que algunos autores denominan capacitación en el trabajo<sup>97</sup>).

Para el año 2000, en Lima Metropolitana se registra un notable y significativo incremento en el porcentaje de trabajadores que han recibido cursos de capacitación (45.3%); sin embargo, el porcentaje de los que reciben capacitación en el centro de trabajo, sigue siendo bajo (3.6%). Por otro lado, llama la atención el incremento de ocupados que recibieron capacitación en los centros de entrenamiento sectorial que son instituciones públicas, y que conjuntamente con los cursos de los Institutos o Escuelas de nivel Superior proveen capacitación a cerca del 30% de los ocupados de esta demarcación geográfica.

---

<sup>97</sup> Ibarrola, M. "Desarrollo local y formación", OIT-Cinterfor, Cinvestav, U

## Cuadro 24

### LIMA METROPOLITANA: PORCENTAJES DE OCUPADOS SEGÚN LUGAR DE CAPACITACIÓN, 1991, 2000

1991		2000	
No se capacito	84.4	no se capacito	54.7
Universidad	0.9	Centro de Entrenamiento (CEO, CENECAPE, CECAPE)	15.5
Instituto o Esc. Sup.	6.0	Centro de form. sectorial (SENATI, SENCICO, INICTEL, CENFOTUR)	3.1
Escuela turismo, IPAE	0.3	Curso en un Instituto Superior o en Escuela Superior	13.3
CECAPES, ACADEMIAS	3.3	Curso en una Universidad	3.3
INST. COMER., IND., AGROP.	1.4	Colegio Secundario Técnico o Inst. de Comercio, Ind. o Agr.	1.7
CENTRO DE TRABAJO	2.1	Centro de Trabajo (empresa)	3.6
POR SU CUENTA	0.7	Centro de Instrucción Técnica de las Fuerzas Armadas	1.6
Otro (club, parroq, corresp.)	0.9	Por correspondencia	0.2
		Otro	3.0
Total	100.0	Total	100.0

FUENTE: MTPS, ENCUESTA A HOGARES 1991 y 2000

Para justificar el análisis de las políticas públicas sobre formación para el trabajo tiene que sustentarse con resultados que nos expliquen que el mercado laboral está exigiendo mayores requisitos de educación y formación laboral. Al parecer, como se observaba en líneas anteriores, donde un bajo porcentaje de trabajadores reciben o se procuran cursos de capacitación laboral, hacen que el argumento en torno al requisito de incentivar la capacitación como elemento que permite incrementar la competitividad, y que implica que las empresas deberían capacitar a su personal, no se viene cumpliendo; recientes resultados muestran que al menos para las empresas mexicanas aún no se convierte en una prioridad, dando como

resultado una clara desventaja del país, así lo revela el índice del World Competitiveness Yearbook 2002<sup>98</sup>.

Si bien las empresas no tienen como prioridad la capacitación, sin embargo, al menos en el sector manufacturero que concentra un poco más del 20% de la población ocupada en México, se ha incrementado la demanda principalmente de trabajadores que al menos tienen 9 y más años de escolaridad (secundaria completa y niveles superiores).

Entre 1992 y 1999, se incorporaron al sector manufacturero trabajadores con secundaria completa en 200.2%. Asimismo, es alta la tasa de crecimiento de los que alcanzaron algún año de la educación media superior (10 y más años de escolaridad). A pesar que el quantum de trabajadores con posgrado es pequeño, si llama la atención el incremento que se ha suscitado en la década de los noventa, se incremento en 162.1% .

### **Cuadro 25**

#### **MÉXICO: TASA DE CRECIMIENTO DE LA PEA OCUPADA EN LA MANUFACTURA, 1992-1999**

<b>Niveles de educación</b>	<b>Tasa de crecimiento</b>
sin instrucción/primaria incompleta	171.8
primaria completa	53.3
Secundaria completa	200.2
bachiller/profesional medio	185.5
Profesional	72.4
Posgrado	162.1
<b>Total</b>	<b>120.9</b>

FUENTE: INEGI, ENESTyC 1992, 1999

Elaboración propia

<sup>98</sup> Citado en NOTIMEX, México, julio, 12, 2004.

El incremento de personal ocupado con bajo niveles de escolaridad en la manufactura (171.8%) es consecuencia del incremento de micro-empresas principalmente, las mismas que no usan componentes tecnológicos sofisticados.

Esta aseveración se corrobora con los resultados del cuadro 12, en que se observa que sólo las micro-empresas con bajo contenido tecnológico han crecido en el periodo, mientras que en entre las empresas de mayor tamaño, decrece este perfil, es decir, cada vez más incorporan elementos tecnológicos en sus sistemas de producción. Si bien, se registra una tasa muy alta de crecimiento de las microempresas con alto contenido tecnológico, se debe principalmente a la casi inexistencia de este tipo de empresas con este perfil en el año 1992.

### Cuadro 26

#### MÉXICO: TASA DE CRECIMIENTO DE EMPRESAS POR PERFIL TECNOLÓGICO<sup>99</sup> Y TAMAÑO 1992-1999

Tamaño empresa	Perfil tecnológico			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Micro	188.7	70.2	624.3	166.1
Pequeña	4.7	144.4	220.3	43.0
Mediana	-43.0	145.8	226.9	26.0
Grande	-61.9	90.6	293.5	19.1
<b>Total</b>	<b>162.8</b>	<b>82.0</b>	<b>337.9</b>	<b>147.3</b>

Fuente: INEGI, ENESTYC 1992, 1999

Elaboración propia

<sup>99</sup> Se considera de "alto contenido tecnológico" a las empresas que cuentan con maquinaria y herramientas automáticas, de control computarizado y robots; los de "medio" a los que usan equipo de control numérico, y los de "bajo contenido tecnológico" a las empresas que utilizan maquinas y herramientas y equipo manual.



Como es de suponer, la mediana y gran empresa son las que incrementan en mayor proporción el contenido tecnológico en sus organizaciones, es decir, cada vez aumentan el stock tecnológico, que va a incidir en la demanda de mano de obra de mayor calificación.

Otra característica que es necesario analizar, es la distribución de la población trabajadora en los distintos sectores de la actividad económica, lo que permitirá conocer la dinámica de la absorción de mano de obra en ambos países, que se vincula al desarrollo que tienen los sectores productivos o de servicios.

Una primera observación es que la población ocupada tanto en México como en Perú (así como en la mayoría de los países) se concentra en actividades del sector servicios, aunque es más notorio en el caso mexicano. En 1993, la mitad de la PEA ocupada mexicana trabajaba en actividades de servicios, 5 puntos porcentuales mayor a lo que se registraba en el Perú. Asimismo, es notorio el porcentaje de ocupados que aún se mantiene en actividades extractivas (sector primario) en ambos países (30 y 27%, respectivamente).

La gran diferencia por concentración de población trabajadora ocurre en el sector de transformación, básicamente en la manufactura, y es en México donde se registra el mayor porcentaje de ocupados en este sector (22.4%), frente al 14.7% registrado en el Perú, resultado que nos muestra el mayor desarrollo relativo de la manufactura mexicana respecto a la peruana, sin embargo, no debemos, dejar de lado, el gran porcentaje de ocupados que laboran en actividades de “maquila” y que podrían estar explicando esa diferencia.

La diferenciación por sexo de la concentración de los ocupados por sectores económicos muestra que las mujeres en una gran

proporción trabajan en actividades de servicios, y es más acentuado en el caso mexicano; asimismo, en las actividades extractivas el porcentaje de mujeres es relativamente baja (alrededor de 10% en ambos países).

**Cuadro 27**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR**  
**SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1993**

<b>País/sexo</b>	<b>Total</b>	<b>Extractiva</b>	<b>Transformación</b>	<b>Servicios</b>	<b>No especificado</b>
<b>Perú</b>					
Total	100.0	29.5	14.7	45.3	10.5
Hombre	100.0	36.4	16.2	39.2	8.2
Mujer	100.0	13.1	11.0	60.0	15.9
<b>México</b>					
Total	100.0	26.9	22.4	50.7	-
Hombre	100.0	33.7	24.7	41.6	-
Mujer	100.0	11.2	17.7	71.1	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censo Nacional de Población 1993.

Fuente: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo 1993

Terminamos esta parte del análisis con la evolución de los principales indicadores laborales en ambos países en el período de 1990 al 2000, que forma parte de la acotación cronológica de la presente investigación.

Se escogieron los indicadores de tasa de actividad, tasa de ocupación y tasa de desempleo para diferentes años de esa década, si debo señalar, que dada las limitaciones de información de este tipo de indicadores a nivel nacional en el Perú, se compara los resultados nacionales de México, con los resultados obtenidos para Lima Metropolitana y para el área urbana del Perú. Asimismo, se tiene en cuenta la diferencia en los años considerados como frontera para determinar a la población en edad de trabajar (12 años en México, 14 años en Perú).

Las diferencias de ámbito y de límites de edad en el análisis marcan los resultados en la tasa de participación, por ejemplo, es conocido, que la mayor presión que ejerce la población en el mercado laboral se da en las áreas urbanas, y a partir de una determinada edad (según OIT, 15 años y más de edad), de allí que se observe mayores tasas de participación en Perú que en México, aunque en ambos países se observe crecimiento de participación económica de la población.

Otro indicador que resalta, es la gran diferencia entre las tasas de desempleo en ambos países, situación que puede deberse al ámbito de estudio o a la edad mínima considerada, no obstante, las tasas de desempleo en el Perú, en algunos años de la década de los noventa, casi cuadruplican a la tasa de desempleo en México.

**Cuadro 28**  
**INDICADORES LABORALES DE MÉXICO Y PERÚ\***

Años	Tasa de participación		Tasa de ocupación		Tasa de desempleo	
	Perú	México	Perú	México	Perú	México
1990	55.8	43.0	91.7	97.3	8.3	2.7
1992	56.4	51.6	90.6	96.2	9.4	3.8
1993	56.8	55.2	90.1	97.6	9.9	2.4
1995	57.5	55.6	91.8	95.3	8.2	4.7
1996	59.7	55.4	91.4	96.3	8.6	3.7
1998	65.4	56.9	92.2	97.7	7.8	2.3
1999	66.9	56.0	92.0	98.3	8.0	1.7
2000	64.4	55.7	92.6	98.4	7.4	1.6

\*corresponde a Lima Metropolitana, a partir de 1998 se refiere al área urbana del Perú

Fuente: INEI, compendio estadístico, varios años

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, varios años

### III. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE ANTECEDENTES DE FORMACIÓN LABORAL EN MÉXICO Y PERÚ

#### 3.1 Antecedentes de la capacitación laboral en México y Perú

La revisión de investigaciones de los antecedentes relacionados con la formación y capacitación laboral, ha permitido hacer una clasificación que más se acerque al problema de la investigación. Diversos investigadores<sup>100</sup> han señalado que en América Latina, se puede clasificar en dos, los modelos de capacitación laboral que los gobiernos han venido impulsado; la que se refiere al modelo que Moura Castro denomina “S” e “I” con la creación de los Servicios Nacionales de Formación Profesional (donde se ubica al Perú) y los que desarrollaron la educación técnica dentro del sistema educativo escolarizado<sup>101</sup> (el caso mexicano).

Otra clasificación de la educación para el trabajo, diferencian a la formación técnica/tecnológica (ET) y la formación profesional (FP)<sup>102</sup>, donde la FP correspondería a la capacitación laboral, es decir, al sistema de formación para los trabajadores, caracterizado por su independencia del sistema educativo regular y su flexibilidad, que la ubica en un espacio de educación no formal y que si bien nace por iniciativa del Estado, cuenta en muchos casos, con un gobierno tripartito (Estado, empresa y trabajadores).

En ambas definiciones, los sectores encargados de llevar adelante estos programas han sido, en mayor o menor medida, de manera conjunta (coordinada) o de manera específica, el sector educativo y el de trabajo (Ministerio/Secretaría del trabajo). En lo relativo a la responsabilidad en la ejecución y operación de las políticas, se observa que han ido evolucionando, desde una participación con predominio del sector educativo, al crecimiento

---

<sup>100</sup> Irma Briasco, María de Ibarrola, Marcela Gallart, Moura Castro, entre otros.

<sup>101</sup> Ibarrola, María de “Las transformaciones de las políticas de formación profesional de América Latina”, Revista de la OEI,

<sup>102</sup> Briasco, I. “Panorama de la educación para el trabajo en Iberoamérica” OEI, IVETA, conference Montego Bay, Jamaica, 2001.

de participación de los ministerios/secretarías de trabajo, y en algunos casos, una buena experiencia en el manejo conjunto de ambos sectores, de políticas de capacitación laboral.

En el análisis de la problemática que estamos desarrollando, se han considerado esos antecedentes, sean los impulsados como parte de las políticas educativas o como parte de una política laboral, toda vez, que el centro de nuestros análisis son las políticas públicas sobre capacitación laboral en México y Perú, sin embargo, no constituyen la parte central del estudio, sino los referentes sobre el tema.

En ese sentido, me permito plantear una clasificación de las políticas sobre capacitación considerando, si forman parte de políticas sectoriales (industrial, agropecuario, construcción, etc), educativas, laborales, o algunas combinaciones entre las anteriores y, que han operado durante el periodo de análisis (1990-2000). Estos elementos para clasificar las políticas, me permitió construir los siguientes cuadros:

### PERÚ: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL

Programas		Año de creación	Última modificación
Sectoriales:	SENATI	1961	
	SENCICO	1975	
	INICTEL	1973	
	CENFOTUR	1973	
Educativos	ST/EBL/ST	1945	1972/1982
	ESEP/IST	1972	1982
	ISP	1982	
CENECAPES /CEO's/CECAPE		1972	1982
MTPE	PROJOVEN	1993	
	PRL	1994	
	CA	1993	

SENATI (Sistema Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial), SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción), INECTEL (Instituto Nacional de Investigaciones y Capacitación en Telecomunicaciones), CENFOTUR (Centro Nacional en Formación de Turismo), ST (Secundaria Técnica), EBL(Educación Básica Laboral), ESEP (Escuelas Superiores de Educación Profesional), IST(Instituto Superior Tecnológico), ISP(Instituto superior Pedagógico), CENECAPES (Centros de Educación para la Calificación Profesional Extraordinaria), CEO(Centros de Educación Ocupacional), CECAPE (Centro de Capacitación Para el Empleo), PROJOVEN, PRL(Programa de Reconversión Laboral), CA(Contratos de Aprendizaje).

## MÉXICO: PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL

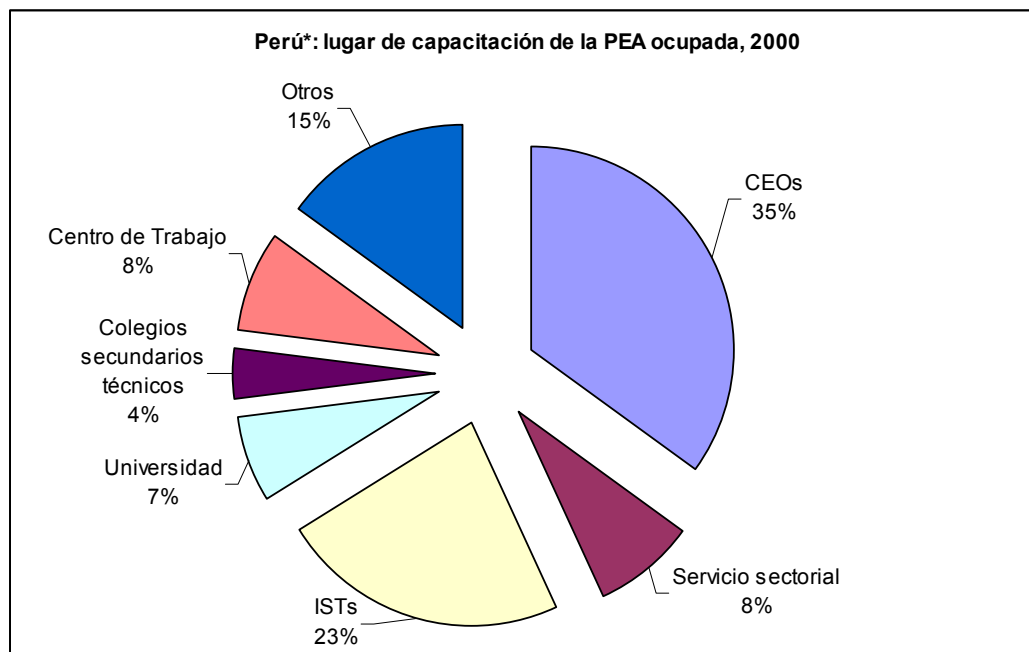
Programas		Año de creación	Última modificación
Sectoriales:	ICIC	1960	
	ICIA	1972	
Educativos	CONALEP	1978	1998
	CECATI	1960	
	DGETA		
	DGETI (CETIS, CBETIS)		
STPS/SEP	ARMO	1960	
	CONOCER	1994	
	PROBECAT	1984	1992/1994
	CIMO	1987	1992/1994

ICIC (Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción), ICIA (Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera), CONALEP (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica), CECATI (Centros de Capacitación Tecnológica Industrial), DGETA (Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria), DGETI (Dirección General de Educación Tecnológica Industrial), CETIS (Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios), CBETIS (Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios) CONOCER (Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral), ARMO (Programa de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra), PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados), CIMO (Programa Calidad Integral y Modernización).

Si bien, la estructura del “sistema de capacitación” en el Perú, refleja las distintas formas e instituciones que la brindan, para tener un mayor acercamiento de cual es el impacto que cada uno de ellos tiene sobre la capacitación laboral, debemos remitirnos a analizar los resultados de todos aquellos trabajadores que manifestaron haber recibido capacitación laboral.

Para ello revisamos los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2000 que nos revela que son los CEOs, CENECAPES y CECAPES los lugares donde acude en mayor proporción (35%) los trabajadores a recibir algún tipo de capacitación y en las modalidades que se ofrecen en las mismas. Otra de las instituciones importantes, por el porcentaje que capacita, lo constituyen los Institutos Superiores Tecnológicos; los servicios sectoriales sólo capacita al 8% de la PEA que manifestó haber tomado cursos de capacitación, similar porcentaje se observa en las empresas. Debemos señalar que en la categoría Otros, se encuentra los que recibieron capacitación mediante los programas que desarrolla el MTPE desde 1996, como es el PROJOVEN.

**Gráfico N° 7**



\*se refiere sólo al ámbito urbano

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2000.

### 3.1.1 Antecedentes sobre capacitación laboral en el Perú

Los antecedentes de la capacitación laboral como función pública en el Perú data desde mediados del siglo XX, con la creación de la secundaria técnica (1945) como una variante de la secundaria común. A través de la secundaria técnica se impartía capacitación a nivel agropecuario, comercial, industrial y de labores del hogar, las mismas que eran brindadas en institutos y colegios de especialización técnica.

Otras experiencias ligadas a la capacitación fue la creación mediante impulso del Ministerio de Trabajo peruano de los Centros de Formación Profesional (CENFOR) en 1956, que según investigadores<sup>103</sup>, aún subsisten en algunas provincias del país pero con una participación limitada.

<sup>103</sup> Saavedra, J. Y Juan Chacaltana en "Exclusión y oportunidad, jóvenes urbanos y su inserción al mercado de trabajo y en el mercado de capacitación" GRADE, Lima, Perú, 2000.

El sistema de capacitación más importante que el Estado peruano ha creado fue a iniciativa del sector privado; así en 1961 a iniciativas de la Sociedad Nacional de Industrias, el Estado creó el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), con el fin de capacitar y perfeccionar a la mano de obra de este sector. La mayor proporción del financiamiento<sup>104</sup> lo hacen los empresarios a través de un impuesto a las planillas de empresas de 20 y más trabajadores.

El SENATI no sólo brinda capacitación, sino también ofrece formación profesional desagregada en tres niveles técnicos (operativo, medio y superior); el primero de ellos está dirigido a los jóvenes (14 a 24 años) que no cuentan con calificación previa o a trabajadores activos calificados o semicalificados; los otros niveles están dirigidos a los ocupados y se brinda cursos en actualización o perfeccionamiento. En el diagrama se detalla la primera opción mencionada.

**SENATI: programas de formación profesional y de capacitación en el nivel de técnico operativo**

Formación profesional	Capacitación
Aprendizaje dual Calificación de trabajadores en servicio	Actualización tecnológica para técnicos operativos Capacitación dentro de la empresa Capacitación en oficios Capacitación para la pequeña y microempresa Nivelación académica

Fuente: tomado del libro “Exclusión y oportunidad, jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación” de Saavedra y Chacaltana, pag. 88.

Algunos resultados en la década de los noventa del SENATI, permite ver el dinamismo que viene consiguiendo la institución en materia de capacitación especialmente; así, entre 1996 y 1999, reporta un incremento de 35% de participantes en programas de formación y

<sup>104</sup> Ver anexo de las normas legales del SENATI



capacitación (de 124 mil a 167 mil participantes), siendo esta última la de mayor crecimiento, se duplicó en el mismo periodo, hecho que ha significado que dentro de total de las actividades de la institución, pase a representar del 29% en 1996 el 43% en 1999.

Debido al éxito del SENATI, en los setenta se crearon otras instituciones de capacitación sectoriales tales como: el Centro Nacional de Aprendizaje de Servicios de Hoteles, hoy denominado Centro Nacional en Formación de Turismo (CENFOTUR), el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) y el Instituto Nacional de Investigaciones y Capacitación en Telecomunicaciones (INICTEL).

El SENCICO es un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción, imparte distintos niveles de formación (operativo, técnico, profesional)<sup>105</sup>, en cada uno de ellos tiene programas que se encargan de calificar, perfeccionar o especializar en todos los niveles ocupacionales de la industria de la construcción. La estructura de capacitación es modular, lo que permite a los participantes, avanzar de acuerdo a sus necesidades y a su vez puedan alcanzar certificaciones progresivas. Resultado preliminares para el año 2000, señalan que en promedio se capacita poco más de 28 mil alumnos.

El INICTEL tiene como función capacitar y especializar a trabajadores del sector, la misma que se brinda a través del Instituto de Educación Superior de Telecomunicaciones y Telemática (ESUTEL). Los servicios que brinda este instituto comprende programas de formación a nivel de licenciatura y de posgrado, así como cursos y programas de especialización y actualización. Resultados para 1998, indicaban que estudiaban en este instituto alrededor de 700 alumnos, en su mayoría conformado por jóvenes.

---

<sup>105</sup> Información disponible en el web site de SENCICO: <http://sencico.gob.pe>

El CENFOTUR está vinculado al sector turismo del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negocios Comerciales Internacionales (MITINCI); brinda capacitación en cursos cortos o básicos en ramas relacionadas a la industria del turismo; también brinda cursos profesionales cuya duración es de 3 años. En 1998, se registraron 680 alumnos matriculados en los cursos cortos o básicos.

En la década de los setenta, específicamente con la reforma educativa de 1972<sup>106</sup>, se gestan estrategias de capacitación dentro del mismo sistema educativo. En ese sentido, se adiciona al Sistema de Educación Básica Regular (EBR) que comprendía los niveles de primaria y secundaria, la Educación Básica Laboral (EBL) para aquellos jóvenes y adultos que no completaran la educación básica. La EBL sustituyó a la secundaria técnica y en su operación, combinaba educación general con calificaciones en áreas ocupacionales específicas.

En esa misma reforma se crearon las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) que proveía formación conducente a la certificación como bachiller profesional, dicha certificación permitía ingresar al mercado laboral sin tener que pasar por la universidad. Asimismo, se creó la certificación para determinados oficios, dentro de un régimen no escolarizado e impartidos por instituciones públicas y privadas denominadas CENECAPES y en las Unidades de Instrucción (UIs) ubicadas en las empresas del sector industrial y de servicios.

Estas estrategias de capacitación operaron en la época del gobierno militar (hasta 1980) y es transformada a través de otra reforma al sistema educativo en plena etapa de vida democrática con el D.S N° 23384 del año 1982. En esta reforma, se vuelve a la secundaria técnica (que ofrece competencias para acceder a un puesto de trabajo), desaparecen las ESEP y se convierten en Institutos

---

<sup>106</sup> Ley General de Educación, N° 19326 de 1972.

Superiores Tecnológicos (IST), se crean además los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) dedicados a la formación de profesores; para aquellos que no hubieran culminado la educación secundaria, se crea la educación ocupacional como modalidad formativa, que se imparten a través de los Centros de Educación Ocupacional (CEO), los Servicios de Capacitación Sectorial y Programas de capacitación de las empresas (ex-Uis).

En la década de los noventa, el Estado implementa nuevas propuestas en torno a la capacitación laboral, incluyéndose en la legislación laboral, los Convenios de Formación Laboral Juvenil, del cual se deriva el programa PROJOVEN, los Contratos de Aprendizaje (CA), las prácticas pre-profesionales, las políticas que buscan atender el efecto en los trabajadores desplazados de empresas públicas privatizadas, traducido en el Programa de Reconversión Laboral (PRL), entre los principales.

### **3.1.2 Antecedentes sobre capacitación laboral en México**

Como se mencionó anteriormente, en México desde mediados del siglo XX, se ha venido desarrollando un sistema de capacitación laboral a través del sector educativo, específicamente, en el Subsector de la educación tecnológica, cuya referencia explícita para la formación han sido “los sectores económicos o las ocupaciones concretas”. Este tipo de capacitación que corre a cargo del sector educativo, María de Ibarrola la clasifica como capacitación para el trabajo, mientras que señala la investigadora, las políticas de formación en el trabajo “son responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y se orientan a la capacitación de la fuerza de trabajo en las empresas”<sup>107</sup>, cabría agregar, que no coincidimos totalmente con esta

---

<sup>107</sup> OIT, Ibarrola, M. de “Las políticas de formación para el trabajo en México en la coyuntura económica actual”.

aseveración, porque los programas que están a cargo de la STPS combinan ambos tipos de capacitación, como lo podemos observar a través del PROBECAT por ejemplo, y como se detallará más adelante.

Observando la evolución y trayectoria de las instituciones dedicadas a la formación profesional y capacitación en México, puedo señalar que al igual que en el Perú y en muchos países de América Latina, en sus inicios prevalecieron los modelos de oferta. El “Sistema de Formación para el trabajo” comenzó a tomar importancia a inicios de la década de los sesenta, la misma que fue reforzada con la consolidación de las bases de la oferta de educación técnica y de capacitación para el trabajo por iniciativa de la SEP, aún cuando no existía una vinculación específica con las empresas.

La Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) atiende la oferta educativa tecnológica, en esta subsecretaria se encuentran instituciones de educación divididos en cinco niveles: Capacitación, Medio Básico, Medio Superior, Superior y Posgrado, que forman parte del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET). Dentro del SNET existe la opción de capacitación no formal, tanto en el trabajo como para el trabajo y consiste en cursos de corta duración dirigidos a la capacitación de adultos.

En el nivel de “capacitación” se atiende a población con estudios de primaria, las Secundarias Técnicas, mientras que en el nivel “medio básico” las opciones incluyen a los Centros de Capacitación Tecnológica Industrial (CECATI) y las alternativas en el nivel medio superior abarcan bachilleratos universitarios, centros de estudios tecnológicos, estudios bivalentes y estudios técnicos terminales, como el CONALEP y los que prestan los centros dependientes de la DGETI y la DGETA, etc. A nivel superior encontramos a las universidades tecnológicas.

El CECATI es un programa federal que depende de la Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo de la Secretaría de Educación Pública. Fue creada en el año 1960 y es considerada la de mayor antigüedad en este ramo de la educación; su cobertura es nacional. Es el sistema más significativo de mano de obra para el trabajo industrial a nivel de operarios. Su población objetivo está conformado por los jóvenes, los de reciente ingreso al mercado de trabajo, y en aquellos que quieren especializarse en una determinada ocupación. La inscripción a los cursos o especialidades básicas no exigen antecedentes académicos; están dirigidos a cualquier persona que sepa leer y escribir.

El sector privado participa en los CECATI, tanto en el diseño del currículum, la planeación de los cursos, en la gestión de los planteles y la oferta directa de cursos de formación que son validados por los CECATI.

En la DGETI operan los CETIS que permiten al alumno cursar una carrera técnica, después de terminar los estudios de secundaria. Su duración es de seis semestres, y los egresados pueden trabajar de inmediato en el sector productivo o establecerse por su cuenta. Por otra parte los CBTIS imparten educación bivalente, pues es propedéutico terminal: el alumno estudia el bachillerato y, al mismo tiempo, como una ventaja adicional, una carrera técnica. La modalidad bivalente se imparte en la mayoría de ellos en el Sistema Educativo Escolarizado y en algunos planteles con el Sistema de Educación Abierta (SAETI).

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)<sup>108</sup>, creado en 1978 busca complementar la formación técnica profesional como carrera, con la oferta de cursos de capacitación *para* y *en* empresas y programas de corta duración para trabajadores

---

<sup>108</sup> El CONALEP es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

desempleados, asimismo, esta reestructurando el programa curricular, reduciendo el número de carreras e introduciendo esquemas modulares. A mitad de la década de los noventa se realizó un proceso de estandarización de la capacitación, a partir de normas de competencia y con el propósito de hacerla compatible con el sistema de formación escolar. Asimismo, se está proyectando la descentralización operativa y administrativa de los planteles.

En los órganos de gobierno de cada plantel del CONALEP hay instalados comités de vinculación con empresarios locales. Estos comités definen el tipo de vinculación con las empresas, promueven las acciones de capacitación, pueden solicitar nuevas carreras, entre otras competencias.

A nivel de políticas laborales, en la década de 1960 surge el Programa de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), cuyo componente principal era el contrato de aprendizaje a nivel de empresa, cuya línea de aprendizaje era “inductiva”. Este programa no fue bien recibido por parte de los Sindicatos que buscaron su eliminación que se materializó con la reforma de la LFT en 1970.

En los setenta se intenta crear un verdadero sistema de formación<sup>109</sup>, partiendo desde el nivel micro (empresa), luego por rama de actividad (se crean institutos de formación profesional como el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción (ICIC) y el Instituto de Capacitación de la Industria Azucarera (ICIA)), por región y a nivel nacional, la misma que es plasmada en la LFT de 1978, en la que se establece el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento por parte de los patrones. La base de este sistema son las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento a nivel de empresas, integrados por igual número de representantes de los

---

<sup>109</sup> L. Mertens “La descentralización y el sector privado en la trayectoria de la formación profesional en México” en *Formación para el Trabajo: ¿Pública o Privada* coord. Por A. Labarca, CiNFOTUR, 1999.

trabajadores y de la empresa. Sin embargo, aún no existía una vinculación estrecha entre la oferta de la educación técnica profesional y el sector productivo.

El ICIC se fundó en los años sesenta como una iniciativa de los empresarios/cámaras de la rama de la construcción. Es de las pocas instituciones que han sobrevivido y que ha sabido actualizarse y adaptarse a los nuevos contextos. Desde 1995 ha descentralizado su operación a nivel estatal.

Para la década de los ochenta se detectan “fallas de mercado” en el mercado laboral, que afectan a estos programas, tanto a nivel general como sectorial, entonces el Estado opta por ocupar el papel de facilitador de la formación de grupos vulnerables y excluidos del “sistema de capacitación” como son los desempleados y los trabajadores de la pequeña y mediana empresa. En esta época, y como sostiene A. Arteaga, la política de empleo se concentra “en el desarrollo de la productividad y competitividad del sector privado, especialmente la pequeña y mediana empresa, así como en el desarrollo de los mercados de trabajo”<sup>110</sup>.

En esta década se pusieron en marcha políticas de empleo, que también fueron denominadas como “políticas activas” del mercado de trabajo, ante las limitaciones y problemas del sistema de formación-capacitación de mano de obra. Bajo este enfoque, las políticas de mercado de trabajo y por ende de la formación de mano de obra, deberían pasar de una conceptualización estática de soporte al ingreso, la sobrevivencia y la protección, a una dinámica orientada al futuro e invirtiendo en la persona, para que ella misma pueda hacerse cargo de su proyección y protección en el mercado de trabajo (OCDE, 1990).

---

<sup>110</sup> Arteaga, A.; Sierra, S; Bulow Von, M. “Human resource development in México: recent policies” Ginebra, OIT, 1996.

Se partió de la necesidad de dar mayor énfasis a la capacitación en el trabajo, articulándola con la capacitación para el trabajo. Los dos grandes programas que son diseñados bajo ese enfoque son el PROBECAT y el CIMO, que se sitúan en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, aunque se vinculan en la ejecución con la oferta educativa generada en la Secretaría de Educación Pública.

Los programas PROBECAT y CIMO son los exponente más evidente del cambio de la formación en el trabajo de acuerdo al concepto de políticas activas de mercado de trabajo, al menos en su dimensión de hacer partícipe a los actores de producción, en este caso sobre todo los empresarios, en la definición y ejecución de las actividades. La particularidad de ambos programas es que no son ejecutores de la formación, sino instancias intermediarias y facilitadoras entre la oferta existente y la demanda.

Estos dos programas (PROBECAT y CIMO) son complementados por otros componentes, como: el fortalecimiento de los servicios estatales de empleo, el fortalecimiento institucional, las inversiones complementarias en centros de capacitación.

En México se emprendieron dos propuestas de innovación institucional de índole tripartita. La primera es el Consejo Mexicano de Productividad y Competitividad, que partió de una instancia de consulta sobre la política de productividad y competitividad a nivel nacional y que después llevó a la instalación de consejos estatales y por rama de actividad. En segundo lugar, desarrollar instrumentos que puedan ser de utilidad para las estrategias de productividad de las organizaciones; por ejemplo, esquemas de medición de productividad, conceptos de innovación en organización empresarial y modelos de capacitación masiva en planta, entre otros.

La propuesta de innovación institucional para articular y estimular la formación de la mano de obra es la normalización y certificación de



competencias laborales. Ante la creciente necesidad de impulsar la capacitación en las empresas para mejorar la productividad, se hace evidente la ausencia de criterios y reconocimientos acerca de las habilidades y conocimientos mostrados. Una mayor normalización y certificación sería de mucha utilidad para ir orientando tanto a la empresa como al trabajador.

En los noventa se mantienen las políticas activas de mercado de trabajo en un nuevo marco: el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo. Se busca transformar la oferta generada por el sistema público; se plantea una innovación integrada de todo el sistema de formación con el lanzamiento del Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), resultado de un acuerdo suscrito entre la SEP y la STPS en 1995. Se diagnostica que el problema de la oferta de formación es sobre todo un problema de calidad, por ello se busca una reestructuración profunda del sistema escolarizado en general y en particular de la capacitación y la formación técnica profesional.

### **3.2 Las relaciones laborales en México y Perú**

En el caso peruano, la reforma laboral cambió las relaciones laborales que hasta entonces existían, e impuso otros mecanismos de acceso al mercado de trabajo. Aparecieron nuevos esquemas en que prevalecen los conceptos de flexibilidad, productividad, cambio tecnológico y movilidad de la fuerza de trabajo, que implicaban reestructuración de los puestos de trabajo o crear nuevos empleos.

La flexibilidad laboral, fue implementada a decir de investigadores y organismos, porque se le consideraba como traba en la inversión y creación de empleo por la existencia de rigideces en el mercado de trabajo que constituía un obstáculo importante para lograr el crecimiento económico. La

rigidez era causada por diversos factores, entre los cuales R. Lagos<sup>111</sup> señala: las restricciones institucionales, las políticas sociales, la legislación y los acuerdos colectivos, las negociaciones centralizadas, la intervención sindical y las directrices gubernamentales.

Desde 1970 y hasta 1991, estuvo vigente un régimen de **estabilidad absoluta**<sup>112</sup> **en el empleo**, sustentada en la Constitución de 1979 que establecía la nulidad absoluta del despido injustificado, es decir, el despido se justificaba si y sólo si, existían “causas justas” demostrables judicialmente por el empleador. Este sistema que regía de manera general, tenía características particulares, exceptuándose a ciertos tipos de trabajadores, como los de ocupaban puestos de confianza, y aquellos que carecían de antigüedad en la empresa (los que tenían menos de 3 meses de antigüedad en el empleo), a los que se consideraba en periodo de prueba y cuyo número no podía exceder al 10% del total de trabajadores permanentes de la empresa.

Con la reforma laboral de 1991, y con el cambio de la carta Constitucional de 1979 por la de 1993, se elimina la estabilidad absoluta y en su lugar se implementa una “estabilidad relativa en el empleo”. Se creó la figura del despido arbitrario, asimismo se amplió las “causas justas” de despido, incorporándose algunas asociadas a problemas de conducta y a la incapacidad productiva del trabajador. También se ampliaron las causas de los ceses colectivos (despidos de más del 10% de trabajadores de planta si indemnización alguna) incorporándose una modalidad denominada “causas económicas”. Otro cambio que se destaca en la reforma, es que si bien se mantuvo el periodo de prueba en tres meses, se añadió la posibilidad de ampliarlo a seis meses para trabajadores calificados y a un año para los puestos de confianza.

---

<sup>111</sup> Lagos, R. “Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo” en la Revista de la CEPAL, N° 54, diciembre de 1994, pp 81-91.

<sup>112</sup> La figura de Estabilidad Absoluta en el Empleo en el caso peruano, apareció en 1970 con el D.L. N° 18471 y desde 1979 estuvo amparada por el Artículo 48 de la Constitución Política del Perú promulgada ese año. A mediados de los años ochenta se le reguló con la Ley 24514 y su reglamento (1988).

Otras áreas que modificó la reforma laboral tiene que ver con las modalidades de contratación temporal que se amplió, asimismo se ampliaron las modalidades de capacitación laboral, se unificaron los tratamientos en torno a la Compensación por Tiempo de servicios (CTS), etc. En estas nuevas condiciones a las que se suma el proceso de mejora tecnológica, provocaron la excedencia de muchos trabajadores del sector formal de la economía. En algunos caso se plantearon esquemas de reconversión productiva, en otros, se pusieron en marcha cursos de capacitación laboral, pero en muchos casos, el sector informal actúo como último (algunos sostienen que el primero y único) refugio.

En cuanto a las relaciones laborales, los sindicatos peruanos no han tenido ni tienen poder de negociación política; estarían considerados dentro del llamado sindicalismo de protesta y como tal su papel se reduce a las negociaciones laborales. Además, son sindicatos de tipo horizontal y descentralizados lo que ha restado capacidad de interlocución con las autoridades gubernamentales. Con la reforma laboral se disminuyó aún más su débil presencia que mantenían mediante la “atomización sindical”, esto es, la presencia de varios sindicatos en un mismo centro de trabajo, y que sólo deberían cumplir el requisito de tener al menos 20 integrantes. Esta atomización le resta fuerza para negociar mejoras laborales, e incluso provoca que se obtengan beneficios contradictorios y diferenciados entre los sindicatos de una misma empresa.

En México, no se puede hablar propiamente de una flexibilización laboral, porque la reforma laboral no se ha realizado; sin embargo, el ajuste o flexibilización que se hizo a los contratos, junto con las políticas de pactos, han establecido nuevas reglas del juego entre trabajadores y patronos, es decir, el gobierno impuso nuevos mecanismos de operación entre empresarios y obreros. Como resultado de estos cambios, el mundo laboral funciona de hecho en sintonía con las necesidades de las empresas, al mismo tiempo que el actor sindical ha visto disminuida su presencia como interlocutor.

Esos resultado, muestran que el mundo laboral pasa por una transición atípica, ya que la reforma laboral no está en la Constitución ni en la Ley Federal del Trabajo, pero en la práctica opera. Asimismo, en el corto plazo ha dominado la reforma de piso, pero hace falta introducir el horizonte del largo plazo en la reforma laboral que se requiere en México como una pieza indispensable de la competitividad y productividad tan enunciadas en los discursos, pero tan poco practicadas en la realidad.

El sector obrero oficial, comandado por la CTM, se opone a una reforma laboral, porque tal vez considera, que a pesar de todas las modificaciones, la actual legislación los protege, y sobre todo, les permite moverse políticamente dentro de las amplias avenida de la “discrecionalidad y transgresión” en las relaciones laborales<sup>113</sup>.

### **3.3 Recuento de las políticas y programas de Formación laboral en México y Perú que operaron entre 1990-2000**

**México:** en la década de los noventa, se establecieron Políticas, Programas y Acuerdo Nacionales que tuvieron a la formación y la capacitación como centro de sus preocupaciones. Así el 16 de julio de 1990 se suscribió el "Acuerdo Nacional de Productividad", donde se propugnaba la realización de un esfuerzo educativo a través de acciones desarrolladas por programas nacionales orientados a la modernización educativa (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica, ANMEB1992) y a la capacitación y productividad.

En lo que atañe al ANMEB de 1992, son dos los elementos básicos relacionados que tienen que ver con ese acuerdo, y se refiere a la formación del maestro (desde la formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación) y la Actualización, Capacitación y Superación del

---

<sup>113</sup> Bensusan, G. “Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral”, Revista Mexicana de Sociología, México, enero 1994.

Magisterio en ejercicio (Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros).

El 25 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPC), en cuyos puntos básicos<sup>114</sup> de consenso se señala que: los sectores entienden a la productividad como un concepto que trasciende a la mera relación operativa entre producto e insumos, e implica, como lo establece el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, “un cambio cualitativo que permita a nuestra sociedad -tanto en la empresa pública, privada o en el sector social- hacer mejor las cosas, utilizar más racionalmente los recursos disponibles, participar más activamente en la innovación y en los avances tecnológicos, abrir cauces a toda población trabajadora para su más activa y creativa participación en la actividad económica y en los frutos generados en ella”.

En lo que se refiere a los recursos humanos, este acuerdo menciona el compromiso de las partes firmantes para promover dentro de los centros de trabajo prioritariamente las políticas orientadas a la superación cualitativa de los recursos humanos y a la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las actividades laborales, que promueva la satisfacción de las necesidades del trabajador, su mayor participación en el mejoramiento de los procesos productivos, el trabajo en equipo, la seguridad en el empleo, el ambiente laboral sano y digno y el sentido de participación del trabajador, y en su caso, de sus organizaciones en el futuro de la empresa<sup>115</sup>.

Los retos sobre la productividad que enfrentan empresas, sindicatos y trabajadores no sólo tienen que ver con factores externos, sino también con factores internos, en ese sentido es necesario que al interior de las organizaciones se tienen que modificar entre otras cosas, la organización del

---

<sup>114</sup> En este acuerdo se consideran los siguientes puntos básicos: la construcción de una nueva cultura laboral propicia a la productividad y calidad, modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo (empresariales, sindicales y gubernamentales), énfasis en la capacitación y desarrollo de recursos humanos, fortalecimiento de las relaciones laborales, modernización tecnológica y cuidado del entorno macroeconómico.

<sup>115</sup> Gibson Rowan, *Repensando el Futuro*. Editorial Norma, México, 1997.

trabajo, los nuevos sistemas de remuneración, las nuevas formas de impartir y adquirir destrezas y calificaciones, ajustadas a las necesidades actuales de las empresas y a la seguridad en el empleo y movilidad profesional dentro de la empresa.

Otro proyecto ligado a la capacitación que se creó en la década de los noventa fue el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC). Este proyecto se creó a iniciativa del Gobierno Federal en el año 1994, como expresión de la voluntad conjunta de éste y sus dependencias y los Sectores para atender las demandas sociales y de mercado de trabajo. Para su ejecución se concerta el apoyo del banco mundial y se crean el Consejo de Normalización y Certificación de la Competencia Laboral (CONOCER) y la Unidad de Apoyo Administrativo del Proyecto (UAAP).

En el mes de mayo de 1994, se crea el Consejo Mexicano de Productividad y Competitividad (COMEPROC), como un cuerpo colegiado de todos los sectores y el Gobierno de la República, y posteriormente los consejos estatales de COMEPROC, con los siguientes objetivos: i) proponer sistemas donde la remuneración de los trabajadores refleje el aumento de su productividad; ii) mejorar condiciones de seguridad e higiene laboral y abatir los riesgos de trabajo; y iii) elevar la calificación de trabajadores y productores, e impulsar la competitividad.

Otro acuerdo fue el denominado "Alianza para la Recuperación Económica" firmado en 1995, que en uno de sus capítulos establece acciones concretas en materia de capacitación, como la ampliación de los programas de "Becas para trabajadores desempleados" y de "Calidad Integral y Modernización", así como indicaciones para el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral". Finalmente, el acuerdo denominado "Diálogo Obrero-Empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral", del 13 de agosto de 1996, de carácter tripartito, contiene también importantes y explícitas referencias a la formación.

En cuanto al fortalecimiento del capital humano, era considerado un elemento estratégico, la misma que estaba reforzada en el discurso del presidente E. Zedillo “Vamos a hacer un esfuerzo extraordinario para elevar la inversión en el más valioso de nuestros activos: el capital humano. El propósito de este Consejo es justamente aportar los elementos de apoyo y de asesoría, para que nuestro capital humano encuentre las vías más efectivas para elevar su rendimiento, sus niveles de ingreso y su bienestar”<sup>116</sup>.

En materia de capacitación se buscaba promover una vinculación más estrecha entre la empresa, los centros educativos y las instituciones de capacitación; conjuntamente con la participación de los sectores productivos, las autoridades educativas y laborales; asimismo, se buscaba promover el establecimiento de normas sobre capacidad laboral y nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente (Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral –CONOCER-). De este modo se daría a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la práctica laboral un reconocimiento análogo al obtenido en el sistema escolar.

El CONOCER fue considerado como el eje de la reforma estructural de la capacitación. Asimismo, se señalaba que era el mecanismo necesario para orientar la capacitación a la demanda y a la formación permanente y flexible.

Este sistema contaba con cuatro componentes: a) El sistema normalizado de competencia laboral, a través de cual se esperaba que los sectores productivos, con el apoyo del Gobierno Federal, difieran y establecieran normas técnicas de competencia laboral por rama de actividad y grupo ocupacional; b) El sistema de certificación de competencia laboral, es el que establecía el mecanismo de evaluación, verificación y certificación de conocimientos, habilidades y destrezas de los individuos, independientemente de la forma en que los hayan adquirido;

---

<sup>116</sup> Discurso pronunciado por el Primer Mandatario de la Nación en el salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos, durante la reunión en la cual se instaló el Consejo Mexicano de Productividad y Competitividad, el 23 de Mayo de 1995.

c) Transformación de la oferta de capacitación, en el sentido que se organice como un sistema modular basado en normas de competencia y flexible y que permitía a los individuos transitar entre los módulos de acuerdo con sus necesidades y a las empresas contratarlos en función de sus requerimientos; y d) Estímulos a la demanda, cuyo propósito central era apoyar la conformación y desarrollo del mercado de la capacitación basada en normas de competencia y a su certificación. Este componente prestó especial atención a los grupos de población que no cuentan con los recursos necesarios para acceder al sistema, jóvenes que buscan el primer empleo, desempleados y trabajadores desplazados por la reconversión productiva.

Ante los esquemas rígidos de los programas de formación para el trabajo, se planteaba flexibilizarlos, de manera tal, que sea posible alternar el estudio y el trabajo a lo largo de la vida. Para llevar adelante dichos cambios, se señalaba que debería aumentar significativamente la infraestructura para la capacitación; asimismo, dado la magnitud del reto, se consideraba que dicho esfuerzo debería ser compartido con el sector privado.

Los cambios en los programas de formación laboral, genera que cambie el rol del Estado y pase de un “rol de regulación y control del mercado de trabajo, a un rol de promoción y fomento de la productividad y competitividad de las empresas en el que la *capacitación* es protagónica”<sup>117</sup>. Se plantea entonces una política activa de empleo<sup>118</sup> dirigida a incrementar la productividad, particularmente de las empresas pequeñas y medianas, y a promover la capacitación y entrenamiento de la mano de obra.

---

<sup>117</sup> Ibarra, A. “Reforma estructural de la formación y capacitación de recursos humanos. México: Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (mimeo), 1995.

<sup>118</sup> Las políticas activas en el mercado laboral involucra una amplia gama de intervenciones del Estado, como la creación directa de empleo, el apoyo a la inserción ocupacional de los desempleados y la mejor adecuación de la oferta y demanda de trabajo (intervenciones que pretenden responder a situaciones socialmente ineficientes o inaceptables asociadas a las llamadas “fallas de mercado”). En ese sentido se considera como tal, a las políticas que intentan mejorar la función distributiva del mercado de trabajo



En México, las políticas activas en el mercado laboral, que fueron desarrollados en un alta proporción por la STPS comprende entre otros, las siguientes políticas: el servicio público de empleo, el apoyo a la capacitación y reentrenamiento de la fuerza de trabajo, la promoción del autoempleo y la microindustria, el desarrollo de los programas emergentes de empleo, el fomento de la calidad, productividad y competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa; y la modernización y cambio estructural de la capacitación.

**Los programas de empleo en el periodo 1990-2000 en México eran:**

Servicio Nacional de Empleo (SNE)

- Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)
- Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO)
- Comisiones mixtas de capacitación
- Capacitación no formal para el trabajo (para adultos a través de Misiones Culturales, el CONALEP y, los Centros de Formación Básica para Adultos)
- Programa de Inversiones Complementarias en Centros de Capacitación
- Formación, actualización y capacitación de docentes.
- Programa de Modernización de la Administración Pública
- la SECODAM desarrolló la metodología y promovió la implantación del Sistema Integral de Formación y Capacitación (SIFOC)

**Perú:** en la década de los noventa en el Perú se implementaron políticas laborales, denominadas también, políticas activas, que estuvieron a cargo, principalmente por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, conjuntamente con instituciones capacitadoras del sector público y privado.

Las actividades en materia de políticas laborales comprendieron entre otros de los siguientes servicios: el servicio público de empleo, que generó una bolsa de trabajo, asimismo se creó el Sistema de Información Laboral (SIL) que apoyaba al servicio público de empleo, el apoyo a los programas de capacitación como el PROJOVEN, el reentrenamiento de trabajadores desplazados de las empresas públicas a través del Programa de Reconversión Laboral (PRL), la promoción del autoempleo y la microindustria, etc.

los canales de educación, formación profesional y capacitación en el Perú esta conformado por el sistema de educación básica, que incluye una modalidad de educación secundaria técnica que provee formación laboral, las universidades y los Institutos Superiores Tecnológicos, los Institutos Superiores Pedagógicos y las Escuelas de Educación Superior, los Centros de Educación Ocupacional (CEO) que brindan formación en carreras cortas (menos de tres años o incluso meses) a las que pueden acceder personas que no hayan finalizado la secundaria y los Servicios Nacionales de Capacitación Sectorial que ya se detalló en un apartado anterior.

Además de estas instituciones, debe tenerse en cuenta la capacitación laboral que se realiza desde las empresas mismas. Esta es importante en la medida que alrededor de las dos terceras partes de la capacitación laboral que reciben los trabajadores se ofrece en las empresas (Chacaltana y Sulmont, 2004, p. 236).

**Las políticas y programas implementados en la década de los noventa fueron:**

- *Programa de Formación Laboral Juvenil (PROJOVEN)*
- *Proyecto de Reconversión Laboral (PRL)*
- Los contratos de aprendizaje (CA).

En 1997 se crea una organización dedicada a la formación y capacitación conocida como “Foro Peruano de Capacitación Laboral” (FOPECAL). Esta organización nace a instancia de la Sociedad Nacional de Industria (SNI), participan también la SIN, ministerios, organismos sin fines de lucro, centros educativos y organismos internacionales, todas ellas entidades vinculadas al desarrollo educativo.

Otro programa que articula las políticas de Estado sobre la materia con los agentes involucrados en el mercado educativo es el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y de Promoción del Empleo (FONDOEMPLO) que inició sus actividades en 1998 y es persona jurídica de derecho privado.

## **Capítulo IV. Análisis comparativo sobre Políticas Públicas de Formación para el trabajo en México y Perú (1990-2000)**

La última década del siglo XX registra diferencias en ciertos aspectos de las políticas públicas y laborales entre México y Perú, que responden al entramado institucional, social y político de ambos países, sin embargo, también se observan convergencias en las políticas de capacitación laboral, toda vez que se busca responder a las mismas exigencias de los mercados mundiales.

En la década específica (los noventa) que se analiza los programas de capacitación laboral, tanto en México como en Perú, representa momento de grandes transformaciones o punto de quiebre tanto de las políticas, así como del modelo económico y de gobierno; así tenemos, que el régimen mexicano que tan solidamente había funcionado durante más de 7 décadas, comenzaba a deteriorarse lentamente desde la década de los ochenta y se acentúa en los noventa; mientras que en Perú, el entorno global y la presión de los organismos internacionales marcaba el nuevo derrotero de las políticas públicas y comienza el proceso de reformas estructurales, que da un vuelco radical al modelo proteccionista (sustitución de importaciones) que al igual que los demás países de la región había predominado en la estructura económica y política del país.

Mientras el régimen presidencialista mexicano comienza su derrumbe, en Perú, después de una década de experiencia democrática, comienza a invertirse el modelo hacía prácticas presidencialistas autocráticas, al más puro estilo (guardando la distancia) de gobiernos mexicanos de las décadas de los sesenta y setenta.

En ambos países, la orientación de la economía es hacia el modelo neoliberal, con respuestas distintas de los actores sociales y políticos en estos dos países, ante las medidas de reformas económicas, laborales y sociales que impulsa el nuevo modelo. En este escenario, aparece nuevas exigencias a los trabajadores, para acceder al mercado laboral; los sistemas de formación estaban siendo superados, tanto en contenido como en forma, y se comienza a plantear nuevos esquemas de

formación para que los trabajadores puedan competir en estas nuevas condiciones.

Interesa rescatar en este punto, la respuesta de los gobiernos y las administraciones gubernamentales en esta década ante tales desafíos planteados por el mercado laboral. Antes las nuevas exigencias, cambiaron los esquemas de formación laboral?, se dio entrada a la gestión privada?, se reformaron los contenidos y los modelos de formación?, el esquema es de competencia laboral o aún se sigue manteniendo el sistema de capacitación “tradicional”?, quién financia la formación laboral?, que características tienen los programas de formación laboral implementados en las últimas décadas del siglo XX en México y Perú?. Se espera dar respuestas a estas interrogantes las mismas que serán abordadas en el presente capítulo.

#### **4.1 Contexto de las políticas de formación para el trabajo en México y Perú en el período 1990-2000**

El análisis acerca de las políticas laborales en la última década del siglo XX en ambos países, se realiza teniendo en cuenta el contexto en la cual fueron implementadas. En este apartado, se presenta un breve análisis de las distintas áreas enfocada a las políticas laborales.

Es preciso señalar que si bien el análisis se circunscribe al período 1990-2000, en determinados temas y para el caso de México en específico, se revisa algunos años de la década anterior, toda vez, que, tanto la administración gubernamental de los primeros años de los noventa comienza en 1988, así como las políticas de formación laboral –los programas- se inician en esa década.

Aspecto económico: en México desde hacía tres administraciones gubernamentales se venía observando continuos ciclos de crisis económica al término de los períodos presidenciales; el sexenio (1982 - 1988) que antecede a las administraciones materia de la investigación, no fue la excepción a esa tendencia y en muchos aspectos marcó el rumbo, entre otros sectores, el de la

economía mexicana en las siguientes administraciones (principalmente la del sexenio de 1988 - 1994).

En el Perú, la naciente democracia instaurada en 1980 (julio 28), no trajo los resultados esperados, al cabo de dos administraciones, los resultados económicos fueron realmente catastróficos (especialmente el que corresponde al gobierno de Alán García 1985-1990). Con todo, los puntos de comparación de la crisis económica que ambos países sufrieron (en 1988 en México y 1990 en Perú) y que ya se analizaron en otro capítulo, dista mucho de ser similares.

La crisis económica de 1990 en el Perú, esta considerada como una de las más graves a nivel mundial, llegando a niveles de una “economía de postguerra” (inflación mayor al 7000% anual), superada sólo por Alemania después de la Segunda Guerra Mundial y similares a Bolivia y Argentina en la década de los ochenta.

Para hacer frente a esas crisis en el Perú, se llevaron a cabo un conjunto de políticas, enmarcadas en la reforma estructural; en México han predominado la firma de los denominados “acuerdos”, que fueron concertaciones entre los sectores (gobierno, sindicatos, empresarios) que hasta esa década formaron parte del “pacto de estabilidad social” en este país. Así, cabe mencionar al Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que tuvo una vigencia desde la administración de Miguel de la Madrid hasta los primeros años del sexenio de Carlos Salinas y, que luego se transformó en el Pacto para la Estabilidad, y el Crecimiento Económico (PECE) y el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) del sexenio 1994-2000.

En el Perú, para afrontar la crisis generalizada, se plantearon políticas que buscaban lograr el proceso de estabilización, la reinserción en el sistema económico y financiero internacional, las reformas estructurales, y el programa de compensación y desarrollo social. En materia económica, se diseñaron programas de estabilización económica, que se centró en políticas que atacara las causas de la inflación; así se propuso como objetivo, entre otros, reducir la brecha fiscal y la brecha externa.

En lo que se asemejaban antes de la década de los noventa, es que ambos países hicieron suyo el modelo de sustitución de importaciones, que originó la debilidad competitiva del sistema productivo de estos dos países; asimismo, las crisis económicas, incidieron en ambos países para que se generaran procesos de reformas del modelo económico y se formularan políticas públicas, entre ellas, las políticas laborales.

Aspecto Político: antes de la década de 1990, la revisión de los modelos políticos entre México y Perú eran prácticamente disímiles<sup>119</sup>, con muy pocos puntos de comparación, que, sin embargo, llegados a la década de los noventa, comienza a intersectarse e incluso comienza a invertirse los modelos.

Tal aseveración lo justifico con los siguientes hechos: el pacto corporativo del estado de bienestar<sup>120</sup> que prevaleció en México durante varias décadas, con una forma autocrática en la toma de decisiones (forma presidencial de los gobernantes) y una “democracia nominal”, comienza a resquebrajarse, generándose una liberalización de la forma de gobierno y donde el Partido Oficial (PRI) comienza a perder su hegemonía. Asimismo, los actores “clásicos” del pacto social van perdiendo poder de negociación. La relación capital trabajo que era consensado entre sindicato-empresa-gobierno, cambia, y sólo negocian en la década de los noventa –predominantemente- empresarios y gobierno.

En la década de los noventa en el Perú, el régimen de gobierno después del autogolpe de 1992, es comparable a las administraciones priistas de los setenta y ochenta, donde el poder presidencial era la marca de clase de México y lo fue también en ese periodo en el Perú, porque se tenía el control de las instituciones y de los distintos poderes del país. Gracias a una nueva constitución (hecha a la medida) el gobierno de Fujimori logro tener mayoría en el congreso, lo que le permitió reformar el poder judicial, colocando en los principales cargos a personas

---

<sup>119</sup> En México prevalecía un régimen corporativo que consiguió una estabilidad social fruto de la construcción de una entramado institucional fuerte que creció al amparo de los gobiernos y del partido oficial; con una “democracia nominal” a la mexicana. Mientras tanto, en el Perú se vivió etapas de regímenes militares y breves periodos de gobiernos civiles, con instituciones débiles.

<sup>120</sup> José Luis Ayala Espino señala que la intervención del Estado en la economía es propio de un “Estado intervencionista” y que dentro del mismo confluyen el Estado desarrollista, Estado empresario y Estado benefactor, dependiendo del cuál constituya el eje central de su accionar (Ayala E., José Luis “Límites del mercado, límites del Estado”. INAP, México, 1992).

afines a sus intereses; de esta manera, tenía el control sobre los tres poderes de la nación, el ejecutivo, legislativo y judicial.

Si embargo, esas características similares adolecían de un acompañamiento institucional fuerte como en el caso mexicano, que deviene desde la época de la revolución. En el Perú, apenas las instituciones comenzaban a gestarse y con este gobierno, desaparecen en algunos casos, o se trastoca a los intereses del gobernante en turno.

En esa suerte de intersección en el modelo político entre México y Perú, los noventa marca un retroceso en la vida democrática del Perú, caemos en una forma de gobierno autocrático, con una centralización de las decisiones, al mas viejo estilo de los gobiernos mexicanos. El Perú en una etapa tardía, va tomando el modelo que México hizo suyo por muchas décadas; México en cambio, en los noventa comienza a reformarse, lenta y paulatinamente; la concentración del poder presidencial comienza a resquebrajarse, ya no tiene control sobre el poder legislativo, y sobre la administración de diferentes entidades estatales; asimismo, la liberalización democrática (intervienen más partidos políticos de oposición y comienzan a ganar contiendas electorales) permite que la democracia real comience a echar raíces en la vida del país.

Aspecto institucional: la diferencia que más resalta entre ambos países –y explica en gran medida la naturaleza de las políticas públicas- es en este aspecto. Lo que caracteriza al Perú es la debilidad institucional, mientras que en México es todo lo contrario.

Encontrar respuestas a esos hechos, nos remite en el caso mexicano, hasta poco después del proceso revolucionario en México; el régimen que deviene de ese proceso, se encargó de crear las instituciones que respondían a los planteamientos sociales producto de la revolución y que los diferentes gobiernos a lo largo de décadas, fueron cobijándolos y fortaleciéndolos, no con el animo de responder a las exigencias de la población, sino para asegurarse el control y permanencia en el gobierno.



El marco institucional “oficial” mexicano, hizo posible lograr la paz social, gracias a la concertación entre las instituciones y el gobierno que no debe entenderse como la relación entre las necesidades de la población y el gobierno, sino más bien, la relación entre los intereses de las cúpulas de las instituciones y el gobierno. Es lo que se ha dado en llamar el régimen corporativo que hasta fines de los ochenta, tuvo plena vigencia. Posteriormente, los cambios en los modelos económicos, y la liberalización del país al mundo, ya no resulta funcional a los intereses del gobierno.

En el Perú, los continuos vaivenes políticos (alternancia entre breves periodos democráticos y regímenes militares) a los que se ha estado expuesto a lo largo del siglo XX, no ha permitido la creación y aún menos la consolidación de las instituciones. El Pacto social no ha existido, y si bien, se ha tratado de avanzar, cada administración desactiva el anterior para formular uno nuevo. Tal situación ha generado la debilidad institucional del país.

Esa debilidad, fue aprovechada por Fujimori, y además constituyó un factor que facilitó la autocracia que le tocó vivir al Perú durante una década y, a pesar de contar con el control de los diferentes poderes públicos del país y por lo tanto, tiempo propicio para generar instituciones fuertes, las debilitó aún más. Esa administración no tuvo la visión que si lo tuvieron en su momento, los regímenes priistas.

Las políticas públicas implementadas en los países de la región, en la mayoría de las veces, han sido fruto de la negociación o presión de la población, de ciertos sectores de la misma o de las organizaciones representativas, como los sindicatos y las cámaras empresariales.

En este contexto, la correlación entre política pública y presión social es positiva si el país es institucionalmente fuerte, y será negativa en caso contrario. Esta premisa nos permitirá comprender porque determinadas políticas se implementan en ciertos países y porque no permea en otros.

En países como el Perú con marco institucional débil, es comprensible la implementación de la reforma estructural en materia laboral, mientras que en el caso mexicano, es más complicado y por ello mismo, hasta el momento no se ha

implementado<sup>121</sup>. Cabe hacer una digresión, si bien es cierto que los gobiernos mexicanos han negociado ciertas políticas con los dirigentes de las organizaciones, que en muchos casos, más han cuidado sus intereses que la de sus agremiados, no por ello ha resultado fácil ejecutar políticas que afectan directamente a los trabajadores, como es el caso de la reforma laboral.

Aspecto social: son dos realidades distintas las que muestran México y Perú al iniciar la década de los noventa.

En el caso peruano, se vivía una situación extrema y peligrosa de descomposición social, donde campeaba la corrupción a nivel administrativo (del sector público) y el narcotráfico; pero lo más grave y preocupante a inicios de los noventa era el terrorismo que dado la magnitud de su ámbito de influencia, constituía ya una amenaza real (en esos momentos la propagando de Sendero Luminoso era cercar Lima, capital del Perú) al sistema establecido.

Este proceso de terrorismo inició con la vida democrática en 1980, es decir, a ese momento, se llevaban diez años de continua zozobra social, con cuantiosas pérdidas humanas y materiales.

En México el panorama era diferente, a pesar de la crisis económica de 1988, y de los problemas de los resultados electorales de ese año, se observaba cierta paz social, que fue rota con el alzamiento del EZLN en 1994, pero que no constituyó una amenaza real para el gobierno.

Este panorama suscito entre ambos países, servirá de marco al análisis de las políticas de formación laboral, y en determinado caso, volveremos para buscar elementos que nos permitan explicar, las características de esas políticas, sus efectos, alcances y limitaciones.

---

<sup>121</sup> No obstante, se puede percibir ciertos cambios en la legislación laboral, como respuesta al entorno global de la economía.

## 4.2 Las Políticas Públicas de formación para el trabajo en la agenda pública

La relevancia de las políticas públicas sobre formación laboral ha estado presente en la agenda pública de ambos países, con mayor énfasis, en las últimas décadas del siglo XX (especialmente en la década de los noventa); lo cual podemos corroborarlo cuando se analizan el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en México y en los Informes de Gobierno (IG) en el Perú, que corresponden a dos administraciones en el caso mexicano y dos períodos de gobierno con un mismo presidente en el caso peruano.

Tal situación, nos lleva a comparar los IG en el Perú (desde 1990 al 2000) con los dos PND en México<sup>122</sup> y los dos programas sectoriales que corresponden a similar periodo, toda vez, que en estos documentos se plasman (o anuncian) los proyectos y programas nacionales y sectoriales a aplicar en estos países. De manera específica, se analizan las políticas, programas y acciones propuestas sobre educación, formación y capacitación para el trabajo.

El análisis comparativo entre el Plan Nacional de Desarrollo (México) y el Informe de Gobierno (Perú), resalta la diferencia entre ambos países, toda vez que en el Perú en toda la década de los noventa faltó un Plan de Gobierno en la administración encabezada por A. Fujimori. Quizás la forma como se fue articulando la experiencia democrática en el país, ayude a explicar esa ausencia del Plan<sup>123</sup> que responde más a la forma sorpresiva en que el “movimiento independiente Cambio 90” ganó las elecciones en segunda vuelta en 1990.

El Perú retorna a la vida democrática a inicios de la década de los ochenta (cada administración dura 5 años), y en ese periodo, gobiernan el país sucesivamente partidos políticos tradicionales. Primero, Acción Popular fundado a fines de la década de los cincuenta y después el Partido Aprista Peruano fundado en 1931.

---

<sup>122</sup> Es posible comparar ambos documentos, toda vez que si bien los Informes de Gobierno en el caso peruano muestran resultados, también existen propuestas de lo que se quiere hacer en los años venideros, es decir, no sólo contiene memorias, datos expost, sino también, se presentan proyectos para el futuro.

<sup>123</sup> Es un caso atípico en el Perú, otros partidos e incluso movimientos políticos en campaña electoral presentan su Plan de Gobierno (denominación usada en el Perú).

El Perú llega a la década de los noventa en un estado de crisis generalizada, resultado de la administración aprista que propició la aparición de movimientos independientes en las elecciones del año 1990. Fueron dos los frentes y movimientos políticos que llegaron a la segunda vuelta<sup>124</sup>: el “Frente Democrático” (FREDEMO)<sup>125</sup> encabezado por el laureado novelista Mario Vargas Llosa y el Movimiento “Cambio 90”<sup>126</sup> liderado por el Ing, Alberto Fujimori.

De ambos participantes, el FREDEMO contaba con un Plan de Gobierno, mismo que en la campaña de la primera vuelta se difundió y postulaba como tema central de su propuesta, dada la crisis del país, la aplicación de un ajuste estructural, llamado “shock” económico, mientras que “Cambio 90” era un movimiento de reciente creación y que a lo más, su líder aspiraba a obtener una curul en el senado; pero por cambios en la preferencia del electorado que castigó a los “partidos tradicionales” llegó a esas instancias sin contar con un programa o plan de gobierno. En la antesala de la segunda vuelta, se confrontaron la propuesta del FREDEMO estipulado en su Plan de Gobierno, con el lema “no al shock económico” de Cambio 90, resultando ganador éste último gracias al apoyo del electorado de la “izquierda” peruana y del partido aprista.

La conjunción de los factores antes señalados, hizo posible que por primera vez un independiente sin plan de gobierno ganara las elecciones presidenciales en 1990 y ante las políticas anteriores que estaban concentradas en el control de cambios, precios, incremento del gasto público<sup>127</sup>, racionamiento de alimentos, financiación del déficit mediante emisión inorgánica, etc. aplicó la misma política del FREDEMO que en la campaña electoral había denostado, es decir, política de shock económico. El mismo contexto a inicios de la década de los noventa, vuelve a repetirse en 1995, otra vez el movimiento que postula a Fujimori, tampoco

---

<sup>124</sup> En el Perú se considera segunda vuelta electoral, siempre y cuando ningún partido o movimiento político en la primera vuelta no consiga la mitad más uno de los votos validamente emitidos o en el caso que el segundo decline a favor del primero.

<sup>125</sup> El FREDEMO agrupaba a los partidos políticos tradicionales de orientación de “centro” y de “derecha”, así como al Movimiento Libertad fundado por M. Vargas Llosa.

<sup>126</sup> El slogan de esta agrupación fue “honestidad, tecnología y trabajo”

<sup>127</sup> A este gobierno de 1985-1990 se le asocia el término de “populismo reciente”, tal como puede observarse en el libro la macroeconomía del populismo de R Dornbusch.

presente un Plan de Gobierno; el mensaje de campaña estaba basado en los logros económicos y políticos del periodo 1990-1995<sup>128</sup>.

El panorama en México en torno a las propuestas de gobierno es distinto, toda vez que cada administración desde principios de la década de los ochenta ha presentado un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en lo que corresponde al período de la investigación, se presentaron dos PND y dos planes sectoriales, tal como se resume en el siguiente esquema:

#### Características políticas de la década de los noventa en México y Perú

	<b>México</b>	<b>Perú</b>
Periodo	1988-1994, 1994-2000	1990-1995, 1995-2000
Presidentes	Carlos Salinas, Ernesto Zedillo	Alberto Fujimori
Plan de Gobierno y Sectorial	PND 1989-1994 (Plan sectorial 90-94), PND 1995-2000 (Plan sectorial 95-2000)	Sin Plan de Gobierno en ambos periodos

El elemento que permite esa diferenciación está marcada por la estructura institucional en México que fue consolidándose a lo largo de muchas décadas; las administraciones políticas pertenecían al mismo partido gobernante, aunque representaban a diferentes grupos, corrientes o tendencias dentro del mismo; en cambio en el Perú, con apenas una década de experiencia democrática, después de más de 12 años de régimen militar, la institucionalidad democrática y más de los partidos políticos era débil, situación que hacía posible la aparición de movimientos independientes, que sin estructura organizacional ni propuesta de gobierno pudieran ganar elecciones democráticas, tal como sucedió en esa época. De ambas administraciones políticas que gobernaron en la década de los noventa en México, las dos iniciaron sus labores en contextos difíciles y complicados, aunque por diferentes causas, la primera principalmente de origen político, la segunda de orden económico.

<sup>128</sup> Logros políticos como haber derrotado al terrorismo, y la paz social que se vivía; económicos, como haber bajado la tasa de inflación a un dígito y logrado la estabilidad macroeconómica.

La búsqueda de legitimidad de la administración salinista dado el resultado no tan claros de las elecciones de 1988 constituyó a la vez, el acicate para que el presidente mediante “actos espectaculares”<sup>129</sup> buscara legitimarse en la opinión pública.

Esos actos tuvieron que ver con variados aspectos; desde el cambio del viejo orden institucional del país, desmembrando a las principales figuras del sindicalismo corporativo mexicano, la de maestros y de la empresa petrolera; a los temas de convivencia democrática, donde se comienza a aceptar los triunfos electorales de partidos de la oposición, y se empieza a buscar consensos en torno a reformas políticas.

El manejo de las finanzas públicas sanas dentro de un proyecto económico completo, constituye otra acción que busca ese mismo fin; la apertura, privatización y la renegociación de la deuda externa, así como el impulso al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estado Unidos y Canadá, entre otros cambios, fueron acciones que fortalecieron a la administración.

A pesar de la espectacularidad de los actos, principalmente los de orden político, su alcance fue limitado y no lograron crear nuevas estructuras institucionales y durante la administración se volvieron a repetir los viejos círculos viciosos.

La administración de E. Zedillo comienza su gestión en una etapa de crisis económica, con el llamado “error de diciembre”, situación que luego se reflejaría en las propuestas del PND 1995-2000, que en la parte introductiva señala que el Plan se “propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas”<sup>130</sup>.

En la búsqueda de esa estabilidad, se plantean estrategias para llevar adelante una estricta disciplina fiscal; asimismo, se fomenta una política cambiaria que aliente en conjunción de otras políticas al sector exportador y para ello se adopta una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios.

Otra cambio se refiere a la búsqueda de consenso, la articulación entre las diversas instituciones que propician políticas, en ese sentido, se reconoce que se

---

<sup>129</sup> Asís N. Alberto “El rompecabezas salinista: recuento político de un gobierno” en *México en el desfiladero los años de Salinas*, Cavarrozzi M. (coord.) FLACSO y Juan Pablos Editor, México, 1997.

<sup>130</sup> Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000, pag. 9.

debe asegurar una coordinación adecuada entre autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

En el nuevo contexto de la globalización, esta administración plantea una estrategia que busca promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos, lo que implica estimular el uso productivo de la mano de obra, impulsar la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

#### 4.2.1 La capacitación laboral en los PND en México

En ambos PND se plantearon como ejes de la política, la formación y capacitación de los recursos humanos con factor de crecimiento y competitividad del país en el nuevo entorno global; constituía un tema relevante dentro de la estructura de dichos planes, tal como se puede observar en el siguiente esquema:

##### Ubicación del tema de la capacitación para el trabajo en los PND

	PND 1989-1994	PND 1995-2000
Tema	Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida	Crecimiento económico
Subtema	Creación de Empleos Productivos y Protección del Nivel de Vida de los Trabajadores	Empleo y productividad
Programa sectorial	Programa Nacional de Capacitación y productividad (1990-1994)	Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (1995-2000)

En la administración de C. Salinas, la capacitación laboral se encontraba inserto dentro del tema que buscaba mejorar productivamente el nivel de vida, mientras que en la administración de 1995 al 2000 se ubicaba dentro del tema de crecimiento económico. En ambos casos, se preveía como opción económica el que la población recibiera una mejor formación para el trabajo. En ambos PND se formularon programas sectoriales para mejorar el nivel de formación laboral de la población; uno de ellos, estaba relacionado a la productividad, el otro era más genérico y abarcaba la defensa de los derechos laborales.

Si bien son más los matices en la formulación de los programas sectoriales, si cabe señalar, que se evidencia cambios en la forma de cómo se concibe la satisfacción de la demanda laboral en los dos PND.

En el PND del periodo 1989-1994 se decía que “...para satisfacer la demanda de empleos de las generaciones que se incorporarán a la fuerza de trabajo, e ir corrigiendo rezagos, la economía mexicana deberá alcanzar tasas de crecimiento de alrededor de seis por ciento anual...”<sup>131</sup>. Por otro lado, el PND del periodo 1995-2000 se sostenía que “...para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi cinco por ciento anual. Si se quiere lograr un mejoramiento continuo en las oportunidades de empleo y abatir los rezagos históricos, la economía mexicana debe alcanzar un crecimiento sostenido a tasas todavía más elevadas. De ahí que una meta del Plan Nacional sea que, una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, *se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual*”<sup>132</sup>.

Los PND tenían como meta fijada que la opción para que la demanda laboral sea atendida, la economía debía alcanzar tasas de crecimiento mayores al 5%, la misma que no se pudo alcanzar en ambas administraciones, lo que ha originado que el rezago que ya existía, aunado al incremento de los nuevos demandantes (alto incremento por el “bono demográfico”) en la década de los noventa esta provocando que el “ejército de reserva” cada vez más se incremente, y que dadas las condiciones de nula protección a los desempleados, aunado a bajas condiciones económicas de las familias ha generado presumiblemente que este flujo se vaya ubicando en el mercado informal, que ha crecido rápidamente en los noventa.

Los contenidos específicos en los temas de la capacitación laboral y temas relacionados en los PND muestran que se plantearon líneas de acción para llevar adelante estas propuestas, teniendo en cuenta el marco de las políticas macroeconómicas que guiaban a estos planes.

---

<sup>131</sup> PND 1989-1994, pag. 99

<sup>132</sup> PND 1995-2000, pag. 100



#### **4.2.1.1 La capacitación laboral en el PND 1989-1994 y el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994.**

En el sexenio 1988-1994 en aras de lograr la modernización del país, se inicia la apertura de la economía, que implicaba todo un reto para las empresas nacionales que por buen tiempo gozaron de la protección estatal, en ese sentido en dicho plan se señalaba que “...hemos llevado adelante una cuidadosa apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la eficiencia de sus empresas, a la lucha por los mercados exteriores...hemos puesto en marcha un extenso programa de desregulación, la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, un esfuerzo interno y externo para promover las exportaciones...”<sup>133</sup>

En esos cambios, también se tuvieron en cuenta las nuevas exigencias que la globalización y el mercado traían consigo, como era la innovación y la tecnología, y con ello la nueva organización del trabajo y los cambios que provocaría en las nuevas relaciones laborales; al respecto se decía que “...la modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad...el plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país”<sup>134</sup>.

Las propuestas señaladas en ese plan a fines de la década de los ochenta, clarifica el papel de adoptador tecnológico en que se iba a convertir el país. Si los esquemas de desarrollo tecnológico implican las fases de adoptar, adaptar y desarrollar y crear tecnología<sup>135</sup>, la apuesta era muy conservadora, y ubicaba a México en el primer estadio del proceso tecnológico.

Otra propuesta en torno a la modernización que propugnaba la administración salinista y relacionada con el tema de la investigación era que reconocía que para lograr mejoras en la economía, se tendría que impulsar la educación, la capacitación y esto a su vez, ir acompañado del uso tecnológico adecuado (“La

---

<sup>133</sup> Ibidem, pag xiv

<sup>134</sup> ibdem, pag xvii

<sup>135</sup> Banco Mundial ...

modernización económica implica ...una mayor y mejor educación; una mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo; un uso adecuado y eficiente de tecnologías...”<sup>136</sup>).

Se hacía alusión al “énfasis en la formación y desarrollo productivo de los recursos humanos”<sup>137</sup> que se consideraba como el centro de la estrategia del mencionado programa. En ese sentido, se concebía a la capacitación como un “medio esencial para la actualización, superación o readaptación ocupacional de la fuerza de trabajo”<sup>138</sup>. Otras de las dimensiones que se tenía en cuenta, era considerar a la capacitación en un sentido “dinámico” y que pudiera responder con rapidez a las necesidades del cambio, tanto en contenido como en las modalidades de servicio. En este contexto, se señalaba que el sistema educativo tendría que cambiar, adecuarse al nuevo entorno de mayor competitividad y que debería estar en sintonía con las demás políticas; y lo que era más importante, lograr la articulación entre los distintos niveles y luego vincularse con el “aparato productivo...”<sup>139</sup>

Estas transformaciones fueron plasmadas en líneas de política, entre las que se tienen a:

- “Aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que será propiciado por el crecimiento económico, del aumento de la productividad, y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior;
- Mejorar y ampliar la educación y fortalecer la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales
- Asegurar la vigencia de una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores;

El diagnóstico en torno a rezago tecnológico que tenía el país obligaba a postular que se tendría que fomentar la educación técnica en todos sus niveles, como estrategia para disminuir dicho rezago respecto a los países más avanzados; pero

---

<sup>136</sup> ibdem, pag 70

<sup>137</sup> STPS, Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, pag.19.

<sup>138</sup> ibdem, pag. 20

<sup>139</sup> ibdem, pag xix

la estrategia planteada no acaba allí, se señalaba que se debía buscar la vinculación de este tipo de formación con lo que requería el aparato productivo del país, y esta sería una estrategia que fundamentalmente lo haría el sistema educativo. En cuanto a la capacitación para el trabajo, se propugnaba que debería existir “una mayor integración escuela-empresa para promover el entrenamiento en el trabajo”<sup>140</sup>.

#### **4.2.1.2 La capacitación laboral en el PND 1995-2000 y el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000**

En el tema de la capacitación laboral es un plan más integral y focalizado, porque esta dirigido a ciertos segmentos de población<sup>141</sup>, y en afán de que toda la población disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, busca primordialmente reducir la pobreza y la exclusión social y para ello como estrategia plantea ampliar y mejorar la educación, la salud y la vivienda. Para lograr el desarrollo con bienestar y equidad se señala que es necesario contar con una población alfabetizada y altos niveles de escolaridad, por ello en lo que se refiere a los adultos, se plantea una alfabetización duradera<sup>142</sup>.

En cuanto a los programas de formación para el trabajo, se señalaba que deben rediseñarse, de un esquema rígido a una estructura flexible que permita seleccionar las opciones educativas idóneas, para una más provechosa incorporación y una mayor movilidad en el mercado de trabajo. En ese sentido, se proponía impulsar la existencia de sistemas de aprendizaje flexibles y modulares, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías y su constante actualización.

En el programa sectorial, uno de los objetivos centrales estaba referido a que había que promover una cultura de la “capacitación como un proceso integral y

---

<sup>140</sup> Ibidem, pag. 103

<sup>141</sup> Estos denominados “grupos vulnerables” estaban constituidos entre otros, por los adultos, jóvenes, migrantes, las personas con discapacidad. Para cada uno de estos grupos se propiciaron políticas específicas que buscaban mejorar sus condiciones laborales y poder participar en la vida económica del país.

<sup>142</sup> Ibidem, pag. 70

permanente que abarque toda la vida productiva del trabajador”<sup>143</sup>. Además, se señalaba que se los sistemas de capacitación debería adaptarse a las nuevas estructuras de la producción y del trabajo.

Como puede observarse, en este plan a diferencia del anterior, se plantea cambios en la estructura de los sistemas de formación laboral, toda vez que con los esquemas rígidos anteriores, era complicado la adaptación a nuevas tecnologías, así como a la actualización.

Otra diferencia con el PND anterior es que en esta administración las políticas de formación laboral se conciben como un trabajo que debe ser coordinado con los sectores productivos. Asimismo, aparece en escena la propuesta de establecer “normas de certificación de competencias laborales”, referidas tanto para las habilidades adquiridas empíricamente, como para las obtenidas en el sistema formal. En ese sentido se plantea la vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa, todo ello con el fin de fomentar la productividad y la oportunidad de obtener mayores ingresos.

Si bien estas políticas estaban dedicadas a la demanda laboral, no se descuidó la oferta, toda vez, que se acepta que aumentar las capacidades de la población no es suficiente si no existen oportunidades reales para el trabajo y la producción. En ese sentido, la inversión en recursos humanos lo complementarían con programas de empleo. Además, estos programas generan beneficios a la colectividad, al crear infraestructura productiva y obras de diversa índole, que aumentan el potencial productivo de las regiones y atacan no sólo los problemas actuales de pobreza, sino que coadyuvan a evitar que estos aparezcan o se perpetúen<sup>144</sup>.

Se postulaba en este PND que para alcanzar el crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales, “...hay que vencer un doble reto. Primero, promover las condiciones que alienten la máxima demanda posible de fuerza de trabajo para la operación eficiente del aparato productivo. Segundo, coadyuvar a la elevación sostenida de la

---

<sup>143</sup> STPS, Programa de empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000, pag. 63.

<sup>144</sup> ibdem, pag. 90

productividad laboral. Afrontar exitosamente el primer reto supone revisar diversos aspectos de orden institucional que hoy provocan rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales e impiden una mayor absorción de mano de obra y mejores oportunidades de ingreso para los trabajadores. El segundo reto reclama, sobre todo, un esfuerzo extraordinario en materia de capacitación laboral, tendiente a elevar progresivamente la productividad del factor trabajo”<sup>145</sup>. En este sentido, se consideraba *estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país*.

El diagnóstico en torno a la capacitación que se hacía en el PND 95-00, era que la capacitación no sólo es un problema de tipo cuantitativo. La capacitación para el trabajo continúa entendiéndose como una etapa de corta duración y de importancia secundaria en la preparación del trabajador. Entre las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos para el trabajo están las siguientes:

- Divorcio entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales.
- La educación tecnológica y la capacitación para el trabajo han compartido un modelo que pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito del educando, ya que los programas se integran en buena medida alrededor de áreas de especialidad académica, sin referencia necesaria al mundo del trabajo.
- Existe falta de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientemente las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos de seguimiento y evaluación.
- No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.
- Hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación.

El Plan proponía un significativo incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación, de conformidad con las estrategias siguientes:

- Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa será adecuada cuando atienda las necesidades de la planta

---

<sup>145</sup> ibdem, pag. 116

productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la formación integral de las personas. Las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo, el establecimiento de normas de competencia laboral. Estas normas se integrarán en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL),

- Se pondrá en marcha un Sistema de Certificación de Competencia Laboral, que tendrá como base las normas definidas en el Sistema Normalizado de Competencia Laboral.
- Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo de tal manera que sea posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida.

Por último, se señalaba que la escolaridad promedio es aún insuficiente<sup>146</sup> y que la población con educación técnica, media y superior es aún pequeña en relación al tamaño del país y al tamaño de la población y que constituyen factores que limitan no solo la actualización tecnológica<sup>147</sup>, sino incluso su uso.

#### **4.2.2 La capacitación laboral en los IG en el Perú**

Como se ha señalado anteriormente, en los dos períodos que gobierna A. Fujimori en la década de los noventa, no se presentó plan o propuesta de gobierno, por lo cual, en este caso, se ha recurrido a una revisión de los informes de gobierno presentados en el mismo período de referencia de la investigación. Esta revisión se ha centrado en los temas de la formación laboral y áreas relacionadas.

##### **4.2.2.1 La capacitación laboral en los IG en el periodo 1990-1995**

En los Informes de Gobierno que los presidentes peruanos presentan ante el Congreso de la República al iniciar un nuevo año de gobierno (28 de julio de cada año), lo relacionado al área laboral y temas vinculados, se puede encontrar en

---

<sup>146</sup> Al año 2000 la población de México mayor de 15 años en promedio no supera los 8 años de escolaridad, mientras que países como Estados Unidos y Canadá alcanzan una escolaridad promedio de poco más de 12 años.

<sup>147</sup> *ibidem*, pag. 119

diversos discursos e informes, lo que enfatiza la importancia que se le asignaba; así, desde los primeros años de esa administración, se consideró la importancia que tiene en el contexto actual, la ciencia y la tecnología, factores que se señalaba, contribuirían al aumento de la productividad y por ende al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para potenciar los logros de estos factores, se decía que se debía propiciar ciertas condiciones como la “calificación tecnológica” de los recursos humanos, alentar el proceso de innovación del sector productivo y extender el uso de tecnologías apropiadas.

Al iniciar su gestión al frente del gobierno peruano, el Ing. A. Fujimori, señaló que se pretendía una nueva forma de concebir el trabajo, como eje de la cultura peruana, lo que denominaba “cultura basada en el trabajo”; ya que se consideraba que “sólo el trabajo hace posible sociedades prósperas, fuertes, capaces de resistir todas las adversidades”. Asimismo, dentro de esta nueva cultura, se pensaba que se crearía las condiciones necesarias para impulsar una “verdadera economía social de mercado”, que eliminaría las distorsiones de la concertación económica, producto no sólo del funcionamiento imperfecto del mercado, sino también por la forma en que el Estado interviene en la economía.

El panorama de las condiciones de empleo de la población mostraba situaciones críticas, de una Población Económicamente Activa (PEA) de 7'200,000 personas, que constituía un tercio de la población total, existe un 10 por ciento de desocupados, 75% de subempleados y sólo un 15% adecuadamente empleados. Ante esa situación los planteamientos en materia laboral pretendía entre otras cosas, lo siguiente: mejorar las condiciones del mercado de trabajo, para que los desempleados logren su realización mediante el fomento de empresas familiares donde se produce el autoempleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa. Asimismo, en la gran empresa se buscaba fomentar la solución de los conflictos laborales entre trabajadores y empresarios, evitando el excesivo protagonismo del Estado.

A partir de 1991, comienza a gestarse los cambios en la administración pública peruana en aras de lograr el desarrollo del país; ante un Estado altamente burocratizado e ineficiente, se comienza a gestar reformas integrales que

buscaban mejorar el desempeño tanto de la administración pública, como de las empresas estatales.

En ese sentido, se lleva a cabo la racionalización de personal pertenecientes a la administración central (para 1991 una quinta parte del total de trabajadores del estado se habían acogido a la política de compra de renuncias por incentivos). Asimismo, se inicia la reforma administrativa o reforma del estado, con la simplificación de los procedimientos burocráticos.

Por otro lado, se comienza un proceso radical de privatización de empresas estatales (23 empresas de diversos sectores), buscando que el “Estado concentre su acción en el diseño de políticas generales y en la atención de servicios básicos y traslade al sector privado, con algunas excepciones, la responsabilidad del desarrollo de la producción y la comercialización de bienes y servicios, ...bajo condición de competencia y de mercado”<sup>148</sup>. A decir del Poder Ejecutivo, se estaba conduciendo al Estado con criterio técnico. Esta racionalización de la administración central y la privatización de las empresas públicas que generó la cesantía de trabajadores públicos posteriormente fueron tomados en cuenta para formar parte de un programa de reconversión y capacitación laboral.

En materia normativa laboral, se entró a un proceso de “renovación” de los principios que sustentan las relaciones laborales en el país, en la búsqueda de “abrir” el mercado laboral, para ello se buscaba “erradicar” o “reducir”, a decir del Gobierno, del excesivo reglamentarismo en la legislación laboral, así como una “serie de privilegios” para algunas “minorías”.

Estos cambios se tradujeron en la adecuación normativa de la legislación laboral, lo que se tradujo en una nueva Ley de Fomento del Empleo; de esta manera, el Gobierno simplificó las reglas básicas del mercado laboral, lográndose la merma de conflictos laborales significativos. Otros cambios que se produjeron fue la simplificación del trámite correspondiente a la aprobación de los contratos individuales a plazo fijo. Asimismo, se dictó un decreto para garantizar el cumplimiento de servicios esenciales con ocasión de ocurrir huelgas o paralizaciones de trabajo. Estos cambios también se hicieron con la idea de

---

<sup>148</sup> Mensaje ante el Congreso de la República del presidente del Perú, el 28 de julio de 1991.



participar en el mercado internacional a nivel competitivo (luego de logrado al reinserción internacional), para lo cual era menester, reformar los “obstáculos legales” que pudieran existir, pero sin menoscabo de los derechos de los trabajadores, reconociendo que el primer derecho que tiene el trabajador es el acceso a un puesto de trabajo.

El proceso democrático se rompe en 1992, y aún cuando sigue gobernando la misma administración, las demás instituciones dejan de operar y se cae en un estado de “autoritarismo”. Son muchas las razones que esgrimió el gobierno para justificar ese estado de cosas<sup>149</sup>; si bien es cierto que esta acción contó con el beneplácito de la mayoría de la población<sup>150</sup>, no por ello, dejó de señalar que las instituciones lejos de fortalecerse, comenzaron a debilitarse en algunos casos, y a eliminarse en otros.

En esos años, al igual que en México, en el Perú comienza a postularse la “Modernización de la educación”, en la cual, el Estado sigue conservando el rol normativo de la educación, es decir, supervisará, controlará y medirá la calidad de la educación impartida, permanentemente.

---

149 En el mensaje dirigido al país el 5 de abril de 1992 (fecha del denominado “autogolpe” o “fujigolpe”), Fujimori decía que “el Perú necesita, no un parche o una reforma parcial, sino una profunda transformación. El Perú no puede continuar debilitándose por obra del terrorismo, el narcotráfico, la corrupción. Tenemos que robustecerlo por la vía de una modificación radical de las estructuras del país. No podemos esperar tres años más para que lleguen al Parlamento ciudadanos identificados con los reales intereses del pueblo. No podemos esperar, tampoco, un día más, para llevar adelante la reorganización total del Poder Judicial”. Señalaba que el proceso de modernización de la administración pública sería para adecuarla a los fines del desarrollo y la mejor y más racional utilización de los recursos.

Entre las propuestas más resaltantes de ese mensaje, cabe mencionar 3 de ellas:

- a). “Pacificar el país, dentro de un marco jurídico que sancione en forma drástica a los terroristas y narcotraficantes, para así garantizar un clima de paz y tranquilidad que haga posible las inversiones nacionales y extranjeras”;
- b). “Luchar frontalmente contra el narcotráfico y las actividades ilícitas conexas y lograr la eliminación de los casos aislados de inmoralidad y corrupción en las fuerzas del orden y otras instituciones”;
- c). “Promover la economía de mercado dentro de un marco jurídico que dé seguridad y fomente la eficiencia y competitividad de los agentes económicos”.

<sup>150</sup> El respaldo de la población al presidente en las encuestas políticas aumentó de 59% a 82% ante la medida adoptada. Este comportamiento de la población muestra el desprestigio en que había caído los políticos y los partidos políticos en el Perú. Sin embargo esta situación no fue patrimonio exclusivo de los peruanos, en toda la región, los partidos políticos “tradicionales” venían sufriendo un desprestigio; pero sólo en el Perú el colapso de los mismos fue drástico y radical.

Es en este primer quinquenio y después de roto el sistema democrático, comienza a implementarse las reformas estructurales<sup>151</sup>, dentro de la cual, se plasma la reforma laboral. Con el Decreto Legislativo N° 728, “Ley de Fomento del Empleo”, se pretendía alcanzar: una generación masiva de empleo, flexibilizar el mercado de trabajo, promover activamente el empleo autónomo como mecanismo fundamental de acceso a la actividad laboral por iniciativa de los propios trabajadores.

Mediante el Decreto Ley N° 25593, “Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo”, se regula los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga aplicables a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. En este D.L. se garantiza el ejercicio de la libertad sindical y se democratiza las organizaciones sindicales. En lo que respecta a la negociación colectiva, se elimina el excesivo intervencionismo estatal, estableciendo nuevos mecanismos de solución de conflictos laborales. En cuanto al derecho de huelga, se establece la regulación orgánica de este derecho, estableciendo un conjunto de requisitos para su terminación y ejercicio.

A finales de la primera etapa del gobierno de Fujimori, comienza a señalarse los cambios que debería enfrentar el sistema educativo peruano; es esa búsqueda progresiva de la articulación con el sistema productivo; lograr “ensamblarse con el desarrollo y la producción, con las posibilidades de generación de riqueza y empleo, de creación artística y cultural”<sup>152</sup>.

Se comienza una política agresiva de mejoramiento de la infraestructura educativa, asimismo, se dota de recursos a las escuelas, de manera que permitan convertir a cada egresado de la secundaria, independientemente de si continúe estudios superiores, en un técnico titulado.

---

<sup>151</sup> En el informe de gobierno del 28 de julio de 1993 se decía que “las reformas estructurales de este gobierno plantean un Estado moderno...” también se señalaba que para el “proceso de recuperación fue necesario establecer un conjunto de reformas estructurales en la búsqueda de un nuevo patrón de desarrollo económico, sustentando en: eficiencia, modernidad y competitividad internacional...” y se enfatizaba que estas reformas estructurales “buscan sustituir el antiguo patrón de desarrollo, que supone un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones y proteccionismo, por uno de aprovechamiento de las ventajas comparativas y de promoción de las exportaciones y de la competitividad del sector productivo interno...”.

<sup>152</sup> Informe de Gobierno, 28 de julio de 1995.

Se cantaba los logros incipientes de las políticas de capacitación laboral, porque se consideraba que se había propiciado un marco adecuado para que las empresas tomen jóvenes en calidad de aprendices y puedan capacitarse. Con ello, se decía que se atacaba dos problemas de fondo en el país: la falta de preparación y la falta de empleo para los jóvenes<sup>153</sup>.

#### **4.2.2.2 La capacitación laboral en los IG del periodo 1995-2000**

En este periodo, comienza a enfatizarse los temas de la competitividad, la creatividad, el trabajo y el esfuerzo propio, entre otros, como los nuevos valores de la sociedad peruana. Sin embargo, estos deseos, contrastaba con la forma de analizar los sectores que dinamizarían la creación de empleo. Se seguía apostando por el crecimiento del sector secundario (construcción) y los sectores primarios de la economía (pesca, minería, agricultura) y la del sector turismo como los que acelerarían la generación de empleos en el país.

En aras de lograr el fortalecimiento y el desarrollo del capital humano, se implementó políticas de seguro de salud gratuitos para los estudiantes de los diversos niveles de estudio. Asimismo, se pretende que sea un país globalizado y que cada vez más haya un importante aporte nacional y para ello es esencial el capital humano. Se le reconoce como el recurso más importante, y se dice que “sólo un capital humano de calidad podrá ofrecernos un auténtico valor agregado”<sup>154</sup>. Para lograrlo, el gobierno había puesto un extraordinario énfasis en la modernización educativa, a la que llamaba “una modernización orientada al mundo”<sup>155</sup>.

Al igual que en México, se estimaba que el “empleo real” es posible crearlo en un contexto de estabilidad y crecimiento económico (crecimiento de 6 por ciento anual en un periodo de 5 años). El objetivo era disminuir el desempleo abierto y que el subempleo tenga una reducción significativa.

---

<sup>153</sup> La situación de los jóvenes en el Perú en esa década era alarmante, registraban tasas que algunos casos eran dos veces la tasa de desempleo y si se analiza por quintiles de ingreso, el problema se incrementaba. Muchos de los argumentos para no acceder a un empleo, era la falta de experiencia y preparación, que con estos programas de capacitación se trataba de solucionar.

<sup>154</sup> Informe de Gobierno, 28 de julio de 1999.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

#### **4.3 Análisis exploratorio de los programas de formación laboral en México (PROBECAT, CIMO, CONOCER) y el Perú (PROJOVEN, PRL)**

Los dos programas más grandes (en términos de población atendida, recursos destinados y vigencia) que caracterizan a las políticas públicas sobre capacitación laboral en México en la década de los noventa, lo constituyen el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT) y el Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO); asimismo, otro proyecto relevante en materia de formación y capacitación lo constituye el Consejo de Normalización y Certificación Laboral (CONOCER) y el que brinda el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

En el Perú, los programas de formación laboral más importantes por los objetivos que perseguía en la década de los noventa fueron el Programa de formación de Jóvenes (Pro Joven) y el Programas de Reconversión Laboral (PRL). Estos programas estaban destinados a poblaciones totalmente diferentes, en el primer caso, se atendía a jóvenes en pobreza y sin experiencia laboral y en el otro se trataba de personal que había salido de las empresas públicas que habían sido privatizadas.

## México

<b>Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT)</b>		
	<b>Antes de 1990</b>	<b>1990 al 2000</b>
<b>Creación</b>	<b>1984</b>	
<b>Antecedentes</b>	Programas emergentes de protección al empleo. Establecidos a raíz de la crisis de 1982, con cobertura regional. En 1984 se institucionaliza como sistema nacional.	Creación de programas estatales, a partir de las políticas de descentralización.
<b>Tipo de capacitación</b>	Para el trabajo Bajo la responsabilidad de instituciones formadoras.	Para el trabajo (80%). En el trabajo (20%). Capacitación en la misma empresa.
<b>Población objetivo</b>	Desempleados Edad 20 a 55 años. Alfabetos con dependientes económicos. Registrados en los Servicios Estatales de Empleo (SEE).	Desempleados Edad 18-55 años. Con primaria completa y sin requisitos de dependientes económicos. Para cursos escolarizados se requiere experiencia laboral Registrados en los SEE. <b>Programa de Micro y Pequeña Empresa (MYPE):</b> Submodalidad del PROBECAT, dirigido particularmente a jóvenes desempleados.
<b>Objetivos</b>	Brindar calificación y reentrenamiento a desempleados para facilitar su inserción al trabajo. 1984-1987: impartir cursos a desempleados cuyas calificaciones no corresponden con la demanda de trabajo 1987-1992: reducir las restricciones del crecimiento económico debidas a la carencia de RRHH calificados y elevar la productividad del trabajo .	1992-1997: Seguir apoyando la relocalización cuantitativa de la mano de obra y su recalificación, en atención al TLC y al cambio estructural de la economía. Forma parte del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT). 1997-2001: Además de ser parte de los PMMT se concibe como parte de las políticas laborales "activas".
<b>Contexto</b>	Crisis económica. Necesidad de llevar a cabo procesos de reajuste estructural y de movilidad y adecuación de la mano de obra según los requerimientos del mercado laboral y necesidades de combate al desempleo..	Lógica de competencias laborales. Se integra al marco de operación del CONOCER (Componente C de los programas fomentados, subsidiados y operados por la STPS).
<b>Actores de negociación</b>	Programa Gubernamental	25 de mayo 1992, firma del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad (sindicatos, empresarios, gobierno). La gestión queda a cargo de la STPS, vía los Sistemas Estatales de Empleo. Su operación se apoya en diferentes instituciones sectoriales que son las que reclutan la población objetivo de este programa.
<b>Financiamiento</b>	1987-1992: El gobierno mexicano con apoyo del Banco Mundial.	1992-2000: Cofinanciamiento del Banco Mundial y el gobierno mexicano (federales y estatales).

<b>Capacitación Integral de la Mano de Obra (CIMO)</b>		
<b>Antes de 1990</b>		<b>1990 al 2000</b>
<b>Creación</b>	1987	
<b>Antecedentes</b>	Se creó para apoyar a pequeñas y medianas empresas. Inicio sus actividades como una experiencia piloto y que fuera apoyado, repetido y multiplicado por las propias organizaciones empresariales.	Se amplió a las micro-empresas
<b>Tipo de capacitación</b>	En el trabajo. Fundamentalmente capacitación en la misma empresa, brindado por instituciones formadoras.	En el trabajo. Fundamentalmente capacitación en la misma empresa, brindado por instituciones formadoras.
<b>Población objetivo</b>	Empresa (Trabajador en activo) Capacitación de la mano de obra en el sector industrial (trabajadores en actividades industriales y servicios relacionados al turismo en regiones donde se concentraban pequeñas y medianas empresas).	Empresa (Trabajador en activo) Capacitación integral del total de la estructura ocupacional de la empresa (comprende todas las actividades económicas), abarca a las microempresas.
<b>Objetivo</b>	Promover conjuntamente con los sectores productivos y las instituciones formadoras, un sistema de apoyo en materia de capacitación, calidad, productividad y competitividad en las pequeñas y medianas empresas, propiciando un concepto de enlace de servicios integrados. 1987-1992: reducir las restricciones al crecimiento económico debidas a la carencia de RRHH calificados y elevar la productividad del trabajo. Forma parte del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO)	1992-1997: modernizar los mercados de trabajo al reducir las limitaciones cualitativas de la mano de obra en activo, facilitar su movilidad e incrementar su productividad; agilizar su proceso de ajuste y atenuar el impacto social del cambio estructural. Forma parte del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT). 1997-2001: Forma parte del programa de los Mercados de Trabajo y son parte de las políticas laborales "activas".
<b>Contexto</b>	Necesidad de apoyar a la mediana y pequeña empresa ante el crecimiento del empleo.	Lógica de competencias laborales. Se integra al marco de operación del CONOCER (Componente C de los programas fomentados, subsidiados y operados por la STPS).
<b>Actores de negociación</b>	Trabajadores, sindicato, gobierno federal y las empresas privadas y del sector social	Trabajadores, sindicato, gobierno federal y las empresas privadas y del sector social
<b>Financiamiento</b>	1987-1992: financiamiento del Banco Mundial y recursos federales	1993-2000: financiamiento parcial del Banco Mundial y recursos federales

<b>Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)</b>		
<b>Antes de 1990</b>		<b>1990 al 2000</b>
<b>Creación</b>	1978	
<b>Antecedentes</b>	Busca complementar la formación técnica profesional como carrera, con la oferta de cursos de capacitación para y en empresas y programas de corta duración.	A mitad de la década de los noventa se realizó un proceso de estandarización de la capacitación, a partir de normas de competencia y con el propósito de hacerla compatible con el sistema de formación escolar.
<b>Tipo de capacitación</b>	Mixta ( <u>En</u> y <u>Para</u> el trabajo)	Mixta ( <u>En</u> y <u>Para</u> el trabajo)
<b>Población objetivo</b>	Población desempleada y trabajadores activos	Población desempleada y trabajadores activos. Forma parte del Componente B del CONOCER como parte de la SEP conjuntamente con otras instituciones (SEP:SEIT: DGECyTM, DGETA, DGETI, DGFT, DGIT), en la propuesta sobre la transformación de la oferta educativa. Interviene como institución capacitadora en el programa PROBECAT
<b>Objetivo</b>	Brindar capacitación mediante cursos de corta duración a población desempleada y ocupados que a requerimientos de las empresas o en forma individual lo soliciten .	Satisfacer las necesidades de calificación y formación en las empresas.
<b>Contexto</b>	Crisis económica de 1982 y como parte de la propuesta sobre la transformación de la oferta educativa.	
<b>Actores de negociación</b>	Comités de vinculación con empresarios locales. Estos comités definen el tipo de vinculación con las empresas, promueven las acciones de capacitación, pueden solicitar nuevas carreras, entre otras competencias.	Comités de vinculación con empresarios locales. Estos comités definen el tipo de vinculación con las empresas, promueven las acciones de capacitación, pueden solicitar nuevas carreras, entre otras competencias.
<b>Financiamiento</b>	Recursos federales y los provenientes de los programas de capacitación	Recursos federales y los provenientes de los programas de capacitación

<b>Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)</b>		
	<b>Antes de 1990</b>	<b>1990 al 2000</b>
<b>Creación</b>		Se creó en 1995
<b>Antecedentes</b>		<p>Proyecto sobre Educación Tecnológica y Modernización de la Capacitación (PMETyC), que conjuntamente iniciaron la SEP y la STPS en 1993.</p> <p>El CONOCER es el organismo regulador del Sistema de Normalización de Competencia Laboral (SNCL) y del Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL).</p>
<b>Tipo de capacitación</b>		<p>Es responsabilidad del Consejo desarrollar el sistema normalizado de competencia laboral, así como el sistema de certificación de competencia laboral.</p> <p>Es el procedimiento mediante el cual se consiguen evidencias sobre el desempeño laboral de una persona, confrontado los resultados con lo establecido en una norma técnica. No se asigna una calificación numérica, el resultado de la evaluación se refiere a la competencia del candidato</p>
<b>Población objetivo</b>		Las que comprenden a los programas de PROBECAT, CIMO y toda persona que quiera certificar sus conocimientos adquiridos en el trabajo.
<b>Objetivo</b>		<p>General: integrar y coordinar con los diferentes actores los programas de formación y capacitación que venían desarrollándose en el país.</p> <p>Hacer de la capacitación un proceso integral y permanente. Concibe a la capacitación como un sistema enfocado en la demanda, con una estructura organizacional adaptable a los cambios, que provee de Normas y certificaciones de competencia laboral, que elaborará programas flexibles y pertinentes tanto a la población como a las empresas, que permitiera la coordinación entre los centros de trabajo y la oferta de capacitación.</p> <p>Convertir a la formación de los recursos humanos en el eje central del mejoramiento competitivo de las empresas y el progreso profesional y personal de los trabajadores.</p> <p>El PROBECAT y el CIMO formaron parte de este sistema.</p>
<b>Contexto</b>		<p>Necesidad de modernizar y reformar el sistema de formación y capacitación ante cambios en la economía mundial, caracterizado por el tránsito desde una economía dominada por la oferta a una economía basada en la demanda que ha generado la transformación en el contenido de los puestos de trabajo.</p> <p>Al 2000 había 55 comités de Normalización instalados, 312 calificaciones aprobadas, 17 Organismos Certificadores y 191 Centros Evaluadores acreditados</p>
<b>Actores de negociación</b>		<p>Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Promoción Social.</p> <p>Representantes de trabajadores y de empresarios.</p>
<b>Financiamiento</b>		Recursos federales y Banco Mundial



## Perú

ProJoven		
	Antes de 1990	1990 al 2000
<b>Creación</b>		1994
<b>Antecedentes</b>		El PROJOVEN se sustenta en un marco normativo <sup>156</sup> , referido a las políticas de Promoción del Empleo, como parte de los Programa Especiales de Empleo
<b>Población objetivo</b>		“Jóvenes entre 16 y 25 años de edad, que pertenecen a hogares de escasos recursos económicos, con inadecuados niveles de calificación” <sup>157</sup> .  Educación: con o sin educación secundaria y hasta un máximo de 480 horas de capacitación.
<b>Objetivo</b>		Proporcionar conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a fin de incorporarlos a la actividad económica en una <i>ocupación específica</i> . EL Pro-Joven busca facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado laboral formal, a través de acciones específicas de capacitación y experiencia laboral, que responda a los requerimientos del sector productivo. Contribuye a elevar el nivel de eficiencia y eficacia del mercado de capacitación laboral promoviendo la competencia y una mejor interacción entre las entidades de capacitación (ECAPs), las necesidades reales del sector empresarial productivo y el mercado de trabajo.
<b>Contexto</b>		Reforma laboral, derivada de la reforma estructural en el Perú. Forma parte de los programas específicos destinados a fomentar el empleo de <i>categorías laborales que tengan dificultades para acceder al mercado de trabajo</i> . Dichos programas deberán atender en su diseño y ejecución a las características de los segmentos de la fuerza laboral a los que van dirigidos.
<b>Actores de negociación</b>		Los cursos de capacitación comprenden dos fases: la primera, <b>de formación técnica</b> con una duración promedio de tres meses; y la segunda, de <b>práctica laboral remunerada</b> en empresas de régimen laboral privado, donde los jóvenes adquieren una experiencia concreta de trabajo durante un período mínimo de tres meses
<b>Financiamiento</b>		Es un programa financiado por el BID

<sup>156</sup> D. Leg. 728. Ley de Formación y Promoción Laboral, del 27 de marzo del 1997, Capítulo I, de la formación laboral juvenil, art. 9 a 13.

<sup>157</sup> Según los requisitos formales del programa Projoven

<b>Programa de Reconversión Laboral (PRL)</b>		
	<b>Antes de 1990</b>	<b>1990 al 2000</b>
<b>Creación</b>		<b>1995</b>
<b>Antecedentes</b>		El PRL se sustenta en un marco normativo, referido a las políticas de Promoción del Empleo, como parte de los Programa Especiales de Empleo
<b>Población objetivo</b>		10.000 trabajadores de empresas del Estado que han sido desplazados en los procesos de privatización. Las empresas con las que trabaja el PRL son: Centromin (minería), Enafer (ferrocarriles), Enapu (puertos), Fertisa (fertilizantes), Paramonga (papel), Pescaperú / Copes (pesca), Petroperú (combustibles) y Siderperú (siderurgia). Esta población, tiene en promedio un nivel educativo de secundaria incompleta y con edad promedio de cincuenta años distribuidos en una amplia demarcación geográfica.
<b>Objetivo</b>		Contribuir a la reinserción laboral de trabajadores desplazados de empresas públicas privatizadas y crear una metodología que pueda ser replicada en grupos más amplios de trabajadores. El programa opera considerando dos posibilidades: nuevo trabajo dependiente o la empresa propia.
<b>Contexto</b>		Reforma laboral, derivada de la reforma estructural en el Perú
<b>Actores de negociación</b>		Trabajadores desplazados, institución de capacitación (ESAN), gobierno.
<b>Financiamiento</b>		El financiamiento del proyecto es de US\$ 8 millones (US\$ 6 millones son aportados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) administrado por el BID, y US\$ 2 millones por la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI)).

#### 4.4 Análisis comparativo entre los programas de formación y capacitación laboral en México y Perú

El análisis comparativo de las políticas laborales en torno a la capacitación laboral, vía los programas que se impulsaron para tal fin en México y Perú muestran aspectos comunes y diferencias importantes; los cuales detallaremos en el presente diagnóstico en torno a los mismos.

Temporalidad: lo que más resalta en la comparación entre los programas de formación y capacitación laboral como parte de las políticas laborales, entre México y Perú es el momento en que se comenzaron a gestar estos programas; mientras que en México desde finales de la décadas de los setenta (con la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica -CONALEP-) comienza a implementarse programas de capacitación laboral y que tienen su consolidación en los ochenta, en el Perú recién a mediados de la década de los noventa comienza a implementarse este tipo de programas como parte de las políticas laborales.

La creación e implementación de los dos programas más importantes (por cobertura, cantidad de beneficiarios atendidos y recursos económicos) que se han realizado en materia de capacitación laboral en México, fueron realizadas en la década de los ochenta; tal como podemos apreciarlo en los cuadros resumen, tanto el Programa de Becas para desempleados denominado PROBECAT y el Programa Integral de formación de la Mano de Obra (CIMO), comienzan a operar en 1984 y 1987, respectivamente. Si bien es cierto, que debemos reconocer que con la creación del CONALEP se gestan los primeros cursos de capacitación para y en el trabajo desde fines de los setenta, no formaba parte de una política laboral, sino que era parte de la política educativa<sup>158</sup> y se ubica dentro del sistema formal de educación, específicamente, en la educación técnica que ya tenía una tradición

---

<sup>158</sup> En estricto sentido CONALEP brindaba capacitación a solicitud individual, grupal o a empresas que le solicitaran, no como parte de educación formal, sino como capacitación laboral, es decir, cumple una función mixta (educación formal y capacitación laboral), además de formar parte de las instituciones que apoyan a programas como el PROBECAT; estas características, determinaron que en el ejercicio de comparación de programas de capacitación laboral fuese incluido.

en la cultura mexicana desde el modelo económico de sustitución de importaciones.

En el Perú, no existía antecedentes de programas de capacitación laboral como parte de una política laboral (si existe como parte de políticas educativas, y políticas sectoriales); al igual que en México, el Perú adoptó el modelo sustitutivo de importaciones y fue el sector educativo y otros sectores, los que diseñaron estrategias de formación y capacitación, principalmente de tipo industrial (caso del SENATI) y los programas considerados sectoriales, que respondía a ese modelo económico; la labor de esas instituciones, en el caso peruano, constituirían los antecedentes sobre el tema de formación y capacitación laboral.

En el Perú, la revisión de las políticas laborales en materia de formación y capacitación, propiamente en la década los noventa, aparece con los programas que fueron creados a mitad de la década de los noventa, con los programas de formación de jóvenes (PROJOVEN) y el Programa de Reversión Laboral (PRL). Estos programas fueron consecuencia de la reforma laboral -como parte de la reforma estructural- que inició en 1991.

Estas particularidades de los programas de formación y capacitación laboral en el Perú, muestran otra diferencia con respecto al caso mexicano; se trata de la dimensión política en que comienzan a operar estos programas; mientras que en el Perú, la implementación de estos programas forma parte de las respuestas al cambio en la reforma laboral (cambio en el marco normativo), mediante políticas laborales con cariz social; en México, respondía a la política del “Estado social” que busca atender problemas de empleo de ciertos segmentos de población, como los desempleados, por ejemplo.

Otra dimensión que diferencian a los programas de capacitación laboral tiene que ver con las iniciativas de los gobiernos en estos dos países; si bien, ambos tratan de responder a situaciones de crisis económicas, las de los ochenta en México y a inicios de los noventa en Perú, los contextos institucionales, normativos y organizacionales son totalmente diferentes.

Los programas en México responden al sentido social del Estado, mientras que en Perú es consecuencia de una preocupación del gobierno, ante los probables efectos negativos en ciertos segmentos de población a raíz de la reforma laboral, lo que generó una necesidad de atenderlos mediante políticas laborales ciertas situaciones sociales de los más desfavorecidos con la reforma laboral, en el caso específico de jóvenes y trabajadores desplazados de empresas públicas. La atención se centraba en grupos que podrían generar conflictos sociales en breve plazo. Esas condiciones obligaron que las decisiones de políticas laborales en Perú, fueran determinadas por el gobierno sin consensuarlo con los otros agentes económicos; de esa manera fueron implementados los programas PROJOVEN y PRL, amparados en disposiciones legales que norman a estos programas. En México la implementación de los programas ha seguido otra tipo de trayectoria; donde si se ha coordinado con sindicatos y empresarios.

Entender los procedimientos de negociación tan diferentes en ambos país nos obliga a detenernos en las características institucionales que prevalecen en México y Perú de manera sucinta porque ya fueron abordados en otras partes de la investigación (características de los sindicatos, por ejemplo), sin el animo de profundizar en dichas estructuras; el Perú es un país centralista, con una vida democrática reciente (a 1990 recién se completaba 10 años) y cuya estructura institucional era incipiente, débil, que responde más a los dictados del gobernante en turno, asimismo, la reforma estructural, debilitó aún más a las pocas organizaciones que existían; todo lo contrario ocurre en el caso de México, con una tradición institucional que fue reforzada desde la revolución, donde el pacto corporativo entre Estado, sindicato y empresarios permitió una paz social y un manejo político consensado.

El entramado institucional fuerte en el caso mexicano obliga que muchas políticas tengan que ser negociada entre estos actores, aún cuando se observa un cierto debilitamiento de ese pacto (disminución del poder de negociación de los sindicatos) en la etapa de la creación de estos programas, hubo en mayor o menor medida, dependiendo de los programas y de la población objetivo de los mismos, negociación para su puesta en marcha.

#### **4.4.1 Características de los programas de capacitación laboral en México**

**Programa CIMO:** este programa opera con la participación del sector privado. Impulsa la capacitación en el trabajo vinculada con procesos de elevación de la calidad, productividad y competitividad de las empresas, con el objetivo de proteger y ampliar el empleo productivo, así como contribuir al mejoramiento en las condiciones laborales de los trabajadores.

El CIMO recoge la experiencia del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO), que se desarrolló entre 1987 y 1992, cuyo objetivo fue el de reducir las restricciones al crecimiento, derivadas de la carencia de recursos humanos calificados, elevar la productividad del trabajo a través del mejoramiento de los servicios de empleo y la capacitación y mejorar la distribución regional y social de las oportunidades de empleo y el acceso a la capacitación.

La cobertura del Programa CIMO ha variado en el tiempo; cuando inició estaba centrado principalmente, en actividades industriales y servicios relacionados al turismo y en aquellas regiones donde se concentraban las pequeñas y medianas empresas. Posteriormente, la cobertura se amplió a todas las actividades económicas (destaca la incorporación de la rama de agroindustria, el comercio y la ampliación significativa de la cobertura en maquiladoras, microindustrias, artesanos, y sector social en general) y abarcó también a las microempresas.

Tal como se plantea en los objetivos del PND y los respectivos planes sectoriales durante la década de los noventa, en los estudios relacionados con la formación y capacitación laboral y en las propuestas teóricas sobre el tema, el CIMO buscaba un programa que a la vez que fuera integral, también sea flexible. Con ese fin, diseñaron programas integrales de capacitación y otros servicios de fomento a la productividad, a partir del diagnóstico y detección de necesidades específicas, buscando responder de manera pertinente a la problemática concreta de los grupos de empresas, sector, rama y región de que se trate, y no simplemente implantando o trasladando cursos de capacitación ya estructurados.

Lo que se concibe como programas integrales dentro del CIMO, se refiere a un conjunto de acciones que dan respuesta a necesidades diferenciadas de las empresas, identificadas con problemas que afectan la competitividad y en los que se establecen metas de mejoramiento cuantificables. En este sentido, el programa no sólo se limitaba a cursos de capacitación en los que deben intervenir todo el personal, sino que también se busca la incorporación de estrategias que permitan fortalecer la competitividad de las empresas, incidiendo sobre aspectos que fomenten la adopción de procesos de innovación, investigación y asimilación tecnológica. Es lo que denominan, apoyo integral a las empresas.

Cuando el Programa estaba enfocado a la mano de obra, los apoyos aprobados estaban dirigidos a cursos o programas de capacitación cuyos destinatarios eran los niveles operativos y de supervisión de la empresa. Conforme el programa evolucionó, el criterio se amplió para brindar, en un primer momento, apoyo para capacitación al total de la estructura ocupacional de la microempresa (abarcaba funciones operativas, de supervisión, junto con las de dirección y coordinación).

Al inicio, el programa operaba sobre esquemas de capacitación con énfasis orientado a proporcionar soluciones de tipo genérico (satisfacía necesidades muy particulares de un puesto de trabajo). Prueba de ello, fue el apoyo que se brindó a 170 cursos de corte genérico y 195 específicos, que en su mayoría fueron cursos aislados que no necesariamente alcanzaron a tener un impacto identificable en productividad.

El cambio de este tipo de estrategias aisladas a promover y apoyar programas de capacitación integrales (se pasó del apoyo de cursos al apoyo de programas), permitió iniciar una atención a problemas u oportunidades específicos de las empresas, con lo que se facilitó la incidencia real en aspectos de productividad. Estos programas comprendían diversas modalidades de capacitación, desde la tradicional en aula hasta la capacitación en pie de máquina, instructores itinerantes, utilización de videos, entre otras.

Los cambios que se hicieron en el programa, han impactado en la forma como se articulan las PME con las instituciones de capacitación. La tendencia es que se están utilizando en mayor medida, instituciones capacitadoras en vez de

instructores independientes; asimismo, existe un mayor acercamiento sistemático a centros de investigación y desarrollo tecnológico que brindan capacitación.

En los informes de actividades de este programa (Informe de Actividades 1988-1991 y 1993-1994) se observa incrementos en el volumen y en la calidad de la capacitación; situación que responde a la forma de concebir la capacitación, dirigida a apoyar la demanda de las empresas (muchas veces sustentado en un diagnóstico) y que se reflejan en los resultados sobre la productividad de las mismas. En ese sentido, la identificación de las demandas reales de las empresas ha permitido que se logre adecuar la oferta de capacitación a esa demanda. Estas adecuaciones se han dado tanto en contenidos como en modalidades y costos.

El programa CIMO ha impulsado acciones conjuntas con otras instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa como NAFIN, BANCOMEXT, SECTUR, SECOFI, SEDUE, CONACYT, entre las principales.

Lo que resaltan en los informes de actividades del programa, es que el apoyo que brinda el CIMO a la capacitación, esta asociado con objetivos específicos de productividad y de elevación de la calidad de los bienes y servicios; de esta manera, los logros de esas estrategias, tiene un claro vínculo con la actividad productiva.

Aun cuando se habla de programas integrales y de la evolución en el contenido del programa, persisten modelos tradicionales de capacitación (dan respuesta concreta a necesidades de calificación de puestos de trabajo específico) y otros que han partido desde la definición de perfiles de puesto hasta llegar a la evaluación de desempeño e incluso a la certificación de los trabajadores.

El enfoque de integralidad en el apoyo a la capacitación, ha implicado que desde su diseño, muchos de los programas hayan considerado las diferentes variables que inciden en la productividad de las empresas (mercado, tecnología, insumos y otros), de tal forma que se pueda dar respuesta a dichas necesidades a partir de la vinculación con las entidades dedicadas a ello.

El CIMO busca que el impacto en las empresas, no sólo sea por promover la capacitación, sino también, se pretende a la vez, que las empresas incrementen su potencial productivo, mejorando para ello, sus formas de organización y



propiciando acceso a nuevos recursos, tecnologías y formas de vinculación con los sectores mas avanzados.

Por el lado de la oferta, el CIMO se ha preocupado por alcanzar impactos en la calificación de los trabajadores, lo que les permitirá alcanzar una mejor calidad de vida, vía el acceso a empleos productivos, remunerativos y humanamente satisfactorios. El programa también pretende el mejoramiento de las habilidades y destrezas de los trabajadores, con el fin que el país pueda contar con una planta eficiente de trabajadores, dado el papel crucial de éstos en su interacción con el conjunto de elementos que determinan la productividad.

El programa al operar bajo el criterio de *capacitación en el trabajo* busca la consolidación del empleo, integrando para ello, acciones que facilitan la calificación de los trabajadores, mediante el desarrollo de sus habilidades y destrezas. Asimismo, ha hecho posible en muchos casos, que los trabajadores obtengan certificaciones ocupacionales. En ese sentido, se considera a la capacitación como un medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permitan al trabajador un mejor aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición.

Bajo el enfoque de capacitación en el empleo, el programa apoyó la petición de los empresarios, de que se impartan acciones de capacitación en las mismas plantas, en un entorno que responda a la realidad donde desarrollan sus actividades los trabajadores. De esta manera, efectúan sus prácticas con la maquinaria en la cual desarrollan su actividad diaria.

En el programa se han combinado acciones de capacitación que abarcan desde la formación y actualización de conocimientos y habilidades prácticas para el desarrollo de una ocupación específica, hasta “la búsqueda y definición de un nuevo perfil en la fuerza de trabajo, en el cual se añada a esas habilidades específicas, una mayor comprensión de la actividad productiva en su conjunto y del entorno en que se realiza, más allá del puesto de trabajo”.

Como ejemplos de consolidación de las habilidades necesarias para el desempeño de un puesto, se encuentra el caso de “metalmecánica de Toluca”, donde se capacitó a los operarios de máquinas-herramientas a “pie de máquina”.

Asimismo, en los múltiples programas de confección de calzado, los operarios (la mayoría empíricos) recibieron los conocimientos para el adecuado desempeño de su puesto (Informe de Actividades de CIMO 1988-1991, pag. 72).

Una fortaleza del programa es que se promovió el acercamiento de las instituciones que ofrecen capacitación con las empresas, lo que propició modificaciones y adecuaciones de contenidos y costos. En muchos casos, los oferentes tuvieron que modificar los contenidos de sus cursos, de manera que estuvieran al nivel de las posibilidades y conocimientos técnicos de las empresas, logrando que los participantes asimilen conocimientos aplicables a su realidad y entorno de trabajo; también se han realizado ajustes tanto en duración como en la temática de las acciones, generando diseños de programas específicos para los grupos empresariales; en otros casos, se han realizado traducciones o adecuaciones de cursos extranjeros.

Los resultados del programa muestran la coordinación y participación de cámaras y asociaciones empresariales, instructores y consultores, instituciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, los programas estatales y municipales de fomento, entre otros. Los “impactos” que se han logrado son: los incrementos reales en el volumen de producción y/o ventas; reducción de desperdicios y mermas; disminución de ausentismo, rotación y accidentes; y mejoras en el clima laboral y condiciones de trabajo.

**El programa PROBECAT:** Este programa formó parte de las políticas de empleo que el gobierno mexicano inició en la década de los ochenta, más específicamente de políticas de mercado de trabajo a través de programas orientados a facilitar la movilidad de la mano de obra y el ajuste del mercado laboral que impulsaron al servicio Nacional de Empleo (SNE) creado en 1978. El PROBECAT se estableció en este sentido, buscando responder a la demanda social en el contexto de una crisis en aumento y facilitar los procesos de reajuste estructural y de la mano de obra desplazada.

El Programa Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT) tiene una larga trayectoria, en el año 2004 cumplió 20 años de creación. Este programa es administrado a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y ha formado parte de los diversos Acuerdos, Alianzas y Proyectos vinculados a la formación y capacitación en México en las últimas décadas del siglo XX.

En la gestión del programa no participan ni las empresas ni los sindicatos y sólo se involucran a partir de las acciones, es decir, codeterminan con los servicios estatales de empleo los contenidos de formación requeridos. Sin embargo, para su operación si se apoyan en diferentes instituciones sectoriales (salud, desarrollo rural, educación, entre otras) que de alguna forma realizan programas de capacitación y que son las que reclutan a población objetivo de este programa.

Este cambio está explicado en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, en que se señala que la formación de recursos humanos es la estrategia que ayuda a favorecer su incorporación a la actividad productiva y el mejoramiento de la productividad<sup>159</sup>.

Se considera al PROBECAT como parte de las políticas activas de mercado de trabajo dirigida a adecuar la oferta a condiciones de la demanda; la población objetivo del programa son los desempleados cuyas calificaciones no corresponden con la demanda de trabajo y por ende, con bajas probabilidades de ser aceptados; la capacitación se operacionaliza a través de cursos.

Al igual que el programa CIMO, en su evolución el PROBECAT ha cambiado de objetivos; en su origen buscaba capacitar a aquellos trabajadores que perdían sus empleos<sup>160</sup>; posteriormente, cuando formó parte del PCMO a partir de 1986, se adoptó el perfil tipo de los beneficiarios, en esa ocasión estaba dirigido a población con más posibilidades de aprovechar la capacitación en función de su experiencia, motivación, necesidad de trabajo y opciones de obtener una capacitación alternativa.

---

<sup>159</sup> STPS, Programa Nacional de Capacitación y Productividad, 1990-1994, pag. xi

<sup>160</sup> STPS, "Informe de avance al 30 de noviembre de 1984".

El plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 en la búsqueda de la modernización productiva le otorgó como estrategia relevante la mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo; en ese sentido, se pretendía establecer “un esfuerzo sin precedente en materia de capacitación laboral, en el que se vinculen estrecha y eficientemente los programas de capacitación con la demanda de fuerza de trabajo especializada de las empresas en proceso de modernización tecnológica”<sup>161</sup>.

Al término del PCMO, se replanteó el PROBECAT, buscando continuar el apoyo de la relocalización cuantitativa de la mano de obra y la recalificación de la misma, en atención al TLC y al cambio estructural de la economía. Posteriormente el programa se insertó en el marco de un nuevo proyecto (PMMT) cofinanciado por el Banco Mundial. En esta nueva etapa, cambiaron los requisitos de selección, como la edad mínima (18 años) y que al menos tengan primaria terminada, entre los más resaltantes.

En esta etapa existe opciones múltiples de capacitación, desde formación básica (lectoescritura, operaciones aritméticas básicas y de formación técnica); capacitación inicial (procesos básicos de capacitación técnica); reentrenamiento y reconversión, y capacitación para el autoempleo. A estas modalidades se suma la capacitación mixta, que es concertada con las empresas que se compromete a contratar al menos 70% de los egresados.

**CONOCER:** a mediados de la década de los noventa, a iniciativa del gobierno mexicano, se trató de replantear los esquemas de las políticas laborales; en ese sentido, la formulación de políticas buscaban la adecuación de la educación y la formación laboral a los cambios que la economía actual viene exigiendo. Asimismo, es preciso señalar que el CONOCER que se instaló el 2 de agosto de 1995, tenía como propósito integrar y coordinar con los diferentes actores los programas de formación y capacitación que venían desarrollándose en el país.

---

<sup>161</sup> PND 1989-1994, pag. 98.

El antecedente de este programa se encuentra en el proyecto sobre Educación Tecnológica y Modernización de la Capacitación, que conjuntamente iniciaron la SEP y la STPS en 1993, y que contó con la participación de los representantes de trabajadores y de los empresarios.

Lo que queda en claro de esa propuesta, es que se buscaba la integración del sector educativo formal (desde la educación básica hasta la superior) con las instituciones que brindan formación y capacitación laboral. En la educación básica se pretendía la adecuación de planes y programas de estudios que propiciaran el incremento de las “capacidades mínimas” (lectoras y de cálculo) que debería formar parte de las tareas que debe aportar la educación formal; como apoyo a esa estrategia se rescata el trabajo magisterial, implementado programas que apoyan e incentivan el desempeño de los profesores.

En ese proceso, se reforma la educación tecnológica, asimismo, en la educación superior y de posgrado se apostaba por la excelencia de los programas en la formación de los recursos humanos, en ese sentido se crean el PIFI, PIFOP y el PNP. Por otro lado, la reforma de los servicios de capacitación, buscaba elevar la eficiencia, calidad y pertinencia de las necesidades de la población y de las empresas.

La reforma de la capacitación en palabras de A. Ibarra, no era una reforma más, sino que era un “cambio estructural cuyo propósito es convertir a la formación de recursos humanos en el eje central del aumento de la productividad y competitividad...”. En ese sentido, se requería el incremento de la escolaridad de la población, incremento que debería estar sustentando en una mayor calidad de la educación, más que en la cobertura (recuérdese que fue en esos años que se amplió la cobertura y el nivel de la educación básica obligatoria a nueve años).

El CONOCER fue un sistema que entre sus objetivos pretendía hacer de la capacitación un “proceso integral y permanente”<sup>162</sup>, muy en consonancia con la propuesta de “formación permanente” o “formación a lo largo de la vida”.

---

<sup>162</sup> Ibarra, A. “EL sistema normalizado de competencia laboral”, en Competencia laboral y evolución basada en normas de competencia, A. Argüelles Compilador, LIMUSA, SEP, CNCCL, CONALEP, México, 2004.

Asimismo, este sistema estaba concebido para operar bajo enfoques totalmente novedosos, contrarios al esquema tradicional<sup>163</sup>.

Lo novedoso del programa es que se concebía a la capacitación como un sistema enfocado en la demanda, con una estructura organizacional adaptable a los cambios, que provee de Normas y certificaciones de competencia laboral, que elaborará programas flexibles y pertinentes tanto a la población como a las empresas, y que permitiera la coordinación entre los centros de trabajo y la oferta de capacitación.

De esas características, creo que lo más rescatable tiene que ver con la estructura modular (por la exigencia actual de alternar trabajo y estudio) de la capacitación, que permite una mayor flexibilidad para adecuar tanto los contenidos como el tiempo de capacitación ante los cambios tecnológicos y organizacionales en las empresas. Otro tema es la búsqueda de coordinación entre el sistema de formación y las empresas, que permitiría aparte de la interacción, el desarrollo de la capacidad del individuo para integrar y acumular conocimientos, habilidades y destrezas. Asimismo, permitiría disminuir la asimetría de información en el mercado de trabajo.

Que el sistema estaba enfocado en la demanda y tal como se planteaba "...que sea el propio aparato productivo el que defina los contenidos de los planes y programa que sean pertinentes con sus necesidades"<sup>164</sup>; no lo considero adecuado, dado que se estaría generando una subordinación del recurso humano al capital y que en otras investigaciones se han tomado posturas similares. Lo cual no quiere decir, que se desconozca la incongruencia que existe entre las necesidades de la industria y lo que están produciendo los centros de formación.

---

<sup>163</sup> Se considera como instituciones que operan con enfoque tradicional a aquellas que basan la capacitación por el lado de la oferta, existen múltiples instituciones para atender demandas específicas que no permite coordinación entre programas, no existe flexibilidad en tiempo y contenido en los programas (son extensos y no existen salidas "intermedias"), y no se reconoce la experiencia laboral.

<sup>164</sup> Ibarra. A. *ibidem*, pag. 43.

#### 4.4.2 Características de los programas de capacitación laboral en Perú

En el Perú, la implementación de políticas de capacitación para el empleo en el período que nos ocupa, deviene de la reforma laboral iniciada a principios de los noventa. Sus objetivos eran atenuar los efectos de esta reforma en ciertos segmentos de la población que el diagnóstico indicaba como “vulnerables”.

Por otro lado, como se señaló en otro capítulo de esta investigación, dado la débil institucionalidad laboral en el Perú, no se consensó con los sindicatos las puestas en práctica de los programas de capacitación laboral, principalmente dirigidos a los jóvenes pobres y para aquellos que fueron despedidos de las “empresas públicas”.

Esa debilidad de las instituciones sindicales en el Perú, ha sido señalada en diversas investigaciones, y en torno a esas condiciones se plantea “la mejora en las relaciones laborales y de un fortalecimiento de la capacidad de negociación del actor sindical”<sup>165</sup>. Asimismo, se aboga por el concurso de las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores para que colaboren activamente con el Consejo Nacional del Trabajo<sup>166</sup> en estos campos y, consensuadamente, ir dando los pasos para instalar un mejor clima de relaciones laborales.

Actualmente existen muchas críticas a la reforma laboral, y se prevee que debe revisarse la legislación laboral dada en la década fujimorista, pues se reconocía que en los noventa se habían perdido numerosos derechos laborales, y se postula que se debe cumplir con los estándares internacionales fijados por la Organización Internacional del Trabajo. Estas sugerencias cuentan con el consenso de la mayoría de los partidos políticos.

Si bien no se negoció con los sindicatos la reforma laboral ni la implementación de estos programas de capacitación laboral, si se realizó un cabildeo con los organizaciones patronales, que fueron defensores de las reformas neoliberales en el campo laboral; consideraron en ese momento (y aún ahora) que la flexibilización

---

<sup>165</sup> Chacaltana, J. y Denis Sulmont “Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo”, OIT, 2002.

<sup>166</sup> En este consejo participan concertadamente los 3 estamentos laborales; estado, trabajadores y empresarios y es impulsada por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo.

de las normas laborales, es lo que permitiría generar empleos y ser competitivos en una economía globalizada.

Debido a ese acuerdo con los empresarios, cualquier propuesta vinculada al cambio en la legislación laboral, contará con la oposición de las cámaras empresariales, como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (CONFIEP) y que recurren a la amenaza de retirarse del Consejo Nacional de Trabajo.

Entre las estrategias por revertir la situación de subempleo y desempleo de la población peruana, se proponen políticas económicas y laborales, entre las cuales se tiene:

En lo económico: al igual que en México, la propuesta para incrementar el empleo, es procurar un crecimiento anual del 5% del PIB en un quinquenio (lo que dura una administración política).

En lo laboral: son varias estrategias que tienen que ver con el fomento del empleo en sectores intensivos en mano de obra y donde es más barato crear empleo como el turismo, la agricultura y el sector servicios. En ese sentido, es necesario que el crecimiento del sector promueva la formalización y mejora de la productividad en la mano de obra.

Se reconoce la importancia del rol que cumple la capacitación de los trabajadores como factor para elevar la productividad en los segmentos rezagados de la economía. En ese sentido, es preciso reconocer la labor de los programas sectoriales (SENATI, SENSICO, CENFOTUR, etc.). Asimismo, se considera que sería conveniente expandir la cobertura del programa de capacitación laboral juvenil PRO-JOVEN. Otros sectores que son claves para la creación de empleo en el corto plazo son la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) y la microempresa. Se plantea generar gradualmente un mercado de servicios no financieros para las PYME, que incluyan servicios de información de mercados, de capacitación técnica y gerencial, así como asesorías y consultorías.



En lo que se refiere a capacitación laboral en el Perú, se ha observado que no existe propiamente un Sistema de Capacitación Laboral, sino más bien un conjunto de modalidades y programas bastante desordenados y dispersos con alta diferenciación en términos de calidad. Esta situación refleja la heterogeneidad de los mercados de trabajos en Perú, pero también expresa notables defectos de diseño y coordinación institucional.

En el Perú predominan las políticas activas en el mercado laboral y precisamente se insertan dentro de tipo que busca incrementar la empleabilidad de los desempleados<sup>167</sup>. Es decir, el objetivo era ayudar a la inserción laboral de los grupos más vulnerables al desempleo (jóvenes y adultos cesados).

Entre las políticas activas que se refieren específicamente a los programas de capacitación laboral en el Perú en la década de los noventa, tenemos a aquellos que se orientan especialmente a los jóvenes (Programa de Capacitación Laboral Juvenil -Pro Joven-) y el de servicio de empleo, ambos ejecutados por el MTPE.

A mediados de los noventa el MTPE intentó promover de manera más decidida el tema de la capacitación laboral en el país, y con el apoyo de organismos internacionales (como la OIT y el BID) adaptó un programa de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos que había sido ensayado en otros países de la región, como Chile o Argentina. Estos programas, a pesar de su trayectoria e importancia, aún no se han desarrollado como políticas nacionales masivas. Se mantienen al nivel de proyectos piloto.

La idea básica de utilizar a la capacitación laboral como instrumento de política activa de empleo es que promueve la iniciativa de las personas beneficiarias para insertarse en el mercado de trabajo. Es decir, la capacitación no proporciona directamente un empleo a las personas beneficiarias, sino que ofrece un instrumento para que ellas lo resuelvan.

A continuación describimos las principales iniciativas de capacitación laboral existentes en el Perú. Estas se han generado principalmente durante los últimos

---

<sup>167</sup> Específicamente se refiere a Programas de desarrollo de capacidades relacionadas con el empleo, como capacitación y entrenamiento dirigidos a jóvenes o personas desempleadas por largos períodos de tiempo, y a trabajadores desplazados por los procesos de reconversión.

años debido a recurrentes deficiencias observadas en el sistema educativo formal y en el mercado de capacitación, que han sido registradas en diversos estudios.

En la década de los noventa se da un gran impulso a mecanismos de incentivos a la capacitación de trabajadores en las empresas. El sistema de prácticas pre profesionales, originalmente orientado sólo a estudiantes de educación superior, es ampliado para incluir también a egresados. Asimismo, se crean los Convenios de Formación Laboral Juvenil (CFLJ) orientados a jóvenes que terminaron la educación secundaria y que deciden insertarse directamente en el mercado laboral. Estas modalidades de capacitación dan lugar a beneficios tributarios como la exoneración de impuesto a la renta y a la reinversión de utilidades<sup>168</sup>.

Los programas de formación laboral más importantes por los objetivos que perseguía en la década de los noventa fueron el Programa de formación de Jóvenes (Pro Joven) y el Programas de Reconversión Laboral (PRL). Estos programas estaban destinados a poblaciones totalmente diferentes, en el primer caso, se atendía a jóvenes en pobreza y sin experiencia laboral y en el otro se trataba de personal que había salido de las empresas públicas que habían sido privatizadas.

**PROJOVEN:** este programa no fue consensado con los diferentes actores laborales, fue un planteamiento del ejecutivo, como respuesta a los posibles efectos de la reforma laboral en la “población más vulnerable” (jóvenes pobres), y mediante este proceso, facilitarle la inserción laboral. Todo el análisis de arena de política, no tiene aplicabilidad en este caso.

El programa Pro Joven era auspiciado por el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, si contempla en su diseño, la participación de entidades de capacitación gubernamentales que propician su relación con el sector empresarial. Este programa ofrece una capacitación de 6 meses que incluye 3 meses de capacitación en oficios de calificación obrera y 3 meses de prácticas en empresas para aplicar lo aprendido en clases. El financiamiento de las prácticas, previo a un acuerdo con las empresas, corre por cuenta del empresario.

---

<sup>168</sup> La reglamentación para conocer los rubros que recibirán la tasa preferencial, no ha sido promulgada aún. Las normas tienen efecto para el ejercicio 2001.

**PRL:** este programa fue negociado entre los ex - trabajadores de algunas empresas públicas y el gobierno y en este caso se trataba de reconvertir los saberes de esta población; sin embargo, y a pesar del apoyo de instituciones financieras internacionales, el programa no prosperó.

La situación en estos dos programas, el caso peruano es similar a lo que acontece en México. Los programas tienen un corte proteccionista de segmentos desfavorecidos con las reformas laborales; asimismo, el contenido de la formación sigue siendo a través de cursos de capacitación que sólo prepara para un puesto de trabajo en específico y no para un oficio, que son las demandas actuales del mercado laboral.

Asimismo, existen otras modalidades contractuales que incentivan la capacitación de los trabajadores a cambio de la reducción de los costos no salariales asociados a los mismos. En la actualidad están vigentes otros tipos de contratos de capacitación orientados fundamentalmente a jóvenes y que auspicia el MTPE como las *Prácticas pre-profesionales* que tienen por objeto brindar capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de Universidades e Institutos Superiores. A través de este proceso, se busca complementar los conocimientos teóricos impartidos en el centro de estudios con la práctica en la empresa. Estas prácticas son similares al llamado “servicio social” en México, con algunas variantes; en cuanto al tiempo, solo puede durar lo que exige el centro de estudios como requisito para obtener el grado profesional, mientras que en el caso de los estudiantes, hay un tope (no puede superar los 36 meses).

Otro mecanismo que impulsa el MTPE son los denominados “*contratos de aprendizaje*” que tiene por finalidad capacitar a jóvenes en determinados oficios técnicos. El aprendiz se obliga a prestar servicios en una empresa por un tiempo determinado a cambio de que ésta le proporcione los medios para adquirir formación sistemática e integral sobre la ocupación para cuyo desempeño ha sido contratado. El requisito es que la persona por lo menos haya aprobado los estudios primarios y tener entre 14 y 24 años de edad. En el caso de la rama industrial, el proceso de aprendizaje debe realizarse a través del SENATI.

#### **4.5 Brechas entre la teoría y los objetivos de las Políticas públicas de formación laboral en México y Perú en los noventa**

Elementos de convergencia: en ambos países se incrementa la presión en el mercado de trabajo como consecuencia del alto crecimiento demográfico de las décadas de los sesenta y setenta y la mayor y cada vez creciente incorporación de la mujer al mercado laboral; asimismo, presentan niveles de escolaridad de su población en edad de trabajar, por debajo del estandar requerido actualmente (11 y más años de escolaridad promedio, según estudios del Banco Mundial); y ambos países enfrentan el mismo reto, ser más competitivos en el mercado internacional, y para lograr ese objetivo, la fuerza de trabajo debe ser más productiva.

A estos desafíos que el mercado internacional “impone”, ambos países “contestan” implementando políticas de empleo (políticas “pasivas” fundamentalmente), como mecanismos que ayude a lograr el tan ansiado incremento de productividad de la mano de obra. Para ello, retoman postulados de la teoría del capital humano (principalmente en lo que se refiere a la capacitación laboral como factor que ayuda a incrementar la productividad; y el incremento de la escolaridad que “consigue” el mismo objetivo y a la vez mejora las condiciones de vida de los trabajadores) y del credencialismo (preocupación por certificar lo aprendido en la práctica), principalmente.

En los objetivos de los programas se habla de fortalecer “los mercados internos” (caso del programa CIMO en México, por ejemplo), la connotación de esa teoría es mucho más específica y no tiene comparación con lo que realiza ese programa que si bien busca una articulación entre los distintos tipos de empresas (que no pertenecen al mismo grupo, sino que son aislados), la teoría de mercados internos se refiere a conglomerados (cadenas) de una misma empresa, dicho de otra forma, es la relación entre la matriz y las proveedoras de esa matriz, donde la movilidad del factor trabajo es de la matriz hacía esas proveedoras y viceversa.

La preocupación en la investigación se centra en un periodo específico (década de los noventa) por ello se analizan los programas recientes, más importantes y que actualmente siguen operando, así hayan cambiado de denominación. Lo esencial

es analizar las coincidencias que se puede rescatar de esas experiencias en ambos países, así como las diferencias en objetivos, planteamientos y enfoques de esas políticas.

Para el caso mexicano, se analiza los programas PROBECAT, CIMO y el Sistema CONOCER; en el lado peruano, el Pro-Joven y el Proyecto de Reconversión Laboral. Realizó una primera distinción, que devienen de las causas de la implementación de estos programas. El PROBECAT y el CIMO se implementan en la década de los ochenta, no como parte de las políticas de empleo, sino como programas que buscaban - en el caso específico del PROBECAT - apoyar el empleo emergente de esos años, antes las crisis recurrentes de la década de los setenta e inicio de los ochenta; aunque posteriormente son retomados y pasan a formar parte de las políticas "activas" de empleo de los distintos proyectos que se ha realizado en cada sexenio. En cambio, en el caso peruano, ambos programas son implementados a inicios y mediados de la década de los noventa y son posteriores a la reforma estructural y laboral de inicio de esa década.

Como podemos apreciar, las causas que originan la implementación de las políticas de empleo -vía estos programas - son distintas, a pesar de que enfrentan las mismas exigencias anotadas anteriormente. La preocupación de los gobiernos en ambos países es idéntica, se reconoce que la fortaleza de un país descansa en sus trabajadores, y en los discursos, los planes y proyectos de gobierno, siempre retoman como política a realizar, el fortalecimiento de la mano de obra, vía políticas educativas que incrementen la escolaridad y el acceso a la educación para todos, y la capacitación continua (a lo largo de la vida) para los trabajadores. La revisión que anteriormente se ha realizado sobre el tema, nos lleva a señalar que la capacitación laboral es un tema que está presente en la agenda pública actualmente en ambos países y en muchos otros y forma parte de las estrategias que los gobiernos impulsan en mayor o menor medida.

Si el escenario que presenta el mercado laboral en México y Perú no es el más adecuado para ser más competitivos (excepto algunos casos muy delimitados), la intervención de los gobiernos para mejorar tal situación es mediante políticas públicas (específicamente, políticas laborales), porque es un problema de orden

público, como es la formación y capacitación laboral, que es un proceso que deviene de la educación y debe ser tratado, por lo tanto, como política pública.

Veamos a través de la experiencia de estos programas, si se toma en cuenta estas consideraciones; como parte de una política pública, estos programas deberían abarcar a la población que carece de una escolaridad adecuada (al menos que hayan completado los años que comprende la educación básica) y de aquellos que teniendo experiencia laboral, desempeñan ocupaciones “redundantes” o “residuales”, que posiblemente desaparezcan en un futuro mediato.

Volvemos a los programas que se están analizando para conocer a quienes están atendiendo y posteriormente analizar las brechas entre la población que se atiende y la población potencial a atender.

La primera señal que se observa de estos programas en ambos países, es que son dirigidos a poblaciones específicas y acotadas, algo más, por las características que presentan, se podría catalogar que la política laboral deviene más en una política social, e incluso en una política de tipo asistencialista. Realizó esta aseveración, por los motivos siguientes: la población que atiende el PROBECAT son los desempleados, pero no son todos, además que varió en el tiempo la edad mínima, sólo son beneficiarios los que hayan solicitado o se hayan inscrito al SNE para poner de manifiesto su condición de actividad<sup>169</sup>.

En el programa CIMO que se aboca a trabajadores en activo, sucede algo similar; en este programa, el apoyo va dirigido a aquellas empresas que lo solicitan, no a los trabajadores que lo requieren, aunque podríamos inferir que las empresas solicitan el apoyo porque sus trabajadores lo necesitan.

Si eso ocurre en los programas de políticas laborales en México, en el caso peruano aún es más evidente que en vez de formar parte de una política laboral, los programas tienen matiz de política asistencial; así, en el caso de Pro-Joven, se atiende a la población entre una determinada edad, y que a lo más hayan completado la secundaria, que no tengan experiencia laboral y que vivan en zonas

---

<sup>169</sup> Como me comentaba un funcionario de la STPS, el mismo hecho de poner requisitos implica selectividad en los beneficiarios y deja en *stricto sensu* de ser un bien público o de acceso para todos.

marginales, es decir que vivan en zonas presumiblemente pobres, lo que convierte a los beneficiarios en jóvenes de hogares pobres. Por otro lado, el PRL, atiende a trabajadores desplazados de empresas públicas privatizadas; pero no abarcaba a todos los trabajadores ni a todas las empresas públicas privatizadas y mucho menos, al gran contingente de empleados de la administración pública peruana que fueron desplazados en el proceso de reforma del Estado a inicios de los noventa.

El argumento principal que se esgrimen para acotar a los grupos beneficiarios, son los recursos económicos escasos, y ante ello, hay razón; sin embargo, no deja de inquietar, que ante exigencias tan precisas del mercado internacional, se “responda” con políticas muy acotadas en contenido, forma e intensidad y la población que es atendida.

En cuanto al financiamiento, a diferencia de los sistemas de capacitación en el Modelo de Sustitución de Importaciones que era asumido integralmente por el Estado, en estos programas se contó con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el desarrollo de los programas, se han creado estructuras organizacionales que han permitido la ampliación en cobertura de los mismos; en ambos países sucede algo similar. En México, es la STPS la que en mayor medida lleva a cabo estas políticas a través de los Sistemas Estatales de Empleo (SEE) y las Unidades Promotoras de Capacitación (UPC) que a lo largo del país, apoyan la gestión y operación de los programas; en México, en el programa CONOCER se coordinó con la SEP el diseño del programa. En el Perú, es a través de las Oficinas Departamentales y Regionales de Empleo del MTPE que se refuerza los programas, que habiendo tenido origen en Lima Metropolitana, se amplió al país. Los resultados que se registran en ambos países es que se “capacitan los que tienen mayor escolaridad”, situación que responde a varias causas; una de ellas esta asociado a los costos; en investigaciones al respecto se considera que es menos costoso capacitar a los más educados, toda vez que estos han desarrollado mejor sus capacidades y la capacitación puede ser corta en tiempo e intensidad, mientras que en el caso de aquellos que tienen baja escolaridad, la

capacitación se vuelve costosa por el tiempo que implica, por la intensidad de no sólo actualizar, sino formar habilidades que no adquirieron en la educación formal. Otro elemento, es por la propia decisión personal de aquellos con mayor escolaridad de seguir actualizándose, porque reconocen que el conocimiento cambia vertiginosamente y se requiere una actualización continua (permanente) y a lo largo de la vida, que los hace ser más productivos y competitivos.

Ante estas evidencias, queda en claro que la capacitación laboral deberá estar dirigido a la población en edad de trabajar con menor escolaridad, a su vez implica que no se tratará de cualquier tipo de capacitación dado el nivel que poseen, se trata más bien de formación en aspectos básicos de comunicación, cálculo, razonamiento lógico-abstracto y de valores; lo que se ha dado en denominar, formación básica que debieron adquirir en la escuela, y que se considera son la base para desenvolverse en el mercado de trabajo actual.

Esa forma de “capacitación ideal” para la población beneficiaria de los programas implicaría abandonar los esquemas tradicionales de capacitación laboral, es decir, dejar en el pasado el esquema de cursos de capacitación que permitía dominar las tareas que correspondían a un puesto de trabajo; bajo ese esquema, las políticas de capacitación no tendrán impacto de mediano y largo plazo, sino que sólo serán paliativos para etapas coyunturales y de muy corto plazo.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿Qué tipo de capacitación laboral se requiere?, y lo que se nos viene a la mente luego de haber realizado el trabajo exploratorio es que requerimos una capacitación que se aboque a fortalecer o enseñar los conocimientos básicos y el contenido de los cursos o programas deben abocarse a preparar para el desempeño de un trabajador, visto en el contexto integral del proceso productivo o de servicios, de manera tal, que no se supedite al desempeño de un puesto de trabajo, sino que conozca todo el proceso y pueda intervenir en las distintas fases. De esta manera, se estaría logrando el trabajador polivalente o multifuncional que el mercado laboral requiere en estos tiempos.



Estas diferencias entre los objetivos de las políticas, las propuestas teóricas y la implementación de los programas, me permitió elaborar un esquema de tipo de brecha entre estas dimensiones y que se detallan en el siguiente esquema.

**Brechas entre la teoría, los objetivos de los planes y programas y la operación de los programas.**

Programas	Formulación teórica	Objetivo de planes y programas	Operación	Brecha
PROBECAT	Se conjugan varios conceptos: Competencias laborales: Capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes.	Elevar las capacidades, habilidades y aptitudes de la población...con énfasis en la educación y capacitación permanente . Desarrollar acciones tendientes a incrementar las habilidades y capacidades para desarrollar diversas tareas y asumir mayores niveles de responsabilidad.	Cursos cortos a desempleados	Absoluta
CIMO	Empleabilidad; capacidad de obtener y mantener un empleo (conseguir y conservar un empleo adaptándose a la evolución del mismo).		Cursos solicitados por empresas	Relativa
CONOCER	El mercado laboral requiere formación multifuncional, abierta y flexible, que permita al trabajador desenvolverse con autonomía y competencia, en un rango amplio de situaciones laborales.		Sistema que buscaba normar las competencias laborales para acreditar los saberes de los trabajadores	No existe*
PROJOVEN		La reforma laboral tenía como finalidad, entre otras, promover una mayor productividad y competitividad, para ello se crearon nuevas reglas de operación en el mercado laboral.	Incrementar la productividad y la empleabilidad de jóvenes pobres a través de cursos cortos (3 meses), incluye prácticas laborales remuneradas.	Absoluta
PRL			incrementar las posibilidades de reinserción económica de 10 mil trabajadores de empresas del Estado que fueron desplazados en los procesos de privatización a través de cursos de reconversión laboral.	Absoluta

Otro elemento distintivo de los programas de capacitación en ambos países, es que si bien se ofrecía “cursos de capacitación laboral flexible”<sup>170</sup>, lo cual no implica formación modular y por ende de tipo post fordista, no se debe dejar de reconocer que estaba orientada al mercado de trabajo formal, mediante diversos mecanismos (pasantía, prácticas, contratos de aprendizaje) que hacía posible la puesta en práctica de la capacitación brindada en instituciones mayoritariamente privadas.

---

<sup>170</sup> Jacinto, C. “Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas”, en Desarrollo local y formación (Ibarrola de, M. Coord.), Cinterfor, RET, Cinvestav, UIA, Montevideo 2002.

## V. CONCLUSIONES

El análisis comparativo realizado entre México y Perú sobre los programas de políticas públicas de formación laboral, nos deja entrever ciertos aspectos similares y de diferenciación que debemos enfatizar en aras de realizar las propuestas que se rescatan de la investigación.

Las políticas de mercado de trabajo impulsadas en el Perú en la década de los noventa y en menor medida en México, fueron las respuestas que las autoridades políticas asumieron ante las peticiones/sugerencias/recomendaciones de los organismos internacionales y que contó con el respaldo de otros agentes, como los empresarios, las empresas multinacionales, entre otros, interesados en que la población adquiriera una formación específica al requerimiento de esas empresas, de ahí que los programas sigan utilizando “esquemas tradicionales” de formación.

El aspecto que destaca en la investigación es que estos programas consensados en mayor o menor medida entre empresas, gobierno y población beneficiada, no se ajusta a lo que constituye una política laboral, sino tiene un cariz de política social de tipo asistencialista inclusive, que antes que buscar resultados económicos, vía el mejoramiento de la productividad y competitividad de la población beneficiada, que les permita integrarse y permanecer en este mercado laboral exigente, busca atenuar la presión social de esa población beneficiada, perdiendo por tanto, el objetivo de lo que debería ser una política pública laboral.

Se encontró que existen “brechas absolutas” y “relativas” entre los objetivos de las políticas y la implementación de los programas en ambos países; asimismo, entre los contenidos de los programas y las propuestas teóricas. Existen “brechas absolutas”, es decir, no se está capacitando según el requerimiento del mercado laboral moderno, sino que se sigue con esquemas tradicionales de capacitación que no impactaran en el futuro desarrollo de los trabajadores que están recibiendo capacitación y sólo se está atendiendo demanda coyunturales.

La revisión de los sistemas de formación entre México y Perú, nos permite concluir que la “evolución histórica” de las políticas de formación laboral en ambos países, presentan rasgos iguales, similares y diferentes; mientras el Perú forma parte de lo que Moura Castro denomina los sistemas "S" e "I", es decir, países en donde se crearon Servicios Nacionales de Formación Profesional, como es el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) y los otros programas sectoriales; en México se desarrolló un sistema de educación técnica de nivel medio y superior.

La diferencia es mayor cuando se analiza la organización de estos servicios e instituciones en estos países; en el caso del SENATI, la concepción, planificación y ejecución fue realizada por una sola institución central, pública y regida de manera tripartita (Estado, empleadores y trabajadores); en México, la formación profesional forma parte del sistema escolarizado de educación técnica, que es diversificado y esta compuesto por escuelas de todos los niveles posteriores a la escuela primaria: centros de formación para el trabajo industrial, escuelas técnicas de enseñanza secundaria, escuelas de nivel medio bivalentes, escuelas de formación profesional de nivel medio, institutos tecnológicos de nivel superior, universidades tecnológicas.

Lo similar lo encontramos en el financiamiento de la formación laboral que en ambos países, básicamente fue y es realizada con recursos públicos, aunado en el caso del SENATI, por un impuesto especial a los salarios de los trabajadores formales; en el caso específico de México, el sistema público coexiste con un sistema privado de formación profesional y de educación técnica<sup>171</sup>.

La población objetivo de estos servicios e instituciones también es elemento que contrasta entre estos dos países; en el Perú, principalmente, el servicio estuvo

---

<sup>171</sup> Las escuelas privadas de educación técnica en México, brindan servicios de formación para el trabajo en rubros menos costosos.

dirigido a los trabajadores activos, que luego se transformó y comenzó a brindar servicio de formación a jóvenes no trabajadores que tuvieran aval de empresas; en México, el sistema es mixto, estuvo dirigido tanto a una población no trabajadora como a los que son activos.

En lo que se refiere al contenido de la formación, si existe ciertas similitudes entre México y Perú, esta formación estuvo basada en el sistema de producción en masa (división taylorista del trabajo). Además, en la formación de técnicos de nivel medio, el perfil ocupacional era muy dividido y fragmentado, y era considerado como eslabón intermedio entre los profesionales de formación universitaria y la fuerza de trabajo poco calificada que transitaba del campo a las fábricas.

Estos sistemas, tanto el "S" e "I" como el de educación técnica, tuvieron un predominio en el campo de la educación profesional en ambos países antes de la década de 1950 y hasta 1980<sup>172</sup>.

El contexto económico, político, social, laboral y educativo presentan ciertas semejanzas en ambos países. En la década de los noventa, Perú inicia una etapa de severa crisis económica, superior a la crisis que en México se produjo en 1994; posteriormente ambos alcanzan un crecimiento relativo. En lo político, ambos países convergen y divergen hacia posiciones democráticas y autocráticas. Mientras en el Perú, la joven democracia (10 años) da un viraje hacia la autocracia (gobierno de A. Fujimori), la "democracia perfecta" mexicana después de una etapa de fuerte "presidencialismo" (1988-1994) va en camino de la transición política.

En lo laboral, la presión de los jóvenes por incorporarse al mercado es similar en ambos países (aún cuando las tasas de desempleo juvenil son mayores en el

---

<sup>172</sup> Leite, Elenice, M. "O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educao profissional no Brazil: um samba articulado?", presentado en el seminario de formación y capacitación ante los retos que plantea la apertura económica y la reestructuración de las empresas. Ciudad de México, 15-16 de julio 1999.

Perú); existe un porcentaje importante de mano de obra que labora en actividades del sector primario; y la tendencia cada vez creciente de la incorporación de las mujeres a la actividad económica.

En lo educativo, la brecha de escolaridad entre lo alcanzado por ambos países con las recomendaciones internacionales sigue siendo significativa. En ambos países la escolaridad promedio de la fuerza laboral bordea los 8 años de escolaridad, 3 años menos a lo que se recomienda como el nivel adecuado que permita una adaptación tecnológica, variable fundamental para lograr la competitividad que el mercado global exige.

En cuanto al contexto teórico, ha cambiado los conceptos y las definiciones de “trabajo”, “formación” y “capacitación”, entre otros. Se ha enriquecido y ampliado estos conceptos ante los cambios en la estructura productiva, tecnológica, organizacional y educativa.

Ha cambiado la visión sobre la capacitación adquirida durante la formación inicial, que pasa de ser vista como una inversión para toda la vida laboral - situación que ahora no es sostenible – a la readecuación continua de los saberes; se requiere nuevas y renovadas pautas de formación de los recursos humanos que implica una buena formación básica en lecto-escritura y cálculo, con capacidad de innovación y polivalencia en sus competencias para desempeñarse en organizaciones flexibles; asimismo, políticas de capacitación continuas cortas, modulares y articuladas con las estrategias de las empresas.

El cambio tecnológico aunado a la globalización de los mercados está imponiendo nuevas exigencias y condiciones a las empresas y se observa el tránsito de una economía de escala, centrada en la oferta, a una economía de demanda, centrada en la calidad y pertinencia de los bienes y servicios, que busca una mayor adecuación a las preferencias de cada consumidor. La producción en serie viene siendo sustituida por la especialización flexible en series cortas, donde las

tecnologías sufren un incremento en su tasa de mutación y la información se convierte en ventaja competitiva.

En este punto se debe resaltar el contexto sobre el cual se aplica las políticas de formación, y dados los cambios en la dinámica económica, se requiere que para lograr resultados positivos en cualquier política de formación se necesita una población con una adecuada formación educativa, es decir, mayor escolaridad y educación de calidad. Si las personas no poseen una buena formación básica (tarea que le compete al sistema educativo), es poco probable que las políticas de formación laboral tengan impactos positivos.

Los resultados encontrados nos revelan que en ambos países se adolece de población con esas características; tienen una baja escolaridad promedio, que dificulta las políticas de formación laboral en varios aspectos; el primero tiene que ver con el contenido de las políticas de formación, al tener poca (o nula en algunos casos) formación básica, los programas de formación tendrían que ser más extensos en los contenidos, porque se necesitaría suplir dicha falta de conocimientos elementales que otorga la educación escolar, además de propiciar el fortalecimiento de las capacidades para el trabajo de esta población; por otro lado, la baja escolaridad también impacta en el mayor tiempo que la población debe dedicar a su formación; asimismo, si este problema lo sufre una gran proporción de población de un país, entonces demandará un mayor esfuerzo de recursos financieros, humanos y técnicos para poder hacerlo; en suma, la política de formación se volvería más costosa por la cantidad de población a atender, por el mayor tiempo que implica y por los contenidos, lo que haría poco viable su implementación.

Adentrándonos a analizar las causas de esa situación educativa en ambos países, observamos que si bien se han realizado políticas educativas que han buscado incrementar la escolaridad (por decreto) vía la ampliación de la cobertura, se ha descuidado la calidad (como lo revelan los resultados de la encuesta PISA por

ejemplo) de la educación y aún no se ha logrado la meta de cobertura en el nivel de la educación básica (9 años en México y 11 años en Perú) al cien por ciento.

El financiamiento que se dedica a la educación en ambos países esta muy por debajo de lo recomendado (8% como porcentaje del PIB); ninguno de estos dos países lo cumple; así en el año 1999, dicho porcentaje en el Perú no representaba ni la mitad de esa cifra esperada (fue de 3.3%); similar situación se observa en el caso mexicano, que alcanzó una cifra del 4.4%. Estos resultados, aunados a otros, como la formación de los docentes, las remuneraciones, el equipamiento escolar, etc, definitivamente han tenido un impacto en los magros resultados que el sector educativo viene alcanzado.

La formación laboral en ambos países esta respaldada por un marco jurídico que incluso tiene un rango constitucional (en forma directa y específica en el caso mexicano e indirecta en el caso peruano); sin embargo, la aplicación de dichas normas no se ha plasmado en la realidad. Asimismo, la institución encargada de tutelar estas actividades, es la Secretaría o el Ministerio del Trabajo en ambos países.

El entramado institucional laboral en México y Perú son diametralmente opuestos; en México, a lo largo de muchas décadas se fue consolidando un Estado corporativo que fomento, apoyó e impulso a las organizaciones sindicales, que luego pasaron a formar parte de la estructura organizacional del Estado mexicano (denominados sindicatos oficiales); de esta manera, estas organizaciones gremiales se fortalecieron con el paso del tiempo y tuvieron un papel destacado (las cúpulas sindicales) en la paz social que se logró alcanzar en México a costa de los intereses de los propios trabajadores. En el Perú, los sindicatos fueron y son organizaciones débiles que han confrontando al Estado, y que en la década de los noventa y como consecuencia de la reforma laboral, fueron reducidos a su mínima expresión.



Las características de los sindicatos en ambos países nos permiten explicar los cambios en las legislaciones laborales; la reforma laboral integral en el Perú, no hubiese sido posible de contar con organizaciones sindicales fuertes, con capacidad de negociación y presencia política, tal como ha sucedido en México, que a pesar de ciertos matices a la legislación laboral, la reforma como tal, no ha podido ser implementada y precisamente, una de las mayores trabas, lo constituye la negativa de los sindicatos (tanto oficiales como no oficiales) a la reforma laboral.

A lo largo de la investigación se ha resaltado como preocupación de los teóricos sobre el tema, así como del autor de la tesis, la importancia que tiene la capacitación para el mejor desempeño del trabajador en el periodo que se está analizando; sin embargo, cuando se revisa los resultados de la población que recibe o participa de mutuo propio en capacitación laboral, encontramos que el porcentaje de participación es muy bajo; así en 1995, en México sólo la quinta parte (21.7%) de los ocupados habían tomados cursos de capacitación. En el caso del Perú, se observa una evolución favorable en la década de los noventa, en 1991 aproximadamente el 16% de los ocupados se capacitaron, mientras que para el año 2000 dicho porcentaje subió al 45%.

Por otro lado, los resultados sobre capacitación laboral muestran que ésta es una actividad excluyente y privilegia a la población con mayores niveles de escolaridad; presumiblemente porque capacitar a esta población es más barato en términos de tiempo (se desligan poco tiempo del proceso productivo, por ejemplo) y de contenido (solo requieren actualización de los conocimientos básicos que adquirieron en el sistema formal). De esta manera, se ensancha la brecha entre los más educados y los que tienen baja escolaridad.

En México los programas de formación laboral se aplicaron como estrategias de capacitación en y para el trabajo; en cambio en el Perú, estos programas estuvieron implementados bajo el esquema de capacitación para el trabajo. Esa

diferencia determina a la población objetivo; población inactiva o desocupada en un caso, y en el otro caso (México), comprende además a la población ocupada.

La formación laboral, tanto en México como en el Perú, fue considerado en la década de los noventa como un eje de la política nacional; como un factor estratégico del crecimiento y competitividad de estos países en el nuevo entorno global. Al menos en el discurso (Informes de Gobierno y Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo) el proceso de formación era visto como parte de un proceso integral que debería estar acompañado con un impulso a la educación y el uso adecuado de la tecnología.

En los objetivos y las propuestas de las políticas de formación laboral en ambos países, queda muy claro que en la parte de los “contenidos” de estos programas, se hace referencia a ciertos aspectos centrales de la formación en la cual teóricos desde distinta posición han coincidido; así se sostiene que los esquemas de aprendizaje deben ser flexibles y modulares, que procuren la movilidad del factor trabajo, que permitan la adaptación a nuevas tecnologías, etc.

A nivel institucional, se buscaba la vinculación entre el sector educativo y los sistemas de formación, asimismo, para fortalecer los lazos con el sector demandante de la población a capacitar, se proponía que los programas deberían ser coordinados con los sectores productivos.

La primera regularidad que encontramos al analizar los programas de formación y capacitación laboral en México y Perú es precisamente que en la implementación y operación de los mismos, no se cumple con los “contenidos” y en forma parcial se ha articulado los programas con el sector productivo; lo cual nos lleva a concluir que los objetivos y propuestas plasmados en los planes Nacionales y sectoriales, sólo quedan como referentes de buenas intenciones.

Otra regularidad en los programas analizados es que en ambos países, las políticas laborales responden de la misma manera, a saber, brindando capacitación acotada a un puesto de trabajo, a la exigencia del mercado laboral que requiere “trabajadores polivalentes”, que puedan desarrollarse en distintas actividades y tareas que demanda una ocupación, además de que conozcan las distintas fases del proceso productivo.

El análisis específico de los programas de formación y capacitación laboral en México nos revelan que las políticas de formación laboral en México, siguen manteniendo esquemas de capacitación laboral del modelo de sustitución de importaciones, por lo que no se está fortaleciendo las capacidades de la población objetivo; no se brinda formación para generar trabajadores polivalentes, que es el requerimiento que el mercado laboral y la economía global exige, a pesar de haber procurado políticas en ese sentido (la creación de CONOCER).

El enfoque sigue siendo proteccionista de segmentos de población con mayores problemas de inserción laboral; en este sentido, las políticas se asemejan a contextos del “estado de bienestar” y no al de un estado que busca la competitividad de su fuerza laboral.

En el Perú también se repite la misma situación, al menos en los dos programas más grandes (Pro Joven y el PRL) que tienen un corte proteccionista de segmentos desfavorecidos con las reformas laborales; asimismo, el contenido de la formación sigue siendo a través de cursos de capacitación (no se desarrollan las habilidades y capacidades que el mercado y la economía actual exigen) y no a través de módulos que es el enfoque de competencias laborales, es decir, sólo prepara para un puesto de trabajo en específico y no para una ocupación, que son las demandas actuales del mercado laboral.

Queda sin embargo elementos que nos permiten señalar que a pesar del fuerte impulso de la inversión en este tipo de programas, claramente se observa

limitaciones; entre los cuales podemos mencionar: la orientación es hacia el mercado laboral formal (en la mayoría de los casos), lo que trae consecuencias negativas para la incorporación de la población capacitada, toda vez, que en nuestros países, la mayor dinámica del crecimiento en el empleo ocurre en el sector informal. Asimismo, dado el acuerdo del gobierno con las empresas en la implementación de estos programas, se está cayendo en una formación determinada por el mercado (las empresas), es decir, se estaría apoyando la subordinación del trabajo frente al capital, esto es, que los trabajadores asuman un papel pasivo (pero productivo) en el nuevo entorno económico actual.

Otra característica que se deriva de estas políticas, es que a pesar que se reconoce que es necesario fortalecer las “capacidades mínimas o básicas” de los trabajadores y principalmente de aquellos que no lo pudieron conseguir en el sector educativo, se sigue apostando por formación de tipo fordista, prueba de ello son que estos programas, brindan cursos para desempeñar tareas específicas<sup>173</sup> y no se está potenciando la capacidades (comunicativas o lógico-abstracto)<sup>174</sup> de la población objetivo de estos programas que les permita una reconversión rápida, ante la dinámica de las transformaciones en los empleos que exigen trabajadores polivalentes, es decir, que puedan desempeñar varias tareas dentro de una ocupación.

Para los que apuestan en la capacitación para el autoempleo, también es necesario considerar los inconvenientes que se asocian al mismo y que tiene que ver con la poca experiencia laboral (en el caso de los jóvenes), niveles de organización (en condiciones de pobreza) y pocas posibilidades de acceder al crédito.

---

<sup>173</sup> Como señala C. Jacinto y en lo que coincidimos, es que estos programas (PROBECAT, CIMO, Pro Joven), en la mayoría de los casos, sólo brindan cursos puntuales y de poco duración, que no ayuda a potenciar las habilidades básicas, que es la exigencia actual del mercado.

<sup>174</sup> Al respecto, C. Gallart (2000) dice que no se han registrado en América Latina, itinerarios de formación modular, que es el “tipo ideal” de formación actualmente.

Si el análisis se amplía a nivel de la coordinación institucional entre la formación (educación y formación) y el trabajo, que implica la coordinación entre las instituciones de educación formal, las instituciones de formación profesional y las instituciones de capacitación, observamos que no existe articulación alguna, y están como señala, C. Jacinto, muy lejos de ser considerado como un sistema integrado.

## BIBLIOGRAFÍA

### México

1. Aguilar, J., (2001) *“La población trabajadora y sindicalizada en México de la globalización”* FCE, IIS, México.
2. Brachet - Marquéz, V. (1910-1995) (2001) *“El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México”*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, primera reimpresión, México.
3. Camacho, M., (1981) *“Control sobre el movimiento obrero en México”* en Lecturas de Política Mexicana. CEI, El Colegio de México, primera reimpresión México.
4. Cansino, C, (2000) *“La transición mexicana 1977-2000”* Centro de Estudios de Política Comparada A.C., primera edición México.
5. Carrillo, J. Coordinador. primera edición (1993) *“Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México”*, Secretaría del Trabajo y Promoción Social y el Colegio de la Frontera Norte.
6. Cook, M., marzo-abril (1999) *“La reforma laboral en América Latina: perspectivas comparadas sobre el caso mexicano”* en el Cotidiano N° 94, año 15.
7. Dabat, A. y Alejandro Toledo, (1999) *“Internacionalización y crisis en México”* CRIM-UNAM, Morelos
8. De La Garza, E. comp., (2000) *“Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina”*, CLACSO, Buenos Aires, agosto.
9. De la Garza, E. coord., (2003) *“La situación del trabajo en México, 2003”*, IET, Plaza y Valdes Editores, primera edición. México.
10. Espinoza, A. y otros, (1995) *“Capacitación y reestructuración productiva en América Latina”* Fundación Friedrich Ebert–Universidad Autónoma Metropolitana, 1ra. Edición, diciembre, México.
11. Espinoza, A. De la Garza, E. y otros, (1995) *“Capacitación y reestructuración productiva en América Latina”*, AUM Iztapalapa-fundación Friedrich Ebert. México
12. Gamboa Valenzuela, G. julio-septiembre, (1979) *“La planificación y la Programación de la Capacitación y el adiestramiento”*. En revista, Pedagogía para el Adiestramiento. Vol. IX, N° 36, p.39-49.

13. González, G. (1971) *“Problemas de la mano de obra en México: subempleo, requisitos educativos y flexibilidad ocupacional”* IIE-UNAM, México.
14. García, A. Hernández, A. Mertens, L., (1999) *“El sindicalismo ante la competencia laboral y la capacitación”* en Revista Conocer.
15. Gutiérrez, F., (1989) *“Estudio para impulsar la educación tecnológica y la capacitación para el trabajo en México”* CONAFE, México.
16. Hernández Laos, E. Garro, N. Y Llamas I. (2000) *“Productividad y mercado de trabajo en México”*, primera edición, UAM México.
17. Hermet, G., (1997) *“Lo individual y lo colectivo en la formación profesional de los trabajadores en México: ensayo comparativo internacional”*, INET, México.
18. Hernández, F., Xelhuantzi, M., (1993) *“El sindicalismo en la reforma del estado”* FCE, México, primera edición.
19. Ibarra, Agustín, (1999) *“El cambiante escenario económico, social y laboral y las nuevas necesidades de formación”*, en Boletín de CINTERFOR, N° 146, mayo-agosto.
20. Ibarrola, M., (1998) *“Educación básica y competencias laborales”* en lo público y lo privado en la formación para el trabajo, Bogotá, Fundación FES,
21. INEGI, (varios años) *“Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo”*
22. INEGI, (varios años) *“Encuesta Nacional de Empleo”*.
23. Instituto Nacional para la educación de adultos, (1995) *“La capacitación para el trabajo en la educación básica de los adultos”*, INEA, México.
24. Leal, J.F. y Woldenberg, J., (14 de noviembre de 1975) *“Panorama de la estructura organizativa del sindicalismo mexicano contemporáneo”*. UNAM Centro de Estudios Latinoamericanos.
25. Medina, F., (1994) *“Programa integral de capacitación, formación e investigación: índice para medir el desarrollo humano”* INEGI, México.
26. Pardo, María del Carmen, primera reimpresión (1996) *“Teoría y práctica de la administración pública en México”* (coord.) Instituto de Administración Pública, México.
27. Pravda, G. Berlín (1998) *“La formación profesional en Alemania y la situación de jóvenes en el mercado laboral”*, mimeo.
28. Roderic Ai Camp, (2000) *“La política en México”*, Siglo veintiuno editores, cuarta edición, México,

29. Ruiz, N., (2000) *“La política social en México hacia el fin de siglo”*, premio INAP 1999, México.
30. STPS, (1991) *“Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991 – 1994”* México,
31. STPS-Dirección General de Capacitación y Productividad. 1994: *“Elementos técnicos y normativos de la capacitación”*, STPS, México.
32. STPS-Dirección General de Capacitación y Productividad, (1994) *“Diagnóstico de necesidades de capacitación”*, SPTS, México.
33. Secretaría del Trabajo y Previsión Laboral, Lecturas Laborales N° 1, 1998: *“La capacitación específica en México: un análisis de las tasas de retorno”*
34. Suárez, Ma. H., (1996) *“Educación-empleo en México: elementos para un juicio político”* Centro regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, primera edición, diciembre, México.
35. Suárez, Ma. H., (2001) *“Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos, retos de la gestión social”*. CRIM-UNAM, M. A. Porrúa, Grupo editorial, primera edición, México.
36. Varios, (2003) *“Reforma laboral, análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo”*, UNAM-IIE, segunda edición, México.
37. Vidar Novo, G., (1978) *“Capacitación y adiestramiento en el proceso de trabajo”*. STPS, INET, UCECA, México.
38. Villavicencio, D. coordinador 1ra. Edición, (1994) *“Continuidades y discontinuidades de la capacitación”* Fundación Friedrich Ebert–Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre, México.
39. Xelhuantzi López, M., (2000) *“La democracia pendiente, la libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México”*, STRM, México.
40. Zapata, F., (1990) “Los trabajadores y la Política en México”, en *México en el Umbral del Milenio*, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México.
41. Zapata, F., (1996) *“Políticas laborales y sindicalismo en México, las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina”* en Figueiredo, José, comp. Instituto Internacional de Estudios Laborales, primera edición, Ginebra.
42. Zapata, F. (Enero 2003) *“¿Crisis en el sindicalismo en América Latina?”* , working paper N° 302.



## Teóricos

43. Aguilar, L., (1996) "*El Estudio de las Políticas Públicas*", Colección Antologías de Políticas Públicas, primera antología, Miguel Angel Porrúa, Librero-editor, Segunda Edición, México.
44. Almond, G. y G. Bingham Powell, editors, (1996) "*Comparative politics today: a World view*" 6ta. Edición, HarperCollins, Nueva York.
45. Arendt, H., (1998) "*La condición humana*" Paidós, Estado y Sociedad, 3ra. reimpresión, Barcelona, España.
46. Arendt, H., (1997) "*¿Que es la política?*", Paidós i.ce./u.a.b., primera edición Barcelona, España.
47. Argüelles, A. Compilador, (2004) "*Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*" LIMUSA editores, SEP, CNCCL, CONALEP, México.
48. Argüelles, A. Compilador, (1999) "*La educación tecnológica en el mundo*" LIMUSA editores, CONALEP, México.
49. Banco Mundial, (2003) "*Cerrar la brecha en educación y tecnología*", Bogotá.
50. Becker, G. Human Capital A., (1975) "*Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*", Columbia University Press.
51. Bozeman, Barry, (1998) "*Todas las organizaciones son públicas*", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, primera edición en español, México.
52. Bozeman, B., (1998) "*La Gestión Pública y su Situación Actual*", Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, primera edición en español, FCE, México.
53. Blondel, Jean, (2005) "*The Central Role of Comparative Politics in Political Analysis Scandinavian Political Studies*", Vol. 28 – No. 2.
54. Bulcourf, Pablo A. y Nelson D. Cardozo, (2008) "*¿por qué comparar políticas públicas?*" Documento de Trabajo # 3 - Octubre de 2008. Argentina
55. Borsotti, Carlos, (2007) "*Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*". Miño y Dávila, Buenos Aires.
56. Bulcourf, Pablo, (2008<sup>a</sup>) "*Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina*", En *Boletín de Política Comparada*, nro. 1, junio, Buenos Aires.

57. Bulcourf, Pablo y Nelson Cardozo (2008): "*Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado*". En *Nuevo Espacio Público* nro. 1, octubre (en prensa).
58. Carleail, Liana., (1994) "*Racionalidade e trabalho; una crítica a André Gorz*" Sao Paulo en Perspectiva v. 8, nº 1, enero – marzo.
59. Collier, David, (1994) "*El método comparativo: dos décadas de cambios*", en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds.): *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza, pp.51-80.
60. David Marsh y Ferry Stoker, (1997) "*Teoría y Métodos en la ciencia política*", Alianza Universidad Textos, España.
61. Davila, E., (1988) "*La teoría clásica del capital humano*" versión preliminar, seminario ITAM-COLMEX, marzo, México.
62. Deutsch, K., (1981) "*comparative Government. Politics of Industrialized and Developing Nations*" *Prentice-Hall, Nueva York*.
63. Dogan, M. y Dominique Pelassy, (1992) "*How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*", *2da Edition*. Chatham House Publishers, New Jersey.
64. Dolowitz, D. & Marsh, D. "*Who learns what from whom, a review of the policy transfer literature*"
65. Eckstein, Harry, (1992) "*Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change*". Paperback, University of California Press.
66. Ehrenberg, R. y R. Smith, (1993) "*Modern Labor Economics*", Harper Collins, 5<sup>th</sup> edition.
67. Freeman, R., (1981) "*Economía del Trabajo*", NOEMA editores, México.
68. Freyssinet, J. Neffa, J., (1973) "*Temas de economía laboral*", editorial el coloquio, Buenos Aires, Argentina.
69. Friedmann, G. Naville, P., (1963) "*Tratado de sociología del trabajo*" FCE, primera edición, México.
70. Geddes, Barbara., (2003) "*Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*". Ann Arbor: University of Michigan Press.
71. González, L., (1979) "*Introducción al estudio de la economía del trabajo*", editorial de ciencias sociales, La Habana Cuba.

72. Green, A. Leney, T., Wolf, A., (2001) "*Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*", Ediciones Pomares, Barcelona.
73. Hague, Rod y M. Harrop, (1992) "*Comparative Government and Politics : an introduction*", 3ra. Edición, Macmillan, London, Inglaterra.
74. Ham, C. & Hill, M. "*The policy process in the capitalist State*" second edition.
75. Handy, Charles. primera reimpresión, (1987) "*El futuro del trabajo humano*" Editorial Ariel, S. A., abril, Barcelona, , México.
76. Hayek, Friedrich A., (1945) "*The Use of Knowledge in Society*", en *The American Economic Review*, Vol, 35.
77. Heady, Ferrel, (2000) "*Administración Pública una perspectiva comparada*", Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., FCE, primera edición en español, México.
78. Hood, C. y Jackson, M., (1997) "*La Argumentación administrativa*", Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., primera edición en español, Universidad Autónoma de Coahuila, FCE, México.
79. Lanni, O., (1994) "*O mundo do trabalho*" Sao Paulo em perspectiva. V. 8 nº1, enero – marzo , pag. 2.
80. Ives Meny Jean-Claude Thoeni, (1992) "*Las políticas públicas*", Versión Española a Cargo De Francisco Morata, Editorial Ariel, Barcelona, Primera Edición.
81. Khun, T., (1982) "*Teoría de las revoluciones científicas*", FCE, México.
82. Lijphart, Arend, (1971) "*Comparative Politics and the Comparative Method*", *American Political Science Review*, Vol. 45, pp. 682-93.
83. Lindblon, Charles, (1991) "*El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*", traducción de Eduardo Zapico Goñi, coedición Ministerio para las Administraciones Públicas-España y Miguel Angel Porrúa, primera edición en español, Librero-editor, México.
84. Marsh, D. y G. Stoker editores, (1995) "*Teoría y métodos de la ciencia política*", Alianza Universidad textos, España.
85. Merton R. K., (1980) "*Teoría y estructura sociales*". Fondo de Cultura Económica, México.

86. McConnell, C. y Brue, S., (1996) "*Economía Laboral*", Editorial McGraw-Hill, cuarta edición, julio, España.
87. Mincer, J., (1958) "*Investment in human capital and personal income distribution*", *The Journal of Political Economy*, agosto, núm. 66.
88. North, Douglas, (2001) "*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*", FCE, segunda reimpresión, México.
89. Offe, C., (1984) "*La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*" Alianza Universidad, Madrid, España.
90. Parsons, Talcote, (1968) "*La Estructura de la Acción Social*", De. Guadarrama, Madrid, 2 Vols., Trad. Juan J. Caballero y José Castillo.
91. Pasquino, Gianfranco, (2004) "*Sistemas políticos comparados*". Prometeo, Buenos Aires.
92. Pérez Liñán, Aníbal, (2008<sup>a</sup>) "*Cuatro razones para comparar*". En *Boletín de Política Comparada*, N° 1, junio, Buenos Aires.
93. Pérez Liñán, Aníbal, (2008<sup>b</sup>) "*El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*". Documento de Trabajo de *Política Comparada*, nro. 1, julio, Buenos Aires.
94. Peters, G. (1998). "Comparative politics: theory and methods". Basingstoke. Macmillan.
95. Peters, Guy, (2003) "*El nuevo institucionalismo, teoría institucional en ciencia política*", Editorial GEDISA, primera edición, abril, Barcelona.
96. Ragin, Charles C., (1987) "*The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*". Berkeley: University of California Press.
97. Ragin, Charles C., (2000) "*Fuzzy-Set Social Science*". Chicago: The University of Chicago Press.
98. Ragin, Charles C., (2006) "*Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage*". *Political Analysis* 14 (3):291–310.
99. Ragin, Charles C. y Helen M. Giesel., (2002) "*User's Guide: Fuzzy-Set / Qualitative Comparative Analysis*". Disponible en <http://www.u.arizona.edu/~cragin/software.htm>
100. Ragin, Charles C. y John Sonnett., (2004) "*Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis*." En *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, comp. S. Kropp y M. Minkenberg. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

101. Rose, R., (1991) "*Comparing Forms of Comparative Analysis*", *Political Studies* , 39,3, 446-62.
102. Rifkin, Jeremy, (1996) "*El final del trabajo: el declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado*", editorial, Barcelona, España.
103. Udy, Stanley, (1970) "*El trabajo en las sociedades tradicional y moderna*" Amorrurtu editores, Buenos Aires.
104. Sartori, G. Leonardo Morlino (eds.), (1994) "*La comparación en las ciencias sociales*", Alianza Universidad, Madrid.
105. Urbani, Giorgio, (1988) "*Política Comparada*. En Bobbio, Norberto, Mateucci, N, y Pasquino. Diccionario de Política. Siglo XXI. México DF.
106. Verdier, J.M., (1966) "*Syndicats, en Traité de droit du travail*", París, (t. V).

### **Organismos internacionales**

107. Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial (1995) "*El mundo del trabajo en una economía integrada*".
108. Banco Mundial, (1998) "*Más allá del consenso de Washington, la hora de la reforma institucional*", primera impresión en español, septiembre, Washington, DC, EEUU.
109. Briasco, I., (2001) "*Panorama de la educación para el trabajo en iberoamérica*", OEI Argentina.
110. Carciofi, R., (1980) "Acerca del debate sobre educación y empleo en América Latina", UNESCO, CEPAL, PNUD. Junio "Proyecto desarrollo y educación en América Latina y el Caribe".
111. CEPAL, (30 de diciembre de 1994) "*Capacitación en América Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales y sugerencia de política*", LC/R. 1495.
112. CEPAL, (1993) "Estado y nuevas orientaciones de las políticas sociales en los noventa", Santiago, Chile.
113. CEPAL, (1995) "*América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*", Santiago.
114. CEPAL, (2002) "*Globalización y desarrollo*", abril, Santiago,
115. CEPAL. Ramos, J., (agosto de 1996) "*Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina*" Número 62.

116. CEDEFOP, (Noviembre 1997) "*Indicators in perspective. The use of quality indicators in vocational education and training*".
117. Claudio de Moura Castro y Torkel Alfthan, (1978) "*Formación profesional en el cambio del siglo*", CINTERFOR, Estudios y Monografías, Uruguay.
118. Figueiredo, J. comp., (1996) "*Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*", Instituto Internacional de Estudios laborales, Ginebra, primera edición.
119. Gallart, M. (coord), (1995) "*La formación para el trabajo en el final del siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social*", Buenos Aires, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREAL-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4).
120. Gallart, M. Y Bertoncetto, R. (edit), (1997) "*Cuestiones actuales de la formación*", Red Educación y Trabajo y CINTERFOR. Primera reimpresión, Montevideo.
121. Graham, C. y otros, (1999) "*Improving the Odds. Political strategies for institutional reform in Latin America*", en Latin American Research Network, BID, Washington DC
122. Garcia, Norberto, (1993) "*Ajuste, Reformas y Mercado Laboral*" PREALC, OIT, primera edición, , Chile.
123. OECD, (1996) "*Assessing and Certifying Occupational Skills and Competences in Vocational Education and Training*", Francia.
124. OCDE, (1995) "*Education and employment*", Francia.
125. OCDE, (1963) "*Planning education for economic and social development*", Italia.
126. OCDE, (1998) "*Human Capital investment and international comparison*", Francia.
127. OCDE, (2003) "*New challenges for educational research*". Francia.
128. UNESCO, (1996) "*Learning: the treasure within*" report, Francia.
129. OCDE, (2003) "*Globalisation, poverty and inequality*", Francia.
130. OIT, (1997) "*Panorama Laboral 1997 N° 4*, Oficina Regional de la OIT, Lima
131. Tokman, V. y Infante R., (1996) "*Crecimiento con empleo*". OIT, Lima,
132. Tomassini, L., (1993) "*Estado gobernabilidad y desarrollo*", BID, serie de monografías N° 9, Washington, D.C.

133. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/gallart/pdf/gallart.pdf>
134. The European Training Foundation, (2002) “*Work programme, 2003*”, Italia.
135. Tokman, V. Martinez, D., (1999) “*Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*”. Oficina regional de la OIT, Lima.
136. OEI, Revista Iberoamericana de educación, N° 30, Septiembre-diciembre 2002, Buenos Aires, Argentina.

## **Perú**

137. ADEC-ATC, (1987) “*La experiencia de los egresados en la negociación colectiva, empresas- sindicatos-convenios*”, Lima.
138. Blancas, C., (1991) “*El derecho de estabilidad en el trabajo*”, primera edición, Lima.
139. Chacaltana, J., (1999) “*Los costos laborales en el Perú*”, en Tokman, V. y Martinez, D.(eds) “*Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*” OIT, Lima.
140. Ermida, O. Villavicencio, A., (1991) “*Sindicatos en libertad sindical*”, ADEC-ATC, tercera edición, Lima.
141. Garavito, C., (1998) “*Cambios en la legislación laboral y el desempleo*”. Documento de trabajo 147, Pontificia Universidad Católica del Perú, julio.
142. Gárate, W. (1993) “*El sindicalismo a inicios de los noventa: una aproximación cuantitativa*”, ADEC-ACT, Enero, Lima.
143. Grupo de análisis para el Desarrollo (GRADE), (1997) “*Evolución del Empleo, 1989-1996*”, Lima.
144. Grupo de análisis para el Desarrollo (GRADE): Notas para el Debate N° 14, Lima, (1998).
145. Instituto Nacional de estadística e Informática, (1996) “*Niveles de Empleo Urbano en el Perú 1996*”, anexo metodológico, documento de trabajo, julio, Lima.
146. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), (1996) “*Perú: características del empleo Urbano 1995*”, Lima, Perú.
147. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), varios años (1997-2001): “*Perú: comportamiento del empleo urbano 1995-2000*”, Lima, Perú,

148. Jiménez, F., (marzo 2000) "*Liberalización, reestructuración productiva y competitividad en la industria peruana de los años 90 económica*", Documento de trabajo 183, Pontificia Universidad Católica del Perú.
149. Jiménez, F., (marzo 2000) "*El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias y perspectivas*", Documento de trabajo 184, Pontificia Universidad Católica del Perú
150. Ministerio de Trabajo y Promoción Social: Boletín de Economía Laboral, varios años, Lima.
151. Saavedra, J., (1996) "*Perú: apertura comercial, empleo y salarios*". Documento de Trabajo N° 40, Oficina Regional de la OIT, Lima.
152. Saavedra, J. Y Díaz, J., (1999) "*Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*", Serie Reformas Económicas N° 34. Lima.
153. Saavedra, J., (1998) "*¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*", GRADE, Documento de trabajo N° 25. Primera edición, Lima.
154. OIT-BID, (1996) "Programas de generación de empleo y/o mejoramiento del ingreso en Perú", Verdera, F. Lima,
155. OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe, (1997) "*Reforma Laboral Empleo y Salarios, el Caso Peruano*" - Jorge Bernedo, noviembre, Lima.
156. Portocarrero, G., (1992) "*Trabajadores, sindicalismo y política en el Perú de Hoy*", Lima.
157. Programa de Capacitación Laboral Juvenil, Doc. de Trabajo presentado al BID, PNUD y OIT, (abril 1998) Lima.
158. Tello, Griselda, (1990) "*Ingresos, jornada laboral y capacidad de consumo de los trabajadores*", ADEC-ATC, cuadernos de investigación, Lima.
159. Vázquez M. Verónica, (1985) "*Polémica educativa en Perú, siglo XX*" Ediciones el caballito, SEP, primera edición, México.
160. Yamada, G., (1996) "*Caminos entrelazados, la realidad del empleo urbano en el Perú*", Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, primera edición, Lima.
161. Tokman, V. y Martínez, D., (1998) "*Reforma laboral y empleo asalariado privado en Argentina, Chile, Colombia y Perú*". OIT,



162. Saavedra, J. Chacaltana, J., (1998) "Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación", GRADE, Lima.

## Otros

163. Adelantado, J. (coord.) "*Cambios en el Estado del Bienestar*", Universidad Autónoma de Barcelona, España.
164. Atria, R., (1992) "*Hacia la reconceptualización del Estado*" en Renovación del Estado y consolidación democrática en Chile, Santiago, cuadernos del foro 90 N° 1.
165. Boyer Robert y Freyssenet, Michel, (2001) "*Los modelos productivos*", Lumne, Buenos Aires.
166. Bueno Magano, Octavio, (1982) "*Organizacao Sindical Brasileira*", Sao Paulo.
167. Cardoso, F. y Faletto, E., (1969) "*Dependencia y Desarrollo en América Latina*", México, Siglo XXI.
168. Calderón, F, y Dos Santos, M., (1991) "*Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario*", primera edición, FCE, CLACSO, Chile.
169. Edwards, S. y Lustig, C. editores, (1997) "*Labor Markets in Latin America. Combining social protection with market flexibility*". Brookins Institution Press, Washington, D.C.
170. FLACSO Chile, (Agosto de 1992) "*¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política*" documento de trabajo Serie Estudios Sociales N° 30, Santiago.
171. García Delgado, D., (1994) "*Estado y Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*", Tesis Grupo Editorial Norma S.A. Buenos Aires, Argentina.
172. Gounet, Thomas, (1999) "*Fordismo e toyotismo na civilizacao do automóvel*", Boitempo, São Paulo.
173. González, P. Coord., (1990) "*El Estado en América Latina teoría y práctica*" siglo XXI, editores, México.
174. Guitián, M, Muns, J. Editores, (1999) "*La cultura de l' estabilitat i el consens de estabilitat i el consens de Washington*" Barcelona.

175. Jáuregui, R., (1998) *“El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo, la gran transformación del trabajo, la jornada laboral y el tiempo libre”*, PAIDOS, Primera edición, Barcelona.
176. Lechner, N., (1988) *“Estado y política en América Latina”* editorial siglo XXI, México.
177. Lora, E. y Pagés, C., (1997) *“La legislación en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe”*, Documentos de trabajo, Oficina del Economista en Jefe, BID, marzo.
178. Oslak, O., (1984) *“Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”* Centro de Estudios de Estado y sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina.
179. Sotelo V. Adrián. La reestructuración del mundo del trabajo. Superexplotación y nuevos paradigmas en la organización del trabajo. Libro electrónico alojado en : <http://www.eumed.net/coursecon/libreria/index.htm>
180. Sábato, J., (1988) *“La formación de la clase dominante en la Argentina”*, Buenos Aires, grupo editorial Latina.
181. Vega Ruiz, María Luz editora, (2001) *“La Reforma Laboral en América Latina, un análisis comparado”* OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, primera edición, Lima, Perú.
182. Weeks, J. (1999), *“Salarios, empleo y derechos de los trabajadores en América Latina Entre 1970 y 1998”* en Revista Internacional del Trabajo, OIT, vol, 118 N° 2.
183. Salvador, J. Y Almendros, F., (1972) *“Panorama del sindicalismo europeo”*, Editorial Fontanella, Barcelona, Tomo I.

### **Páginas electrónicas y archivos en red**

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/146/pdf/ibarra.pdf>

<http://www.uaca.ac.cr/acta/1994nov/bendfldt.htm>

<http://www.cedefop.gr>

<http://europa.eu.int>

[http://www.siteal.iipe-oei.org/datos/pdf/resumen\\_estl\\_nacional.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/datos/pdf/resumen_estl_nacional.pdf)

<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD184.pdf>

<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD183.pdf>

## Anexos

### Anexo 1

#### Marco conceptual y teórico

Para analizar las políticas públicas de formación para el trabajo, se requiere recurrir a la aclaración de algunos conceptos, porque el contexto está cambiando y hay que repensar los conceptos; por ello se describen, analizan e interpretan distintos conceptos, definiciones, teorías, enfoques y propuestas que han sido planteadas o que son materia aún de discusión.

#### Educación y capacitación: una revisión de las discusiones y propuestas

Es polémico y muy antiguo<sup>175</sup> la discusión en torno a los conceptos de “educación y capacitación”<sup>176</sup>, porque han sido consideradas a menudo como dos extremos; se ubica a la *educación* como el desarrollo de la mente y a la capacitación como el dominio de tareas estrictamente manuales. De esta diferenciación nace la “división” de lo intelectual con lo manual, de la ocupación del obrero y el empleado, del trabajo calificado con el no calificado, de lo teórico con lo práctico.

Los actores inmersos tanto en la educación como en la capacitación también han contribuido a esta diferenciación. Algunos educadores se refieren a la capacitación como un aprendizaje que intelectualmente es superficial, o que acompaña a los intentos de educar a los pobres. Por otro lado, algunos capacitadores se refieren a la educación como un aprendizaje vacío, confuso y errático, que sólo sirve para hacer perder el tiempo a los estudiantes.

La forma como opera administrativamente las instituciones y agencias de enseñanza ha constituido otra forma de diferenciar estos conceptos. Lo que ofrecen las escuelas académicas se define automáticamente como educación y lo que se ofrecen en los centros de capacitación debe ser capacitación. Lo queda claro es que ambos conceptos no son excluyentes, sino más bien se traslapan, se ayudan mutuamente en el proceso de aprendizaje. Una buena capacitación puede funcionar como un camino para una mejor educación posible para los alumnos menos preparados para la abstracción, por ejemplo.

La capacitación sola es mala formación, o simplemente es limitada para ir más allá de la transmisión de alguna destreza y son esencialmente diferentes de los programas de capacitación de larga duración, que contiene más estructuras teóricas y conceptuales. Por su parte, la “educación académica” también puede

---

<sup>175</sup> La distinción entre estos dos conceptos tiene una larga data, se remonta hasta la antigüedad, donde se hacía la comparación entre la oratoria y la filosofía; en esos momentos, se afirmaba la superioridad de la formación (oratoria) frente a la educación (filosofía).

<sup>176</sup> El concepto que unifica a la capacitación y la educación es la **formación**, dado que ambos forman, uno para el trabajo en forma directa y el otro para la vida y el trabajo de manera indirecta.

incorporar tareas prácticas para transmitir un mensaje más general. En este sentido, las clases de laboratorio tratan de hacer esto, es más, tratan de incorporar contextos al aprendizaje. No se debe olvidar que la teoría es una generalización y conceptualización de las observaciones del mundo real.

Con los argumentos descritos líneas arriba, aún no es posible marcar las diferencias entre ambos conceptos. Existen actividades dentro de la capacitación que podrían ser catalogados como educación, en cambio lo inverso no ocurre. Es difícil imaginar un buen programa de capacitación que no sea también una buena educación, en el sentido de que también se está impartiendo una considerable enseñanza conceptual y simbólica. Lo que nos muestra que un *buen programa de capacitación de mayor nivel es tanto educación como capacitación*.

La incorporación de nuevas tecnologías también juega un papel en esta disyuntiva entre educación y capacitación, porque ahora se requiere el uso de habilidades cognitivas como la lectura y las matemáticas, que conforman la parte básica del nuevo perfil ocupacional, lo que no quiere decir que ambas habilidades sean consideradas como materias vocacionales. Por otro lado, en los niveles más sofisticados de las organizaciones modernas, los trabajadores necesitan un conocimiento más profundo y amplio de los contenidos de la educación convencional. Necesitan evaluar los problemas concretos y tomar decisiones, en el cual, se necesita el uso de herramientas de naturaleza más teóricas.

Lo que se rescata de estas discusiones es que el conocimiento práctico y los conceptos abstractos aparecen interrelacionados de múltiples formas. Asimismo, la presencia de los contenidos de capacitación que pueden ser aplicables en el lugar de trabajo no varían inversamente a la presencia de los conceptos y abstracciones fundamentales. Además, es necesario acentuar que la teoría y la práctica no son los extremos de un mismo continuo, sino conceptos independientes que admiten todas las combinaciones o grados posibles de diferentes niveles.

La capacitación no debe entenderse como algo pobre en teoría y conceptualización; puede ser rica o pobre, dependiendo de los objetivos que persiga. Asimismo, la educación no debe entenderse como algo inútil y poco práctico; en realidad, puede estar alejada de las aplicaciones inmediatas, o pueden estar muy cercana a ella; lo importante es no preocuparse por las diferencias entre estos dos conceptos, sino aprovechar las oportunidades de aprendizaje que ambas tienen (Claudio de Moura Castro, 2000).

Parcialmente abordada la discusión entorno a estos dos conceptos, es claro que existe consenso en considerar a la educación y a la capacitación como elementos fundamentales para lograr el desarrollo integral. La educación es importante para incidir simultáneamente sobre la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. Es crucial, en primer término, para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Su efecto en este ámbito es amplio: mejora el ambiente educacional de los hogares futuros y, con ello, el rendimiento educativo de las

próximas generaciones; mejora las condiciones de salud del hogar, y permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente a quienes egresan del sistema educativo, proporcionándoles, además, herramientas esenciales de la vida moderna que eviten la exclusión social.

En las últimas décadas se ha vinculado mucho la educación y la capacitación con la actividad económica a través de la Teoría del Capital Humano. En esta vinculación *el factor humano calificado ha pasado a ocupar el primer plano entre todos los medios de producción*. Esto debido a la creciente competitividad a nivel internacional, que está basada en la calidad de los productos y en la rapidez de prestación de los servicios, que requiere una mayor cualificación de la mano de obra (que se logra con una continua capacitación laboral) y ha hecho que se convierta en el principal elemento para garantizar el futuro de las empresas, el bienestar de las personas y el crecimiento y desarrollo de la sociedad.

Cuando hablamos de capacitación nos estamos refiriendo a la oportunidad de adquirirla de modo permanente y a lo largo de toda la vida, partiendo de una educación básica en la infancia y juventud.

La educación y la capacitación se han convertido, por tanto, en factores estratégicos para promover el crecimiento económico y el bienestar social de cualquier país. Como recientemente recordaba un documento de la OCDE “la reducción del desempleo de un país no se consigue hoy únicamente persiguiendo un mayor crecimiento macroeconómico, sino que, paralelamente, es necesario asegurar un flujo suficiente de fuerza laboral cualificada al mercado de trabajo”.

### **Formación: definición**

Este concepto engloba tanto a la educación como a la capacitación, así, se dice que la redefinición del concepto de *formación* atiende por lo menos cuatro aspectos de este proceso: en sus vinculaciones con el sistema de relaciones laborales (capacitación)); en tanto es parte de los procesos de transferencia tecnológica (capacitación); como hecho educativo, articulado con el ámbito de trabajo y las formas de la tecnología (educación); y, por último, pero no por ello menos importante, orientada hacia la estructuración de competencias (educación y capacitación), superando las calificaciones, en cuanto éstas se entiendan como la simple acumulación de conocimientos y habilidades.

Los cambios en la definición de *formación* que se señalaba anteriormente, va desde la concepción clásica en que era concebida como la trasmisión ordenada y sistemática de conocimientos, habilidades y destrezas capaces de promover la elevación de las calificaciones personales del trabajador; a lo que se considera actualmente, que supera esa concepción aislada, descontextualizada del entorno y el tiempo en que se desenvuelve, y que lleva a una acción pensada en sí misma, no necesariamente articulada con los procesos de trabajo para los que está concebida.

En esta nueva concepción, la formación debe ser entendida en el entorno de un proceso por el cual las unidades productivas y los trabajadores acceden a un conjunto de conocimientos científicos y tecnológicos asociados a los procesos productivos. Asimismo, las instituciones y unidades educativas articulan la formación con el proceso de asistencia y asesoría integral que brindan a las empresas. De este modo, la formación de recursos humanos forma parte de un conjunto de acciones de transferencia tecnológica, tanto de trabajo como de producción, adaptación e innovación.

Otra tendencia que se observa en la formación laboral, es que se empieza a concebir la formación a partir del concepto de capacitación permanente, es decir, un proceso continuo a lo largo de toda la vida del trabajador, y no sólo una etapa inicial, o de reconversión de habilidades para ayudar a la reinserción en el empleo de trabajadores desplazados o en riesgo de serlo.

La misma evolución determina que tienda a cambiar el contenido de la capacitación hacia una formación multifuncional, abierta y flexible, que permita al trabajador desenvolverse con autonomía y competencia, en un rango amplio de situaciones laborales. Esta forma de capacitación se estima, además, necesaria para aumentar la movilidad y el acceso al empleo, en un mercado laboral menos protegido, que tiende a caracterizarse por cambios de ocupación durante la vida activa.

El concepto de “formación profesional”<sup>177</sup> utilizado durante muchos años viene perdiendo vigencia, ante los nuevos cambios que se vienen produciendo en la estructura productiva y en el pensamiento económico. Anteriormente se pensaba que la formación profesional no era sino la transmisión ordenada y sistemática de habilidades y destrezas, y de conocimientos tecnológicos para los trabajadores que se desempeñan en ocupaciones calificadas y semicalificadas<sup>178</sup>. Hoy, se advierte una preocupación cada vez mayor por otras dimensiones como las vinculadas con una nueva cultura del trabajo y la producción, en la perspectiva de un proceso de capacitación continua.

L.Katz, en su obra “Skill of the effective administrator” (1995) distinguió tres tipos de formación que vincula tanto educación como capacitación: técnica, humana y conceptual. Indica que las tres son necesarias para el trabajo y para la vida, sin embargo cada una de ellas tienen características peculiares, así, la habilidad técnica puede ser “enseñada”, la formación humana solo puede ser adquirida mediante la experiencia y la capacidad conceptual solo se puede desarrollar. De esta manera, las aulas son lo mejor para adquirir una formación técnica, pero para las otras dos se requieren experiencia y entrenamiento, papel que muy bien le competiría a la capacitación laboral.

---

<sup>177</sup> Gallart, M. (coord.) “La formación para el trabajo en el final del siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social”, Buenos Aires, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREAL-UNESCO (Lecturas de Educación y Trabajo, 4) 1995.

### **Formación básica:**

La definición operativa de la *formación básica* en la actualidad comprende las habilidades, competencias y conocimientos indispensables para que una persona pueda incorporarse a las nuevas tecnologías que se están introduciendo; esta definición amplía el marco de lo que se considera como este tipo de formación, que va más allá de la educación formal (primaria y secundaria), también se considera como formación básica a aquella que es necesaria para que las personas puedan adquirir posteriormente una formación que les permita acceder a trabajos calificados. Por lo tanto, la noción de formación básica ha cambiado, y eso se ve en los sistemas escolares más dinámicos, que también van variando en función de los nuevos conceptos de esa formación.

Por otro lado, en este tema aparecen nuevos conceptos; se señala que no basta con la formación escolar, sino que hay otras formaciones básicas incluso más especializadas que se relacionan con el aprendizaje práctico en el centro de trabajo.

### **Capacitación laboral:**

Es un concepto que está relacionado a la teoría del capital humano y comprende tanto, la educación formal dentro del sistema escolarizado (Mincer y Schultz), así como el proceso de aprendizaje y capacitación que ocurre fuera de la escuela, especialmente en el trabajo (Becker). Según este autor, “la cantidad de capacitación en el trabajo abarca desde horas en oficios sencillos, hasta muchos años en tareas complicadas”.

Gamboa Valenzuela<sup>179</sup>, define la capacitación laboral como el proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarles habilidades y adecuarle actitudes indispensables para realizar, eficientemente, las actividades de un área de trabajo.

Vidar Novo<sup>180</sup>, considera que la capacitación laboral supone dotar al trabajador de los conocimientos y experiencias necesarias para desempeñar funciones que requieran de un alto esfuerzo mental, de alta responsabilidad, de alta destreza y un alto número de operaciones diversas. Patiño Peregina<sup>181</sup>, define capacitación laboral como el proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarles habilidades y adecuarle actitudes para que pueda alcanzar los objetivos de un puesto diferente al suyo.

---

<sup>179</sup> Gamboa Valenzuela, G. La planificación y la Programación de la Capacitación y el Adiestramiento. En revista, Pedagogía para el Adiestramiento. Vol. IX, Nº 36, p.39-49, julio-septiembre, 1979.

<sup>180</sup> Vidar Novo, G. Capacitación y adiestramiento en el proceso de trabajo. STPS, INET, UCECA, México, 1978.

<sup>181</sup> Patiño Peregina, H. Determinación de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación (DNAC). En Revista, Pedagogía para el Adiestramiento. Vol. IX, Nº 35, p.6-26, abril-junio, 1979.

La Secretaría de Trabajo y Promoción Social en México define como *capacitación laboral* al medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permiten al trabajador un mejor aprovechamiento de sus capacidades y de los recursos a su disposición. En este sentido, se concibe a la capacitación laboral no sólo como un medio para lograr la mejor inserción del trabajador en la actividad económica, sino como una vía para dotarlo de mayores posibilidades de realización personal y participación integral del país<sup>182</sup>.

Si bien se tiene muchas definiciones sobre la capacitación, este debe entenderse como la prolongación de los conocimientos anteriores y la adaptación hacia las nuevas situaciones que se registran en el mercado laboral, cada vez más dinámico y donde prevalecen relaciones contractuales flexibles. En este sentido, el término de la educación formal (llámese Escuela, Colegio, Instituto o Universidad) no debe ser vista como la culminación del proceso de aprendizaje productivo. El conocimiento es un proceso continuo, que va más allá de la educación formal, que se traslada del colegio al empleo, es decir, el conocimiento se amplía durante toda la vida activa de la persona mediante la capacitación en el empleo y en instituciones de formación.

### **Adiestramiento:**

Se considera al adiestramiento, como un proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarle habilidades y adecuarle actitudes indispensables para realizar, eficientemente, las responsabilidades de su puesto de trabajo. Asimismo, el adiestramiento a partir de la práctica directa, supone el suministro de cursillos de naturaleza más teórica, a llevarse a cabo en la misma planta industrial.

Otros elementos que se consideran dentro del concepto de adiestramiento esta relacionado al desarrollo de las actitudes de las personas para que alcance los objetivos de un puesto de trabajo o para realizar, eficientemente, las responsabilidades de su puesto.

### **Capacitación general y específica:**

Según Becker, existen dos tipos de capacitación; la *Capacitación General* que la define como aquella que le es útil a muchas empresas (y no necesariamente a la empresa que la brinda, de allí que este autor considere que las empresas que capacitan a sus trabajadores dotan de economías externas a otras empresas, debido a que estas últimas pueden usar a los trabajadores capacitados sin pagar cargo alguno por la capacitación) porque incrementa la productividad de los trabajadores. En ese sentido, se presume que la mayoría de la capacitación en el trabajo incrementa la productividad marginal futura de los trabajadores de las empresas que la proporcionan.

---

<sup>182</sup> STPS, Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991 –1994, México, 1991.



Para contrarrestar el efecto de proporcionar economías externas a otras empresas, Becker dice que las empresas pueden transferir los costos a los capacitados y tendrán así, altos incentivos para hacerlo cuando enfrenten competencia por los servicios de los mismos. Generalmente, en este tipo de capacitación, son los empleados capacitados quienes afrontan los costos de la capacitación y por lo tanto, los beneficios de retorno, ya que son ellos los que aumentarán sus salarios futuros. Por otro lado, el análisis que se realiza en torno a la capacitación nos señala que, tiene un efecto importante en la relación entre la edad y los ingresos, es más, tiene un efecto positivo en la trayectoria de los ingresos. Por ello, se considera que los ingresos sacrificados por recibir la capacitación, constituyen el costo de la inversión en capital humano. Otro tipo de capacitación la denomina *Específica* y se refiere a aquella capacitación que aumenta la productividad del trabajador en la misma empresa en que recibe su capacitación. También puede ser definida como la capacitación cuyos efectos en la productividad de los capacitados no resulta útil a otras empresas.

Lo que queda claro, es que la capacitación en el trabajo no es completamente específica ni general, sin embargo, produce un mayor aumento en la productividad en las empresas que la brindan, por lo que se ubicaría en la definición de capacitación específica.

Se sostiene que si toda la capacitación fuera específica, el salario que un trabajador pudiera conseguir en cualquier lugar sería independiente de la cantidad de capacitación que hubiera recibido, y es posible que el salario pagado por las empresas sería independiente de la capacitación recibida. En estas condiciones, las empresas tendrían que pagar los costos de la capacitación, pues no habría incentivos para que un trabajador pagara su propia capacitación porque no se reflejaría en un mayor salario futuro. Además, serían las empresas las que recogerían el retorno de esa inversión en forma de mayores utilidades, resultado de una mayor productividad.

Argumenta Becker, que las empresas racionales pagan en la mayoría de los casos el mismo salario a los trabajadores con capacitación general y un salario mayor de lo que podrían ganar en otras empresas a los que tienen capacitación específica. Asimismo, propone alternativas a las empresas para que la inversión que han realizado capacitando a sus trabajadores no lo pierdan, para ello por ejemplo, dice que un contrato efectivo de largo plazo aseguraría a las empresas contra renuncias y a su vez aseguraría a los trabajadores contra despidos eventuales.

### **Competencias laborales:**

El enfoque de competencia laboral surge en las últimas décadas del siglo XX, (aunque en los sesenta ya había propuestas pioneras sobre el tema) como respuesta a la necesidad de mejorar permanentemente la calidad y pertinencia de la formación de recursos humanos, frente a la evolución de la tecnología, la producción y, en general, la sociedad, y elevar así el nivel de competitividad de las empresas y las condiciones de vida y de trabajo de la población.

Esta forma de concebir las habilidades básicas de los trabajadores, ha implicado para el sector educativo, que se inicien procesos de reforma de los sistemas de educación; para las empresas, modernizar las formas de capacitación de sus trabajadores; y para el individuo, adaptarse a nuevos perfiles ocupacionales, al trabajo en equipo, a una mayor flexibilidad, creatividad y capacidad de aprendizaje, y a la actualización continua de conocimientos y habilidades que le permitan lograr un desempeño eficiente y un desarrollo integral.

El concepto de competencia laboral implica la “capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución de un trabajo; es una capacidad real y demostrada”<sup>183</sup>.

En ese sentido, Vargas Zuñiga, diferencia tres enfoques. El primero concibe la competencia como la capacidad de ejecutar las tareas; el segundo la concentra en atributos personales (actitudes, capacidades) y el tercero, denominado “holístico”, incluye a los dos anteriores.

Otra definición que relaciona las competencias laborales entre la educación y la capacitación es la que desarrollan C. Béduwé y J. Planas<sup>184</sup> cuando señalan que “la competencia se basa en cuatro características que nos parecen consensuadas: es vectorial, se adquiere por vías diferentes y en lugares diferentes, se valora de manera específica en cada empleo o situación de trabajo, y no se puede calibrar *ex ante*”.

Estos autores dicen que al ser vectorial la competencia de una persona, significa que es la conjunción de series de competencias (saber, hacer, saber estar) elementales. De esta manera, señalan que “aprehender la competencia como un vector de características individuales nos lleva a constatar que se puede adquirir de diferentes maneras y en múltiples lugares y a través de cualquier combinación de los mismos. **Cada componente del vector se puede adquirir por vías distintas.** Algunos, mediante formación explícita (título), formación implícita (experiencia, training on the job, learning by doing...), en la vida social extraprofesional, incluso hasta puede que sean innatos (o que se hayan adquirido tempranamente en la primera socialización)”.

La revisión de otros autores sobre este enfoque, señalan que las competencias suponen la existencia de estructuras mentales disponibles (Mountmollin)<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Vargas, Zuñiga, F. “40 preguntas sobre competencia laboral” Cinterfor, papeles de la oficina técnica nº 13 Montevideo, 2004

<sup>184</sup> Béduwé, Catherine & Jordi Planas “Expansión educativa y mercado de trabajo, estudio comparativo realizado en 5 países europeos”, Marzo del 2002, ubicado en la pag. <http://edex.univ-tlse1.fr/edex/>

<sup>185</sup> Novick, M. y otros “nuevos puestos de trabajo y competencias laborales” OIT-Cinterfor, Montevideo, 1998.

Asimismo, según el análisis conductista, la competencia es una habilidad que refleja la capacidad de la persona y describe lo que puede hacer y no necesariamente lo que hace; mientras que en el análisis funcional, se señala que los objetivos y funciones de la empresa no se deben formular desde su organización como sistema cerrado, sino en términos de su relación con el entorno: mercado, tecnología, relaciones sociales e institucionales; finalmente, el enfoque constructivista concibe la competencia no sólo a partir de la función sino también desde una dimensión personal.

La revisión conceptual que se ha realizado en torno a las competencias laborales<sup>186</sup> nos ha permitido conocer, entre otros, la clasificación en tres categorías que realiza R. Vossio (1998)<sup>187</sup>:

- Competencia específicas: corresponden a conocimientos, destrezas y actitudes requeridas para el desempeño en una actividad profesional específica;
- Competencias genéricas: son comunes a un conjunto de sectores, pero dentro de una misma ocupación; y
- Competencias esenciales: también llamadas habilidades, pueden referirse a resoluciones de problemas, comunicación y actitudes personales o competencias aritméticas, uso de información tecnológica y uso de la lengua moderna

Lo que destacan los autores sobre las competencias laborales es que se trata de una “capacidad integral que posee un trabajador para desempeñarse eficazmente en situaciones específicas de trabajo”. Asimismo, enfatizan que es una construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo y que se obtiene no sólo de la educación, sino también del aprendizaje por experiencia práctica en una situación concreta de trabajo. Otra definición que considero bastante adecuada en este tema, es la que brinda el *Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) de México*, cuando alude que las competencias laborales es la capacidad productiva de un individuo y que se define y mide en términos de desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, a las cuales considera como necesarias pero no suficientes por sí mismas, para un desempeño efectivo.

---

<sup>186</sup> Agudelo, S. “Certificación de competencias laborales. Aplicación en Gastronomía”, Montevideo, Cinterfor/OIT, 1998. Bunk, G. P. “La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales en la RFA”, Revista CEDEFOP N°1, 1994. Ducci, M. A. “El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional”, en: Formación basada en competencia laboral, Montevideo, Cinterfor/OIT, 1997. Gonzci, Andrew; Athanasou, James, “Instrumentación de la educación basada en competencias. Perspectivas de la teoría y práctica en Australia”, en: Competencia Laboral y Educación Basada en Normas de Competencia, México, Limusa, 1996. Le Bofert Guy, La ingeniería de las competencias, París, D’organisation, 1998.

<sup>187</sup> Vossio, R. “Certificación y normalización de competencias, orígenes, conceptos y prácticas”, Boletín CINTERFOR N° 152.

## Anexo 2

### Leyes laborales relacionadas a la capacitación en Perú y México

#### PERU

##### TEXTO UNICO ORDENADO DEL D.LEG. 728. LEY DE FORMACION Y PROMOCION LABORAL.

D.S No. 002-97-TR del 27 de marzo de 1997.

##### TITULO PRELIMINAR

##### CAPITULO I PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

**Artículo 1** .- La Política Nacional de Empleo constituye el conjunto de instrumentos normativos orientados a promover, en armonía con los Artículos 22 , 23 , 27 y 59 de la Constitución Política del Perú, un régimen de igualdad de oportunidades de empleo que asegure a todos los peruanos el acceso a una ocupación útil que los proteja contra el desempleo y el subempleo, en cualquiera de sus manifestaciones.

**Artículo 2** .- La Política Nacional de Empleo comprende fundamentalmente al conjunto de acciones de política laboral emprendidas por el Poder Ejecutivo orientadas a la generación masiva de empleo, a flexibilizar el mercado de trabajo, a la promoción activa del empleo autónomo como mecanismo fundamental de acceso a la actividad laboral por iniciativa de los propios trabajadores, a la promoción de cooperativas de trabajadores, así como las acciones gubernamentales orientadas a fomentar el establecimiento de pequeñas empresas intensivas en uso de mano de obra, dictando medidas tendentes a incentivar su integración a la formalidad institucional.

**Artículo 3** .- Son objetivos de la presente Ley:

- a) Promover el acceso masivo al empleo productivo dentro del marco de la política económica global del Poder Ejecutivo y a través de programas especiales de promoción del empleo;
- b) Mejorar los niveles de empleo adecuado en el país de manera sustancial, así como combatir el desempleo y el subempleo, en especial el que afecta a la fuerza laboral juvenil;
- c) Incentivar el pleno uso de la capacidad instalada existente en las empresas, dentro del marco de programas de reactivación económica;
- d) Estimular la inversión productiva en el sector privado, especialmente en las ramas de actividad con mayor capacidad de absorción de mano de obra;
- d) Coadyuvar a una adecuada y eficaz interconexión entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo; y,
- e) Fomentar la capacitación y formación laboral de los trabajadores como un mecanismo de mejoramiento de sus ingresos y la productividad del trabajo.

**TITULO I**  
**DE LA CAPACITACION PARA EL TRABAJO**  
**CAPITULO I DE LA FORMACION LABORAL JUVENIL**

**Artículo 7** .- La Formación Laboral Juvenil tiene por objeto proporcionar a los jóvenes entre 16 y 25 años de edad, que no han culminado sus estudios escolares, o que habiéndolo hecho no siguen estudios técnicos o superiores, o que haciéndolo no los han concluido, los conocimientos teóricos y prácticos en el trabajo a fin de incorporarlos a la actividad económica en una ocupación específica.

**Artículo 8** .- Las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada podrán otorgar formación laboral juvenil mediante la celebración de convenios con los jóvenes a que se refiere el artículo anterior.

**Artículo 9** .- El Convenio de Formación Laboral Juvenil se celebrará por escrito y contendrá los siguientes datos:

- a) Nombre o razón social de la persona natural o jurídica que patrocine la formación laboral;
- b) Nombre, edad y datos personales del joven que se acoge a la formación y de su representante legal en caso de los menores;
- c) Ocupación materia de la formación específica;
- d) La subvención económica mensual no menor a la Remuneración Mínima Vital cuando se cumpla el horario habitual establecido en la empresa. En caso de ser inferior, el pago será proporcional;
- e) Causales de modificación, suspensión y terminación del convenio.

**Artículo 10** .- El Convenio de Formación Laboral Juvenil tendrá una duración no mayor a 36 meses y será puesto en conocimiento de la dependencia correspondiente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Los períodos de formación laboral juvenil intermitentes o prorrogados no pueden exceder en su conjunto de 36 meses en la misma empresa.

**Artículo 11** .- Los jóvenes sujetos a formación laboral, serán inscritos en un Registro Especial, a cargo de la empresa, y autorizado por la dependencia competente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a su sola presentación.

**CAPITULO II DE LAS PRACTICAS PREPROFESIONALES**

**Artículo 16** .- Las Prácticas Preprofesionales a cargo de las empresas y entidades a que se refiere el Artículo 23 tienen por objeto brindar orientación y capacitación técnica y profesional a estudiantes y egresados de cualquier edad, de Universidades e Institutos Superiores, así como de entidades públicas o privadas que brinden formación especializada o superior en las áreas que correspondan a su formación académica. En el caso de los egresados, la Práctica Preprofesional

será por un plazo no mayor al exigido por el centro de estudios como requisito para obtener el grado o título respectivo.

**Artículo 17** .- El convenio de Prácticas Preprofesionales se celebrará por escrito y será puesto en conocimiento de la dependencia competente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de la institución en la cual se esté formando el practicante.

**Artículo 18** .- Las Prácticas Preprofesionales se efectuarán en mérito del convenio de formación profesional que se suscribirá entre la empresa y el estudiante, previa presentación de éste por la institución de enseñanza a la que pertenece.

**Artículo 19** .- Los practicantes serán inscritos en un Registro Especial a cargo de la Empresa que será autorizado en la forma establecida en el Artículo 28 .

**Artículo 20** .- Son obligaciones de la Empresa:

- a) Brindar orientación y capacitación técnica y profesional al practicante;
- b) Dirigir, supervisar y evaluar las prácticas;
- c) Emitir los informes que requiera el Centro de Estudios en relación a las prácticas del estudiante;
- d) No cobrar suma alguna por la formación Preprofesional;
- e) Otorgar al practicante una subvención económica no menor a la Remuneración Mínima Vital, cuando las prácticas se realicen durante el horario habitual de la empresa. En caso de ser inferior el pago de la subvención será proporcional;
- f) Contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes o en su defecto asumir directamente el costo de estas contingencias;
- g) Expedir la Certificación de Prácticas Preprofesionales correspondiente.

### **CAPITULO III Normas Comunes**

**Artículo 23** .- Las empresas o entidades cuyos trabajadores se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada son competentes para celebrar las convenciones de Formación Laboral Juvenil y de Prácticas Preprofesionales.

**Artículo 24** .- Los convenios de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Preprofesionales generan exclusivamente los derechos y obligaciones que esta Ley atribuye a las partes que lo celebran. No originan vínculo laboral.

**Artículo 25** .- La subvención económica que se otorga a los participantes de los Programas de Formación Laboral Juvenil y Prácticas Preprofesionales al no tener carácter remunerativo, no está sujeta a retención a cargo del beneficiario, ni a pago alguno de cargo de la empresa, por concepto de aportaciones o contribuciones al Instituto Peruano de Seguridad Social, FONAVI, SENATI o cualquier otra análoga.

**Artículo 26** .- No es permitido incluir o transferir a ninguno de los regímenes de Formación Laboral Juvenil o Prácticas Preprofesionales contemplados en esta

Ley, a personas que tengan relación laboral con las empresas con quienes se haya celebrado convenios.

**Artículo 27º.-** La Dirección de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social es la dependencia competente para el control, supervisión y demás responsabilidades asignadas en las normas sobre Formación Laboral Juvenil y Prácticas Preprofesionales.

**Artículo 28º.-** Los convenios de Formación Laboral Juvenil y de Prácticas Preprofesionales se inscribirán en el registro correspondiente que al efecto autorizará la Dirección de Empleo y Formación Profesional.

**Artículo 30 .-** La Formación Laboral Juvenil deberá impartirse preferentemente en el propio centro de trabajo o en escuelas-talleres implementados en las empresas para los jóvenes que estén cursando sus estudios escolares con la cooperación y apoyo técnico del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de los centros educativos que así lo dispongan.

Los programas de Formación Laboral Juvenil deberán ajustarse a los lineamientos generales establecidos en los Planes Nacionales de Formación Laboral que serán fijados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social en coordinación con las organizaciones laborales y empresariales representativas dentro de cada rama de actividad económica, en los casos en que dadas las características y dimensiones de las empresas, no cuenten con los "Convenios de Productividad" a que se refiere el Artículo 2 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

## **TITULO II PROMOCION DEL EMPLEO**

### **CAPITULO I      PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO**

**Artículo 36 .-** El Ministerio de Trabajo y Promoción Social deberá implementar periódicamente programas específicos destinados a fomentar el empleo de categorías laborales que tengan dificultades para acceder al mercado de trabajo.

**Artículo 37º.-** Las categorías laborales que podrán beneficiarse principalmente de los programas especiales de empleo serán las siguientes:

- a) Mujeres con responsabilidades familiares sin límite de edad;
- b) Trabajadores mayores de cuarenticinco (45) años de edad en situación de desempleo abierto, cesados por causas de programas de reconversión productiva o mediante convenios de productividad; y,
- c) Trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales o sensoriales.

**Artículo 39º.-** Los programas especiales de fomento del empleo tendrán que contemplar principalmente las siguientes medidas:

- a) Capacitación laboral y reconversión profesional hacia ocupaciones de mayor productividad y dinamismo en la actividad económica;
- b) Orientación y formación profesional;

c) Incentivos y ayudas para la movilidad geográfica y ocupacional; y,

d)Asistencia crediticia, financiera y de asesoría empresarial para la constitución y funcionamiento de pequeñas empresas o microempresas y

e) otras modalidades asociativas a instancia de los trabajadores en base al empleo autónomo.

**D.LEG. No. 728 LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD LABORAL.  
D.S No. 003-97-TR del 27 de marzo de 1997.**

**Artículo 1** .- Son objetivos de la presente Ley:

a) Fomentar la capacitación y formación laboral de los trabajadores como un mecanismo de mejoramiento de sus ingresos y la productividad del trabajo;

**Artículo 84** .- El empleador está obligado a proporcionar al trabajador capacitación en el trabajo a fin de que éste pueda mejorar su productividad y sus ingresos.

**Artículo 85** .- El empleador y los representantes de los trabajadores o de la organización sindical correspondiente, podrán establecer de común acuerdo Programas de Capacitación y Productividad, organizados a través de comisiones paritarias.

**Artículo 86** .- Las acciones de capacitación tendrán las siguientes finalidades:

a) Incrementar la productividad;

b) Actualizar y perfeccionar los conocimientos y aptitudes del trabajador en la actividad que realiza;

c) Proporcionar información al trabajador sobre la aplicación de nueva tecnología en la actividad que desempeña;

d) Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;

e) Prevenir riesgos de trabajo.

## **SENATI**

### **LEY 26.272 SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL -SENATI-.**

#### **CAPITULO I. DE SU NATURALEZA Y FINALIDAD**

**Artículo 1º.**- El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) es una persona jurídica de derecho público con autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica y con patrimonio propio , que tiene por finalidad proporcionar formación profesional y capacitación a los trabajadores de las actividades productivas consideradas en la Categoría D de la "Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas de las Naciones Unidas (Revisión 3)" y de todas las demás actividades industriales y de instalación, reparación y mantenimiento contenidas en cualquier otra de las categorías de la misma Clasificación.



**Artículo 2º.-** El SENATI, adicionalmente, podrá desarrollar actividades de capacitación igual o distintas de las comprendidas en el artículo anterior y participar en programas de investigación científica y tecnológica relacionados con el trabajo industrial y temas conexos. Las actividades a que se refiere el párrafo anterior deberán ser financiadas con recursos distintos de los mencionados en los Artículos 11º y 12º de la presente ley.

## **CAPITULO II. DE LA ORGANIZACIÓN**

**Artículo 3º.-** Son órganos de dirección y administración del SENATI: a. El Consejo Nacional y la Dirección Nacional; b. Los Consejos Zonales y las Direcciones Zonales.

**Artículo 4º.-** El Consejo Nacional es el más alto órgano de gobierno del SENATI. Corresponde al Consejo Nacional fijar la política del SENATI y dictar las normas requeridas para el mejor cumplimiento de los fines institucionales.

**Artículo 5º.-** El Consejo Nacional del SENATI establece el ámbito territorial de los Consejos Zonales y designa a sus integrantes, en base a las propuestas de los gremios empresariales que agrupan a las principales industrias aportantes de la zona.

**Artículo 6º.-** El Consejo Nacional del SENATI está conformado por los siguientes integrantes:

- Uno designado por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales;
- Uno designado por el Ministerio de Educación;
- Uno designado por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social;
- Cinco designados por la Sociedad Nacional de Industrias;
- Uno designado por la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE);
- Uno designado por la Confederación de Cámaras de Comercio y Producción del Perú (CONFECAMARAS);
- Tres Presidentes de Consejos Zonales del SENATI, elegidos por y entre ellos mismos; y,
- Un trabajador egresado de los programas del SENATI, elegido por los egresados de los programas de la institución. El Reglamento señalará el mecanismo de votación.

El Consejo Nacional elige en su seno un Presidente y un Vicepresidente. El Reglamento señalará las atribuciones del Consejo Nacional.

## MEXICO

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

**Artículo 3.** El trabajo es un derecho y un deber social. Asimismo, es de interés social, promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

**Artículo 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, y XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en los términos del Capítulo III Bis de este Título.

#### CAPITULO III BIS

##### De la Capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

**Artículo 153-A.** Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

**Artículo 153-B.** Para dar cumplimiento los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella, por

**Artículo 153-D.** Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores, podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

**Artículo 153-F.** La capacitación y adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad, y
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

**Artículo 153-I.** En cada empresa se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón

**Artículo 153-J.** Las autoridades laborales cuidarán que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores.

**Artículo 153-M.** En los contratos colectivos deberán incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento de los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos en este capítulo.

**Artículo 153-T.** Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación y adiestramiento en los términos de este capítulo, tendrán derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la Empresa, se harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo Y previsión Social,.

## **CAPITULO IV**

### **Del servicio nacional del empleo, capacitación y adiestramiento.**

**Artículo 537.** El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.

**Artículo 538.** El servicio Nacional del Empleo, capacitación y adiestramiento estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a la que competan las funciones correspondientes, en los términos de su reglamento interior.

**Artículo 539.** De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos de 537, a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

- I. En materia de promoción de empleos:
  - a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana;
  - b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento;
  - d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo;
  - f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra;
  - g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas, y
- III. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:
  - a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
  - h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en esta ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;
- IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales:
  - a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades,.