

29.257

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

EL SERVICIO PUBLICO DEL
EMPLEO A LA LUZ DE LA TEORIA
INTEGRAL DE DERECHO DEL
TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

SEMINARIO DE INVESTIGACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FRANCISCO FLORES SANCHEZ

México, D. F.

1979.

11935



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**"EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO A LA LUZ DE LA TEORIA
INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL"**

T E M A R I O :

	pags.
INTRODUCCION.....	1
I. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	3
(a) Derecho al trabajo.	
(b) Evolución de las formas de empleo o colocación de los trabajadores.	
II. CONCEPTO Y FINALIDADES DEL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO.....	22
III. LOS DIVERSOS SISTEMAS DE COLOCACION.....	38
(a) Las bolsas de trabajo.	
(b) La Acción Sindical.	
IV. LAS AGENCIAS OFICIALES DE COLOCACION A TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL DE DERECHO DEL TRABAJO.....	54
V. LEGISLACION VIGENTE.....	68
CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFIA.	

I N T R O D U C C I O N

Nuestro objetivo al escoger el tema a tratar, de: "EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL"; es el de conocer y dar a conocer el grave problema a que se enfrenta nuestro país en materia de colocación obrera.

Existe en México, ya a nivel Constitucional, el llamado "Derecho al trabajo", como derecho que tiene todo individuo que se desarrolla en sociedad, a tener una ocupación remunerada.

Tardíamente pero al fin se ha Constitucionalizado el Derecho al trabajo, el cual viene a constituir una garantía del individuo para participar en el desarrollo nacional y en su progreso, tanto individual como familiar.

El problema a que nos enfrentaremos ahora, será la aplicación del "Derecho al Trabajo" en la vida práctica, hacerlo efectivo para todo individuo desocupado.

Así, la forma de llegar a su entera y satisfactoria aplicación es creando un servicio que se encargue de acercar a quien solicita y necesita trabajo, con quien pueda otorgárselo; acercamiento que deberá ser efectivo y sin distinciones para con los desocupados que se encuentren en el mismo nivel de capacidades y deseos de trabajar.

Este servicio deberá eliminar añejos vicios que encontramos a través de la Historia en todas y cada una de las formas de colocación conocidas por la humanidad. Un Servicio Público del Empleo, que realmente proporcione ayuda eficaz e igualitaria al necesitado de trabajo, pa-

ra así incorporar a éstos marginados a la protección y reivindicación de que hablan nuestras Leyes y de las cuales ya empiezan a gozar las personas que se encuentran desarrollando una actividad remunerada. No estamos tratando de descubrir un panacea milagroso, pero si intentando colaborar a la reflexión de las personas que puedan encargarse de llevar a efecto una tarea que se imprima en las Leyes y que - - tienda a formar un servicio que en forma eficaz y verdadera coloque a los desempleados.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

a). - Derecho al Trabajo.

**b). - Evolución de las Formas de Empleo o
Colocación de los Trabajadores.**

INTRODUCCION

(1) La colocación obrera es una situación jurídica que tiene, en todo caso, el carácter de requisito previo al contrato de trabajo, de forma que la inscripción en las oficinas o servicios correspondientes - consagra una simple expectativa de derecho y nunca propiamente un - derecho.

La idea de colocación presupone, lógicamente la desocupación o desempleo involuntario y nace como consecuencia de la dualidad de un "derecho al trabajo" y "deber de trabajar".

En esta forma tenemos al "derecho al trabajo" entendido como obligación por parte del Estado de crear los supuestos y condiciones necesarias para que todos los ciudadanos puedan ejercitar tal derecho, no a manera de una posibilidad de subjetivo derecho a ocupar - un puesto concreto, es decir a ser colocado; de igual manera tenemos al "deber de trabajar" como una obligación que se impone a todo individuo dentro de la sociedad en que vive, ejercitando una actividad útil que le viene a reportar beneficios en lo personal como en lo familiar, así como ya se dijo beneficios a la sociedad.

(1) "Curso de Derecho del Trabajo". - Manuel A. García. Segunda - Edición; Ediciones Ariel; pag. 422; Barcelona 1967.

a). - DERECHO AL TRABAJO.

(2) Entre las facultades con que cuenta el individuo como tal, se encuentra la de su aplicación personal al servicio ajeno, reflejando se dicha facultad en su propia libertad para concretar una prestación, para utilizar sus servicios en la forma que mejor le convenga e inclusive en un momento determinado abstenerse de trabajar, si no tiene -- necesidad de hacerlo o si posee recursos suficientes para llevar a cabo dicha abstención.

La facultad o libertad del individuo ya enunciada, es lo que se ha proclamado como "el derecho o libertad de trabajar", aparejado a lo cual se ha desarrollado "el deber de trabajar" como una función social a realizar por el individuo para no ser un parásito en la sociedad y ayudar con ello al mejor desenvolvimiento de ésta y de sí mismo ejercitando tal deber logrará un medio para satisfacer sus necesidades tanto mediatas como inmediatas.

Ahora bien, lógicamente existe un momento en la vida del individuo que se encuentra desocupado, en que se quiere poner en marcha la potestad de trabajar o cumplir con el deber social de trabajar, surgiendo en ese momento el "derecho al trabajo" o sea el tratar de encontrar trabajo digno y suficiente para cubrir sus necesidades así como las de las personas que dependen económicamente de él.

En este orden de ideas algunos autores han definido al "de-

recho al trabajo" como la facultad de poder emplear libremente los -
 músculos y la inteligencia en una ocupación útil y eficaz, con el fin -
 primordial de que la retribución a dicho esfuerzo garantice la vida -
 material del sujeto. Otra definición al "derecho al trabajo" nos la da
 Manuel Alonso García, al establecer que el derecho al trabajo es un -
 derecho público subjetivo, que como tal, no confiere la posibilidad de
 reclamar una ocupación concreta o determinada, sino la de inscribir-
 se en las oficinas correspondientes, lo cual incluso es una obligación.

Desde luego, también es cierto que este derecho tiene co-
 mo gran obstáculo el hecho de tener que superar de manera numérica
 la actividad humana que demanda aplicación en tareas útiles y las ne-
 cesarias de la producción en determinado lugar y tiempo.

Tenemos que, dentro del "derecho al trabajo", existe la --
 necesidad económica del individuo como ya se dijo, pero también sur-
 ge junto con ella la necesidad fisiológica, por lo que se requiere dar-
 actividad a los músculos y a la mente, ya que de no hacerlo se sufren
 serios trastornos tales como el atrofiarse, físicamente hablando y la
 incapacidad para desarrollar un empleo, así mismo se encuentra la -
 indolencia y la ociosidad, con problemas tales como el vicio el cual -
 constituye un grave peligro para la colectividad.

(3) ANTECEDENTES DEL DERECHO AL TRABAJO.

En el edicto Turgot.(Francia 1776), aparece lo que se pue-

(3) Compendio de Derecho Laboral. - Guillermo Cabanellas. Tomo I;
 pág. 293; Bibliográfica Omeba; Argentina 1968.

de considerar como un primer razonamiento legislativo del "derecho al trabajo", cuando se expresa que: "Dios, al dar al hombre necesidad, al hacerle ineludible el recurso del trabajo, ha hecho del derecho al trabajo la propiedad de cada hombre y esta propiedad es la -- primera la más sagrada y la más imprescindible de todas".

Pero la primera construcción teórica sobre el "derecho al trabajo" se debe a Fourier, quien estimaba que la Revolución Francesa debió de haber reconocido ciertos derechos económicos fundamentales, como el derecho al trabajo y el derecho a una mejor subsistencia, reflejando su teoría en la siguiente manifestación: "Yo he nacido en esta tierra; reclamo la admisión a todos los trabajos que en ella se ejercen, reclamo la entrega adelantada de todos los instrumentos necesarios para ejercer este trabajo".

Durante la Revolución Francesa (1848), el derecho al trabajo al fin encontró aceptación gubernamental, en la Proclama del 25 de febrero de ese año en la que se compromete a darles trabajo a todos los obreros, para lo cual se crean los llamados "Talleres Nacionales", que aunque fracasaron, su utilidad fundamental fue para demostrar el problema de encontrar actividad para la mano de obra disponible, problema que ya no podría ser ocultado en los países industrializados. En la época que nos ocupa se considera al "derecho al trabajo" como el que tiene todo individuo, en relación al Estado para que este le facilite o provea en casos graves o falta de actividad laboral productiva, de una ocupación de acuerdo con la capacidad me-

día y que le permita subsistir decorosamente; en este orden de ideas Lambert considera: "por el derecho al trabajo, cada ciudadano capaz de trabajar, que se encuentre en paro puede exigir a los poderes públicos medidas tales que le permitan, en breve plazo, encontrar trabajo sea en su profesión, sea en otra, bajo las condiciones corrientes.

En cuanto a la eficacia del derecho al trabajo hay distintas opiniones, Folliet se pronuncia por la relatividad ya que la condiciona a no impossibilitar y si a favorecer el ejercicio del trabajo. Por su parte Mengel, lo proclama al contrario, como absoluto, por la obligación del Estado de procurar siempre y a cuantos lo soliciten una ocupación retribuida, teoría con la cual estamos de acuerdo en todas y cada una de sus partes. El derecho al trabajo, además de relacionarse con el deber y la función social del trabajo se deriva de otros derechos, como el de la subsistencia y el del mantenimiento familiar. Así Todolí considera: "En el caso que el derecho a la vida exija la necesidad de trabajar, surge en él el derecho al trabajo. Existiendo -- por consiguiente, radicalmente el derecho natural a la vida, existe en principio el derecho natural a todos aquellos medios que sean indispensables para el cumplimiento de su derecho a vivir".

Entre la guerra concluida en 1918 y la iniciada en 1939, se planteó una situación agustiosa para millones de trabajadores potenciales, los cuales fueron reducidos al paro forzoso, en un mundo que contaba con los suficientes recursos naturales y con un gran cúmulo de progreso, lo que contribuyó a acentuar la conexión entre "el dere-

cho al trabajo" y la subsistencia.

La situación anteriormente mencionada concuerda con el -- criterio del autor Ruiz Amado al considerar lo siguiente: "La cuestión "derecho al trabajo" se ha planteado mal, propiamente a lo que todo - individuo asociado tiene derecho es a que la sociedad atienda a susten tarlo, a condición de que se ponga de su parte todo el trabajo que pue- da. El "derecho" versa pues, directamente sobre la sustentación con veniente y sólo indirectamente acerca del trabajo, pues el individuo - tiene obligación de trabajar y mediante su trabajo, derecho de ser sus tentado por la sociedad; si él no halla por iniciativa individual un tra- bajo que le produzca los medios de vivir, tiene derecho a una de dos; - o que la sociedad le señale el trabajo con que pueda sustentarse o a -- que lo sustente sin trabajo efectivo, bien que con disposición de traba jar en lo que se le asigne y ordene".

Siguiendo con el "derecho al trabajo" nos encontramos ante el problema de si este debe o no formar parte de la legislación obre- ra y de esta manera nos encontramos con que la colocación obrera ha sido considerada como la materialización del "derecho al trabajo", -- así como lo referente al paro forzoso, que es la transitoria imposibi- lidad del mismo; se integran en el Derecho Laboral no sólo por rela- cionarse con la prestación profesional de los trabajos sino por la par- ticularidad de que importantes instituciones del derecho de trabajo se basan en la efectividad de los servicios como antecedentes o como con secuencias de los beneficios que se otorgan, ya que la colocación obre

ra es fuente de contratos de trabajo y su inclusión en la disciplina laboral se encuentra completamente justificada. Pero aún reconocido - lo anterior, los autores se han aplicado a la tarea de determinar si - desde el punto de vista sistemático debe incorporarse como prólogo - al contrato de trabajo, o si posee autonomía para su tratamiento insti - tucional por separado, por ser expresión de un nuevo derecho: el de trabajar.

Por lo que respecta a este tema los autores han dividido -- sus opiniones, surgiendo así una tesis contractualista por la cual se - inclina Ernesto Krotoschin, quien funda de la siguiente manera su opi - nión: "Para que se realice un contrato de trabajo, el empleador tiene que encontrar un trabajador apropiado, y este último un empleador - que lo necesite. La colocación obrera por lo tanto, es de mayor im - portancia como preparación del contrato de trabajo, se vincula a es - te de manera indisoluble y no puede ser imaginado sino con miras a - la formación de tal contrato. Lo mismo las medidas complementa - rias que cumplen por lo regular las agencias oficiales de colocación u otras reparticiones de la administración del Estado, en cuanto se re - fiere a la conservación e inclusive a la creación de trabajo, teniendo por finalidad el contrato, su conclusión o su continuidad. En cambio, la Previsión Social (seguro de desocupación etc.), no remedia el pa - ro forzoso; en un orden de ideas bien distinto, tiene a evitar el ries - go de la indigencia que surge con la desocupación".

Los argumentos señalados se justifican en relación a la po

sibilidad de incluir el paro de los trabajadores y la colocación obrera dentro del Derecho Laboral, pues constituyen antecedentes inmediatos para la formación del contrato de trabajo, pero situaciones o instituciones distintas de éste. En efecto, ni la desocupación obrera ni la colocación de los trabajadores son contractuales, la desocupación, puesto que integra un hecho y la colocación porque configura una gestión previa a la contratación laboral propiamente dicha.

El trabajador en paro forzoso o involuntario pretende formalizar un contrato de trabajo, pero no lo ha formalizado. El obrero en paro es sujeto de Derecho Laboral, pero no del contrato de trabajo.

De lo anterior se desprende que el lugar indicado para tratar de estas materias se encuentra al término de los temas que estructuran la introducción de la Rama Jurídica Laboral y que preceden al tratamiento específico del contrato de trabajo.

Ahora bien y ya que tenemos cimentada una idea de lo que es "el derecho al trabajo" y el lugar que le corresponde en la legislación laboral podemos, evocando la Teoría Integral del Trabajo, teoría que busca igualdad e integración del trabajador o sea aquella persona que ya cuenta con un empleo, adecuar dicha teoría al "derecho al trabajo" y en efecto buscar que todo individuo desocupado sea igual ante el Estado para que este le procure ocupación y llegar así al fin máximo de este tema que se ha considerado como el "pleno empleo", o sea la participación de un mayor número de personas en el desarrollo de la sociedad por medio de la producción, lo que hasta la fecha -

ha constituido un principio y aspiración de carácter económico-social de todo Estado. A la vez existe el signo contrario a este principio, - el cual se resume concretamente en las palabras vertidas por Carlyle: "En el cuadro de las miserias humanas nada hay más doloroso ni excitador de la conciencia humana como el hecho de un hombre que, por - huír del hambre, busque trabajo y no lo encuentra".

Al igual que Carlyle la Organización de las Naciones Unidas se ha avocado a tratar de reflejar la gravedad de este problema, al -- considerar que: "Es evidente que las medidas encaminadas a aumentar la productividad, por ejemplo, tienen poca trascendencia cuando un -- gran número de trabajadores están desempleados y por lo tanto no producen nada. Igualmente los esfuerzos para obtener salarios adecua-- dos y para proteger los derechos de los trabajadores organizados tie-- nen menos probabilidades de éxito en los períodos en que, como resultado de la existencia de cuerpos considerables de trabajadores desempleados, la competencia en el mercado es intensa".

b). - EVOLUCION DE LAS FORMAS DE EMPLEO

O COLOCACION DE LOS TRABAJADORES.

Después de haber estudiado en el inciso anterior la concep-- ción del "derecho al trabajo", derecho de todo individuo a la obtención de un empleo, trataremos de hacer un esbozo general de la evolución de lo relativo al empleo y desempleo.

(4) Desde tiempos muy remotos se reconoció que el desempleo era una causa de pobreza que no podía explicarse solamente en función de los defectos personales de los desempleados. Antes de la primera guerra mundial se habían determinado dos causas principales de desempleo: a). - Fluctuaciones estacionales y cíclicas de la demanda de mano de obra, y b). - Organización defectuosa del mercado del empleo, de manera que: I) algunas industrias contaban con una reserva excesiva de mano de obra, especialmente las industrias portuarias y de la construcción, y II) no existía ninguna organización para poner en contacto a los trabajadores que buscaban empleo con los empleadores que buscaban trabajadores, por lo que se ofrecía la mano de obra casi de puerta en puerta sin provecho alguno. Se abrió paso a la idea de que la demanda de mano de obra en conjunto podría no acompañarse al ritmo de la oferta, idea que fue inmediatamente rechazada por los círculos ortodoxos. Es verdad que Marx había previsto la existencia de una reserva cada vez mayor de desempleados, pero en general las autoridades responsables siguieron convencidos de la verdad de la Ley de Mercados de Say: "La oferta crea su propia demanda. Con cada par de manos Dios creó una boca". Ahora bien, y luego de haber hecho un esbozo sobre las causas del desempleo, de igual manera notamos que de tiempos remotos a la fecha se ha notado la necesidad de crearse por iniciativa privada o a través del Estado, las formas que -

faciliten a los desempleados encontrar ocupación, buscar el mejor -- camino para la colocación de los trabajadores como un medio de pre- visión social. Así tenemos que a la colocación se le puede definir co mo la actividad encaminada a poner en contacto a los trabajadores -- que buscan ocupación con los patronos en cuyos establecimientos exis ten plazas vacantes, o sea que la colocación tiende a relacionar al -- t trabajador con el patrono que puede utilizarlo y que cuenta con trabajo retribuido. Es lógica y necesaria la utilización de la colocación ya - que si en todo mercado existe oferta y demanda de empleo, es urgen- te el poner en contacto al trabajador con aquellos lugares con que pue da emplearse pues sucede que el trabajador falto de esos informes no sabe a donde dirigirse ni con quien, situación que se agravará en las épocas de crisis, cuando la oferta supere a la demanda de trabajo.

(5) El sistema más antiguo de que se tiene conocimiento es la práctica romana, utilizada también por los hebreos; de acudir a la plaza pública y generalmente antes de la salida del sol para ofrecerse en arrendamiento a los labradores y a otros patronos que necesitaran jornaleros, esta práctica se extendió a otros países y aún en la actua lidad se continúa usando en pequeñas localidades, sobre todo en épo- ca de recolección de las cosechas.

En la primera mitad de la Edad Media los conventos se en- cargaban de procurar colocación a los trabajadores, aparecen las Cor

poraciones con las cuales desaparece cualquier otro sistema y queda como privilegio de estas organizaciones el inscribir a las personas - que pedían ser ocupados como aprendices o compañeros. Al principio el sistema de la Corporación bastó, pero se restringía la libertad para abrir nuevos talleres, lo que motivó la aparición de un nuevo sistema conocido como "Las asociaciones de compañeros", las que tuvieron auge en los siglos XV y XVI, señalándoseles como finalidad - la ayuda mutua y la defensa de los intereses frente a los maestros, - estas asociaciones crearon albergues a los que tenían ingresos todas las personas que llegaran de otra ciudad en busca de colocación, proporcionándoles habitación y alimentos hasta que la encontraran debiendo reintegrar todos esos gastos con su primer salario. El Estado destruyó las "Asociaciones de Compañeros" junto con las cuales desaparecieron los albergues que las mismas habían formado.

En Francia se evidenció la preocupación de acercar al trabajador con el patrono, con la creación en el siglo XVI de las "Oficinas de Encuentro u Oficinas de Direcciones" las que eran controladas por organizaciones corporativas.

En España durante los siglos XV y XVI los gremios trataban de encontrar colocación a sus afiliados e incluso a los compañeros de otros sitios; simultáneamente con estas organizaciones existían otras de carácter particular, que vienen a ser un antecedente mediato de las actuales bolsas de trabajo, aunque directamente aquellas instituciones estaban dirigidas a cierta clase de trabajos como el agrí

cola y mozos de servicio.

Durante 1805 la Novísima Recopilación de España, ordenaba que trabajadores como albañiles, carpinteros, obreros y jornaleros en general salieran con sus herramientas a ofrecer sus servicios a las plazas públicas.

Esta práctica utilizada en la época romana alternaba con los ofrecimientos de los trabajadores de puerta en puerta y de finca en finca.

Por entonces aparecieron los llamados corredores de trabajo, que buscaban colocación a cambio de cierta cantidad, ya consolidados los corredores se sedentarizan y crean oficinas donde reciben demandas de patrones y ofertas de colocación de trabajadores, cobrando sus servicios generalmente a ambas partes.

En el mismo año de 1805 una ordenanza Francesa de Policía autorizó que se establezcan oficinas de colocación con derecho a percibir comisiones por sus servicios, surgiendo el problema de que dichas agencias solían monopolizarse para una o más profesiones, considerando que esto era un sistema contrario a la libertad de trabajo, se suprimió en febrero de 1923.

La colocación de los trabajadores persistió como comercio privado y por falta de vigilancia, con lo cual se cometieron multitud de abusos al cobrarse cuotas elevadas por tales servicios.

En el año de 1848 y ante incontables abusos, se implantan las Agencias Oficiales de Informes; modalidad que tampoco perduró

por el resurgimiento de las Agencias Privadas y por la acción de los sindicatos para facilitar empleos a sus asociados. Más recientemente encontramos la siguiente evolución respecto a este tema y por lo -- que hace a la materia legislativa: En Francia surgen las leyes de 1904, 1925 y 1928 que se dividen en dos capítulos, uno para las Agencias -- Privadas y otro para las Agencias Oficiales; en la misma ciudad los -- municipios debían suprimir a las Agencias Privadas y crear en su lugar Agencias Oficiales mediante el pago de indemnizaciones por parte del municipio a las Agencias Privadas y aún sin el pago de dichas indemnizaciones. Así mismo ninguna Agencia Privada podía cobrar cuota alguna a los trabajadores y por otra parte en las Agencias Oficiales el servicio sería gratuito para trabajadores organizándose dichas Agencias Oficiales con sendos representantes de los trabajadores y de los patrones.

En la legislación alemana sobreviven, al igual que en la --- francesa únicamente las Agencias Oficiales que se organizan de igual forma que aquella, pero aportándose en el año de 1931 un nuevo dato consistente en que los patrones tenían la obligación de denunciar todas sus plazas vacantes, aún cuando quedaban en libertad de utilizar trabajadores no inscritos en los organismos oficiales que se utilizaban para tal virtud. Se organiza el seguro contra la desocupación, lo que -- produce un cambio en el sistema y prácticamente desaparece el servicio de las Agencias Oficiales, convirtiéndose estas desde el año de 1927 en organismos del Instituto del Seguro Social. Se estableció en el año -

mencionado que todo trabajador que no tuviera ocupación quedaba obligado a registrarse en el Instituto del Seguro y todo patrón a su vez debía denunciar sus plazas vacantes; la Ley no obstante respeta la libertad de contratación, pero los buenos oficios del Instituto del Seguro dieron excelentes resultados.

En Chile se deja a cargo del Estado la organización de las - agencias de colocación, prohibiéndose con ello el servicio privado con excepción del que prestan los sindicatos.

En Brasil se reserva a los sindicatos la facultad de organizar las agencias de colocación.

Por lo que hace a la Organización Internacional del Trabajo, en 1933 se ocupó en su conferencia internacional del trabajo, de la colocación de los trabajadores, aprobándose en ella una convención y una recomendación. En la convención dividió las agencias de colocación en dos grandes grupos que son las agencias con fines lucrativos y las agencias sin fines lucrativos, clasificación que recuerda a la vieja legislación romana, pero fijó un plazo de tres años para la supresión de las agencias con fines lucrativos, después del cual solamente podrían funcionar estas a título excepcional.

Todas las agencias debían estar sujetas a la vigilancia oficial y las legislaciones nacionales han de fijar las penas por las violaciones que se cometan. La recomendación hecha en 1933 consistía en la necesidad de suprimir las agencias con fines lucrativos.

(6) Por lo que hace a nuestro país podemos hacer una breve reseña histórica del presente problema, aún cuando no existen datos -suficientes para la buena elaboración del mismo, ya que los datos --- existentes se inician a partir de la segunda guerra mundial, y así tenemos que después de dicha conflagración México como el resto de América Latina adoptó una estrategia de desarrollo económico basada fundamentalmente en un proceso de industrialización, el cual se traduciría en un mejoramiento de niveles de vida de la población, sin embargo años después Hirschman al evaluar esta estrategia concluyó: "Se --esperaba que la industrialización provocara bienestar y todo lo que hizo fue producir manufacturas". Esta orientación del desarrollo aumentó el crecimiento de la población, pero no fue capaz de erradicar la extrema pobreza que afecta a casi un tercio de la población del --- país. Si bien durante ese período tuvo lugar el resurgimiento y ex-pansión de un sector moderno altamente productivo y poca capacidad de absorción de mano de obra, abarcando tanto actividades propias de las áreas urbanas, como de las rurales. Coexiste un sector atrasado dentro de las mismas actividades que ha llevado el peso del empleo en condiciones de baja productividad y remuneración. Ante esta situación cada día es más evidente la necesidad de una política de empleo inser--ta dentro de una política general de desarrollo, que integre a los recursos humanos de manera prioritaria como fuerza motriz y directriz basica de ese proceso de desarrollo.

En nuestro país y dentro del sector no agropecuario se encuentra el llamado Sector Secundario es decir, manufacturas, construcción y electricidad y el Sector Terciario que incluye comercio, servicios, transportes, comunicaciones y gobierno.

Sector Secundario. - Según estimaciones en el año de 1970 el sector secundario empleaba alrededor de 3,000,000 de personas, perteneciendo la mayoría al sector manufacturero. De 1950 a 1970 la ocupación industrial avanzó a un ritmo medio anual de 4.7% (el más alto dentro de la estructura económica) pasando de 979,000 personas en 1950 a 2,400,000 en 1970; esto significa una incorporación promedio de 52,000 personas cada año de 1950 a 1960 y de 90,000 anuales de 1960 a 1970, volumen ciertamente pobre si se considera que una estimación conservadora señala la necesidad de crear en promedio alrededor de 600,000 nuevos empleos cada año, que serviría sólo para absorber el incremento neto de la fuerza de trabajo.

Detrás de esa insuficiente capacidad para generar fuentes de trabajo hay problemas de fondo. La planta industrial del país se ha venido integrando con equipos producidos con dotaciones de recursos y características diferentes a las de México.

Al paso de los años dicha planta industrial se ha ampliado y modernizado sin romper la estrecha dependencia tecnológica del exterior. Cabe señalar que dentro del Sector Industrial se da la existencia simultánea de empresas grandes y modernas al lado de otras de tipo artesanal. La importancia de este fenómeno varía entre las distintas

ramas industriales; a nivel del sector manufacturero, para 1970, - - aproximadamente el 83.3% de las personas empleadas en dicho sector estaban trabajando en empresas de dieciséis y más empleados.

Las ramas industriales que registraron las tasas de absorción de mano de obra más elevadas durante el período 1960 - 1970 fueron las de maquinaria y equipo electrónico, las de vehículos automotrices, equipo de transportes y sus partes, la de productos químicos y - las metálicas básicas. Estas ramas están integradas en gran medida por empresas que utilizan tecnología modernas y en donde los volúmenes de empleo han crecido por la dinámica expansión de la demanda de esos productos.

Hablando del Sector Terciario en general podemos decir que este ha desempeñado un papel relevante en la generación del producto interno bruto y de empleo.

En las dos últimas décadas la participación del sector en el producto interno bruto se ha mantenido arriba del 50%. En relación - al empleo, en 1969 este sector absorbió el 30% de la población ocupada en el país. Dentro del Sector Terciario se encuentran actividades modernas, como es el caso de las instituciones bancarias, las tiendas de autoservicio, los hoteles, los servicios profesionales, el transporte, etc., al mismo tiempo las actividades que por su escasa productividad se identifican como un sector tradicional. De hecho el creciente número de personas que trabajan por su cuenta en este tipo de actividades, evidencia la capacidad del sistema económico para crear un

mayor número de empleos productivos en el sector urbano; de no generarse suficientes empleos urbanos en el futuro, seguirá incrementándose la importancia del empleo en el sector tradicional de los servicios y el comercio en las ciudades.

**II. - CONCEPTO Y FINALIDADES DEL SERVICIO PUBLICO
DEL EMPLEO.**

Si bien es cierto que el desempleo es un problema que aqueja a todos los países, también es cierto que en ellos se han tomado -- medidas para resolverlo, medidas que desgraciadamente no han tenido la fuerza suficiente para erradicar dicho problema, ya sea por la falta de recursos y aún como factor determinante, por la explosión demográfica que se agrava día con día y si a esto aunamos el hecho de que las personas capaces económicamente prefieren invertir su capital en negocios de bienes raíces, antes de arriesgarlos en la creación de empresas que traerán consigo fuentes de trabajo, veremos que el desempleo se ha convertido en algo así como una epidemia, que crece y contagia, teniendo como consecuencias la pobreza, el vicio, la delincuencia y demás factores negativos que se traducen en el atraso tanto económico como intelectual de cualquier país.

Hemos dicho líneas atrás que los países trataron de combatir el desempleo de diversas maneras, y en México una de las más atinadas lo fue la creación del Servicio Público del Empleo, con que se trató de erradicar además del grave problema del desempleo, los diversos servicios adoptados por las agencias privadas y otros sistemas de colocación existentes; tema que trataremos más adelante.

Recordemos que para que pueda tener establecimiento la llamada relación de trabajo, es preciso y necesario que el empleador encuentre un trabajador idóneo a sus necesidades y así mismo que la persona que busca trabajo encuentre uno de acuerdo, tanto a sus aptitudes como a sus necesidades físicas y económicas.

Ante estas situaciones que se complementan una a la otra - históricamente, se presenta la necesidad de una organización con la - que se pudiera evitar que el problema siempre más grave de la colocación de los trabajadores y sus recursos, constituido por la desocupación, quedara supeditado a la buena fe del empleador, a la buena suerte de quien buscara colocarse o a la negociación de las agencias privadas que lógicamente con ánimo de lucro, las realizan.

En los esfuerzos que se realizaban con tal fin participaron - el Estado, los municipios, instituciones y asociaciones nacionales e - internacionales, tanto de carácter particular como público. Estos esfuerzos, sin embargo, aunque en primera línea estaban dirigidos hacia la compensación de oferta y demanda en el mercado de trabajo se extendían generalmente y debían extenderse a la regulación de problemas más amplios y elevados como: lograr el empleo con arreglo a la preparación profesional del trabajador y a la necesidad que tiene el empleador desde el mismo punto de vista de la técnica profesional; aumentar las posibilidades de la colocación por medio de la distribución adecuada de la mano de obra; tomar medidas para que la cantidad de empleos no disminuya sino que crezca, conforme al crecimiento de la población etc.

Con dichos antecedentes tenemos que una modalidad más -- moderna, y más difundida, adoptada por nuestro país en la nueva Ley Federal del Trabajo es la que hace del servicio gratuito de colocación un servicio público a cargo del Estado o de otras entidades del Dere--

cho Público, como son los municipios, servicio gratuito que se ha denominado Servicio Público del Empleo. A este sistema oficial de colocación tienden varias recomendaciones internacionales a partir de la Conferencia de Washington (1919) y el Convenio No. 88 (1948) de la Organización Internacional del Trabajo, que impuso como obligación a los Estados miembros de la OIT el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo, bajo el control de una autoridad central y -- con la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio. Dispone al mismo tiempo que cuando coexistan oficinas gratuitas públicas y -- privadas, deben tomarse todas las medidas necesarias para lograr -- una cooperación eficaz entre ambas.

Conforme al mencionado Convenio No. 88 que prevee una -- mejor organización de las oficinas públicas de colocaciones, con especialización por profesiones y por industrias; se crearon en los países en que esta especialización pueda ser útil, secciones para la agricultura y otras ramas de actividades. También se trata de satisfacer -- adecuadamente las necesidades de categorías especiales de solicitantes de empleo tales como los menores, mujeres, inválidos, técnicos, obreros calificados, trabajadores intelectuales, etc. El personal empleado en las oficinas públicas de colocación debe recibir formación -- adecuada y tener aptitudes para el desempeño de sus funciones.

Las funciones del servicio de empleo son múltiples, además de las tareas específicas de colocación, se insiste hoy en la orienta--

ción, formación y readaptación profesionales y en la colaboración con la administración del seguro de desempleo, (donde exista). Se entiende que el ejercicio de estas funciones por lo general no está regulado en forma precisa, aunque hay leyes extensas sobre la materia, sino que se rige, como en principio toda actividad administrativa, por razones de oportunidad y conveniencia. Las leyes suelen limitarse a establecer los principios conforme a la Convención Internacional y a dar algunas directivas generales.

El servicio del empleo debe observar estrictamente neutralidad en el ejercicio de sus funciones, es decir, los servicios no influyen ese principio en las condiciones de trabajo, ni en favor del patrono ni del obrero; deben abstenerse de ofrecer colocación cuando esas condiciones estén en contradicción con alguna norma laboral, especialmente con las normas que se hubiesen establecido mediante Convención Colectiva de Trabajo; deben abstenerse también de aplicar medidas discriminatorias, basadas en diferencias de raza, color, sexo o credo.

Cuando se trata de colocaciones en establecimientos que son partes en un conflicto colectivo de trabajo, por ejemplo la huelga, las agencias deben dar a conocer con claridad estas circunstancias, quedando librado por lo general, a la voluntad de los solicitantes proceder como mejor les parezca; pero también hay regulaciones que prohíben a los servicios del empleo cubrir vacantes que se hubieran producido a causa de tales conflictos. Por toda regla nadie está obligado a concu-

rrir a la oficina en busca de trabajo o de trabajadores.

Una excepción es, que casi siempre las dependencias del Estado y los contratistas o empresas de obras públicas a cargo del Estado deben obligatoriamente concurrir a las agencias gratuitas de colocaciones públicas o privadas, para solicitar trabajadores que necesiten; en general se estimula la utilización máxima voluntaria del servicio del empleo por los empleados y los trabajadores. Cuando se establece la obligación de observar ciertas disposiciones relativas a este servicio, la omisión puede acarrear consecuencias distintas de responsabilidad contractual, cuando la obligación se funda en una con ven ción colectiva o sanciones administrativas, cuando emana de disposiciones de derecho público.

En este orden de ideas y luego de tener una visión general de lo establecido por el Convenio número 88 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Organización del Servicio del Empleo en su Conferencia General del 17 de junio de 1948 y adoptada el 9 de julio del mismo año; transcribiremos algunos artículos que, aún cuando todos son importantes, nos ayudarán a establecer un mejor en tend im ie nto de este capítulo. Así, el Artículo 10. de dicho Convenio en su segunda parte nos da un concepto del servicio del empleo al establecer: "La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mer ca do del empleo, como parte integrante del programa nacional des

tinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción".

Por su parte el Artículo 4o. establece la forma en que debe organizarse dicho servicio en cuanto a las personas que lo compondrán. "Se deberán celebrar los acuerdos necesarios, por intermedio de comisiones consultivas, para obtener la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio del empleo, así como en el desarrollo del programa del servicio del empleo. Estos acuerdos deberán prever la creación de una o varias comisiones nacionales consultivas y, si fuere necesario, la creación de comisiones regionales y locales. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores en esas comisiones deberán ser designados en número igual, previa consulta a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, allí donde dichas organizaciones existan."

Los Artículos 6o. y 7o. nos hablan ya de las finalidades concretas de este servicio: "Artículo 6o. - El servicio del empleo deberá estar organizado de suerte que garantice la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores, y a estos efectos deberá:

- a). - Ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas, y más especialmente deberá, de conformidad con las reglas formuladas de acuerdo con un plan nacional:

I) llevar un registro de las personas que soliciten empleo; tomar nota de sus aptitudes profesionales, de su experiencia y de sus deseos; interrogarles a los efectos de su empleo; evaluar, si fuera necesario, sus aptitudes físicas y profesionales, y ayudarles a obtener, cuando fuere oportuno, los medios necesarios para su orientación o readaptación profesionales.

II) obtener de los empleadores una información detallada de los empleos vacantes que hayan notificado al servicio, y de las condiciones que deban cumplir los trabajadores solicitados para ocupar estos empleos.

III) dirigir hacia los empleos vacantes a los candidatos que posean las aptitudes profesionales y físicas exigidas.

IV) organizar la compensación de las ofertas y demandas de empleo de una oficina con otra, cuando la oficina consultada en primer lugar no pueda colocar convenientemente a los candidatos a cubrir adecuadamente las vacantes, o cuando otras circunstancias lo justifiquen.

b) tomar las medidas pertinentes para:

I) facilitar la movilidad profesional, a fin de ajustar la oferta de la mano de obra a las posibilidades de empleo en las diversas profesiones.

II) facilitar la movilidad geográfica de la mano de obra, a fin de ayudar a que los trabajadores se trasladen a -- las regiones que ofrezcan posibilidades de obtener un - empleo conveniente.

III) facilitar los traslados temporales de trabajadores -- de una región a otra, a fin de atenuar el desequilibrio - local y momentáneo entre la oferta y la demanda de la - mano de obra.

IV) facilitar cualquier traslado de trabajadores, de un país a otro, que haya sido convenido por los gobiernos interesados.

c). - Recoger y analizar, en colaboración, si fuere oportuno, con otras autoridades, y con los empleadores y sindicatos, toda la información disponible sobre la situación - del mercado del empleo y su probable evolución, tanto - en lo que se refiere al país en general como respecto a las diferentes industrias, profesiones y regiones, y - poner sistemática y rápidamente dicha información a - disposición de las autoridades públicas, de las organi- zaciones interesadas de trabajadores y de empleadores y del público en general.

d). - Colaborar en la administración del seguro y de la asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados.

- e). - Ayudar, siempre que fuere necesario, a otros organismos públicos o privados en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan influir de modo favorable en la situación del empleo.

Artículo 7o. - Se deberán tomar medidas para:

- a). - facilitar, dentro de las diferentes oficinas del empleo, la especialización por profesiones y por industrias, - tales como la agricultura y todas las demás ramas de la actividad donde dicha especialización puede ser útil.
- b). - Satisfacer adecuadamente las necesidades de categorías especiales de solicitantes de empleo, tales como inválidos."

El Artículo 8o. habla de medidas especiales para la orientación de los menores, tanto en el campo del empleo como el de la -- orientación profesional.

Más adentrado en cuestiones de carácter administrativo, el Artículo 9o. de este Convenio recomienda la forma de integrarse el -- servicio en cuanto al personal que deba laborar en él, asegurando su permanencia en dicho empleo, con el objeto lógicamente de mantener una línea de funcionamiento para la gente que acuda a solicitar la atención de dicho servicio y no sufrir éste un cambio constante en sus ideas.

Los artículos siguientes proponen medidas para la mejor -- utilización del servicio del empleo, para su cooperación con las agen-

cias privadas sin fines lucrativos, así como las bases que deban adoptar los países que ratifiquen este Convenio, por lo que hace a los trabajadores que vayan a prestar sus servicios en otros territorios.

En México, surge el llamado Servicio Público del Empleo -- con una proposición de la Comisión Nacional Tripartita en el año de -- 1972. Sus funciones consistirían en llevar adelante una labor como -- bolsa de trabajo, en la que se ponga en contacto a las personas que soliciten empleo y a las empresas que manifiesten tener un puesto vacante, así como las de realizar estudios a manera de complemento de esta función y determinar tanto las causas que produzcan el desempleo, -- como las bases para una política de pleno empleo.

Antes de las reformas a la Ley Federal del Trabajo de fecha 10. de mayo del presente año (1978); el Servicio Público del Empleo se encontraba tratado en la misma por tres artículos, que única y exclusivamente comprendían al mencionado servicio como una bolsa de trabajo de carácter gratuito.

El concepto de este Servicio lo daba así la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 537 "El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan procurar ocupación a -- los trabajadores. Los sistemas privados para la colocación de los -- trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrán quedar exceptuadas de -- la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las --

que la colocación se efectúa en condiciones especiales".

Respecto a sus funciones nos habla el Artículo 538 "El Servicio Público del Empleo tiene las funciones siguientes:

- I. - Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes.
- II. - Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes.
- III. - Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo.
- IV. - Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigación sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes.
- V. - Las demás que le confieran las leyes.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio Público del Empleo se establecerá en los lugares que se juzguen convenientes". Mientras que el Artículo 539 habla de que este Servicio Público debe tener una reglamentación especial, así como las excepciones por lo que hace a los trabajadores que se coloquen en condiciones especiales.

Con las reformas a la Ley Federal del Trabajo de fecha 10 de mayo de 1978, sufre un cambio radical tanto en su denominación -- como en sus propósitos el Servicio Público del Empleo, pasando a llamarse "Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores".

Analizando las reformas anteriores nos encontramos con -- que el Artículo 537 marca los objetivos siguientes a este Servicio.

- 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.
- IV. - Registrar las constancias de habilidades laborales.

Las reformas al Servicio materia de nuestro trabajo, abarcan inexplicablemente un nuevo campo, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; pero estamos con ello ante un ilógico, ya que este capítulo de la Ley Federal del Trabajo fue creado por el legislador con la notoria intención de crear un servicio que acercara al individuo desempleado con el patrono que pudiese ocuparlo, y las mencionadas reformas están en el supuesto de capacitar trabajadores, o sea personas colocadas, proyecto innegable y excelente medida para la mejor marcha del progreso nacional, pero que desvirtúa la verdadera finalidad para la que fue creado el Servicio Público del Empleo o sea, poner frente a frente al empleador con el que busca trabajo.

En todo caso, las reformas a este capítulo IV de la Ley, re-

lativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, debieron ser tratados en capítulo aparte, pues como ya se dijo es innegable su utilidad pero no dentro del tratamiento que se da a la búsqueda de colocación para los desempleados.

El Artículo 538 establece a que organismos se encarga el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, o sea el llamado UCECA (Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento).

El Artículo 539 fue adicionado con nuevas actividades para este Servicio y por lo que se refiere a la colocación y promoción de empleos son a saber:

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.
- c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
- d) Promover, directa o indirectamente el aumento de las oportunidades de empleo.
- e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procu--

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

rar su correcta ejecución.

- 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.
- h) En general, realizar todas aquellas que las Leyes y Reglamentos encomienden a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en esta materia.

II. - En materia de colocación de trabajadores:

- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos.
- b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas.
- c) Vigilar que las entidades privadas a que alude el inciso anterior, cumplan las obligaciones que les imponga esta Ley, sus Reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales.
- d) Intervenir, en coordinación con las respectivas Uni

dades Administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero.

e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las Entidades Federativas, y

f) En general, realizar todas aquellas que las leyes y Reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

Las Fracciones III y IV hablan de la capacitación y adiestramiento y del Registro de constancias de habilidades laborales.

El Artículo 539-A establece la forma en que debe integrarse la UCECA, para su mejor funcionamiento, así como los organismos y Secretarías de Estado que intervienen en su conformación.

A la situación anterior se refieren también los Artículos 539-B y 539-C. El Artículo 539-D menciona el hecho de que el servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ellos y por quien será proporcionado. El Artículo 539-E habla de las diversas instituciones que podrán participar en la prestación de este servicio, como son las dependencias oficiales, instituciones docentes, organismos sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro, y

la forma y requisitos que deban llevar a cabo para entrar en funcio -- nes. Por último el Artículo 539-F, alude a las autorizaciones para -- el funcionamiento de agencias de colocación con fines lucrativos y que sólo podrán otorgarse excepcionalmente, para la contratación de tra -- bajadores que deban realizar trabajos especiales y las formas de otor -- garse las mencionadas autorizaciones.

Con fecha 5 de junio de 1978 entró en vigor el Reglamento -- de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, fecha en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, ex -- pedido por el Presidente José López Portillo el 2 de junio del mismo -- año establece los lineamientos a seguir para una mejor consecución -- de sus finalidades como son: el empleo, la capacitación y el adiestra -- miento; así como las autoridades que intervendrán en cuanto a su apli -- cación.

Después de la lectura tanto del articulado de la Ley Fede -- ral del Trabajo como del Reglamento del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es fácil deducir el porqué este servi -- cio no ha tenido los logros para los cuales fue creado, carrera infruc -- tuosa en la cual se pueden marcar dos etapas: Una primera en la que -- no se le presta la debida atención y en la que la legislación por tanto, -- es parca para señalarle los lineamientos a seguir, por lo que el siste -- ma oficial de colocación no es sino simplemente un adorno en las leyes y una nulidad en cuanto a su funcionamiento, debido a lo cual se conti -- núan aplicando con más certeza los sistemas de colocación privados.

La segunda etapa es la que se marca con las Reformas a la Ley en es te sentido y con su nueva reglamentación, pero estamos ante un vicio usual en nuestros medios oficiales, la burocracia. En efecto, tanto - la Ley como el Reglamento marcan una serie de Comisiones y Orga-- nismos que tendrán competencia para aplicar el Sistema Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, y cuya intervención lo único que hace es retardar el buen funcionamiento del mismo, con toda esa maraña de requisitos tardados que se ha denominado como la Rémora Burocrática, ésto debido a la intervención que deberán tener tantas - autoridades, primero para poner en marcha el servicio y segundo pa-- ra intentar llevarlo por ágiles y fructíferos senderos.

De lo anterior se desprende que el sistema oficial de colo-- cación no ha tenido ni tendrá el buen logro en sus funciones hasta en-- tanto no se piense en la imperiosa necesidad del desempleado, subsist tir, para lo cual es vital que encuentre pronta respuesta a sus deseos de encontrar trabajo, con lo que podrá participar de plano en la rei-- vindicación de que puede gozar en el momento de estar desarrollando una actividad remunerada.

III. - LOS DIVERSOS SISTEMAS DE COLOCACION

a) LAS BOLSAS DE TRABAJO

b) LA ACCION SINDICAL.

Hemos analizado en el capítulo anterior, el sistema de Servicio Público del Empleo con que se ha tratado de combatir en nuestro país el problema del desempleo, el cual se supone debe desarrollar - sus fines tendientes a la colocación de los trabajadores mediante la - actividad organizada de facilitar la búsqueda y la consecución de un - empleo existente e idóneo o de un trabajador que pudiera ocuparlo; -- sin embargo dicho sistema, consagrado en la Ley Federal del Trabajo, no ha tenido la capacidad suficiente para llevar adelante sus metas debido a los numerosos vicios que atacan a todo sistema de carácter - oficial, primordialmente las rémoras burocráticas, que lejos de agilizar su campo de acción lo estancan en un sin fin de trámites engorrosos y tardados.

Consideramos analizar primero que se ha tratado en México el desempleo, para tener una mejor visión de este multicitado problema y así estudiar ahora los diversos sistemas que se han aplicado en tiempos modernos para coadyuvar a la colocación de los trabajadores y analizar con más detenimiento dos de ellos en este capítulo; las bolsas de trabajo y la acción sindical.

En el campo de la colocación obrera se han conocido sistemas privados, otros a cargo del Estado, los confiados a las Asociaciones Profesionales y los denominados mixtos, en cuanto a que intervienen en ellos tanto la gestión estatal como la intervención particular.

(7) Ahora bien, en la evolución de esa colocación obrera se

(7) "Curso de Derecho del Trabajo". -Manuel A. García segunda edición; Ediciones Ariel; pág. 423; Barcelona 1967.

delimitan tres faces a saber: (a) la iniciativa privada, (b) la acción de las organizaciones sindicales y (c) la organización oficial y gratuita del sistema de colocación.

(a) En un principio domina la iniciativa privada. Como sistema, corresponde a la época liberal, en que el principio del libre mercado de trabajo impone una relación de las instituciones de colocación con el desocupado, de carácter y alcance puramente privados. Las funciones de estas instituciones desprovistas de todo interés público, son simples funciones de mediación y en esta fórmula radica su significación jurídica. Los caracteriza el afán de lucro ya que debido a su especulación se encierra la inmoralidad de traficar con los trabajadores como si fueran mercaderías y promueve abusos en época de crisis por tentar a pagos suplementarios por parte de los trabajadores, para obtener un trato preferente.

(b) Los graves inconvenientes de los sistemas privados de colocación, que se traducían en abusos consumados por un deseo inmoderado de ganancias, y la explotación en ocasiones de las propias necesidades del trabajador, unidos al interés general del problema de la desocupación obrera, hicieron reparar en ello, debido a su importancia, a las organizaciones sindicales con el interés de una reivindicación en tal sentido.

Los sindicatos se adjudican estas funciones pretendiendo -- monopolizar su ejercicio y convirtiéndolo con frecuencia en -- arma de lucha e incluso, como medio de coacción frente al -- empresario.

- (8) (c) La tendencia actual consiste en organizar oficialmente y en forma gratuita el servicio de colocación, o sea se entiende de a ésta como una función pública que compete al Estado, -- tanto por su intrínseca naturaleza como por su trascenden-- cia social. Se tiene en cuenta para ello que la colocación -- obrera constituye una misión privativa del Estado y por lo -- tanto, pública; que el Estado puede delegarla si ello convie-- ne a los intereses que debe servir en los municipios o en -- las asociaciones profesionales pero que, en ninguna forma -- debe constituir motivo de lucro de entidades, sean privadas o públicas. Así esta forma de organización oficial y pública -- de este servicio ha tomado cuerpo hasta convertirse defini-- tivamente en una de las tareas que incluso constitucionalmente y como afirmación del "Derecho al Trabajo", el poder público admite a título de obligación; y así la idea de Servicio-- Público sustituye inmediatamente a la mediación privada, y -- el modelo gratuito al de la ganancia o lucro.

Entre los sistemas de colocación obrera más conocidos se -- encuentran las llamadas Bolsas de Trabajo y la Acción Sindical.

- (8) Guillermo Cabanellas. Compendio de Derecho Laboral. Tomo I; -- pág. 298; Argentina 1968.

a). - LAS BOLSAS DE TRABAJO.

El sistema de colocación denominado "Bolsa de Trabajo", - es relacionado generalmente con el sistema perteneciente a la iniciativa privada y se le puede denominar como: "Los establecimientos autorizados legalmente, que tiene por finalidad facilitar la colocación de los trabajadores, poniendo en contacto a quienes están sin ocupación o quieren cambiarla, con quienes precisan obreros o empleados".

Este mercado o bolsa de trabajo donde se procura conciliar la oferta y la demanda del mismo, encuentra sus antecedentes en los gremios antiguos que velaban por procurar trabajo a sus afiliados y a los compañeros llegados de otros lugares; pero hasta mediados del si glo XIX no se preconizaron con carácter oficial y no han formado parte de la legislación hasta bien entrado el siglo XX.

En algunas legislaciones extranjeras y para valorar los posibles servicios de las oficinas de empleo se sugiere que coordinen -- sus actuaciones con algunos organismos de formación profesional, de quienes son o pueden ser adecuado complemento; serían así las bolsas de trabajo una institución tutelar particularmente del aprendiz, que al terminar su instrucción hallaría por este medio, la ocupación que coro nara su aprovechamiento en la Escuela.

Legislativamente el primer país que resolvió orgánicamente el problema de las agencias particulares de colocación fue Inglaterra, que las convirtió en dependencias oficiales en 1909. Después, en 1947, se establece en la Gran Bretaña la inscripción de todos los hombres --

desocupados entre 18 y 51 años y de las mujeres entre 18 y 41 años. -

Un punto relevante de este sistema inglés lo constituye el hecho de que los desocupados que no acepten el trabajo ofrecido pueden ser dedicados a uno señalado obligatoriamente. Las contravenciones a la disposición señalada anteriormente originan multas y hasta prisión por - - tres meses.

Por otro lado en los EE.UU., a partir de 1933 el Servicio de Empleo posee carácter federal y de servicio público.

(9) En la evolución histórica de las bolsas de trabajo como organismo que desarrolla las actividades de acercar a quien busca trabajo con quien lo ofrece, vemos que dichas actividades fueron desarrolladas y siguen siéndolo en algunos países, por esas agencias privadas de colocación (bolsa de trabajo), sea que tengan carácter gratuito o comercial y no obstante haber rendido ciertos frutos pronto fueron objeto de graves cargos, sobre todo por parte de los trabajadores que muchas veces se han sentido víctimas de sus maniobras y de sus abusos. Estas maniobras y abusos consistían en que las mencionadas agencias cobraban demasiado caro los servicios que prestaban y que a menudo - incitaban a la violación de los contratos conseguidos, para que el trabajador requiriera nuevamente de sus servicios.

Se agudizó la protesta en forma general contra estas agencias después de la guerra de 1914-1918 (la. guerra mundial) trasladando

(9) Ernesto Krotoschin. Instituciones de Derecho del Trabajo. pág. 382; Buenos Aires 1947-48.

dose también al terreno internacional, sobre todo a las conferencias de la Organización Internacional del Trabajo.

La consecuencia de esa protesta, era el favorecimiento hacia el servicio gratuito y desinteresado de la colocación de los trabajadores.

Actualmente se han suprimido casi totalmente las oficinas de colocación de tipo comercial y sólo existen las de carácter gratuito. Como indica el nombre se trata de servicios no inspirados en propósitos de lucro sino que actúan desinteresadamente, lo que no impide que estén sometidos al control de la autoridad. A este respecto y por lo que hace a la acción de la Organización Internacional del Trabajo, tenemos el Convenio número 96 de 1949; citado como el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación. Este convenio hace una diferenciación entre agencias de colocación retribuidas, que son las que buscan un beneficio material ya sea del trabajador o del empleador o de ambos; mientras que las no retribuidas o sin fines lucrativos, son las que sin buscar un beneficio material perciben del trabajador o del empleador un derecho de entrada, cotización o remuneración -- cualquiera.

Se estableció la supresión progresiva de las agencias con fines lucrativos, pero hasta que se hubiese establecido un servicio público del empleo; la supresión de esas agencias debía ser vigilada por la ley.

Las agencias sin fines lucrativos seguirían operando median

te autorización oficial, quien las controlará mediante una tarifa fijada por la Ley y deberán efectuar sus operaciones a título gratuito. Se estableció también la necesidad de aplicar sanciones penales a los infractores de este Convenio.

En nuestro país y por lo que hace al problema visto en forma práctica y actual, tenemos bolsas de trabajo a manera de agencias de colocación sin fines lucrativos, como serían la de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la American Chambers, por citar las más conocidas y quienes trabajan en forma similar o sea, mediante un derecho de entrada del trabajador y según tarifas pre-establecidas. Luego de la inscripción el trabajador tiene derecho a consultar durante un mes las listas que este organismo les facilita y en la que aparecen las empresas afiliadas a ellas, que solicitan trabajadores; así mismo se tiene derecho a aparecer por una sola vez en un boletín que se envía en forma mensual a las empresas, con los datos de la persona que busca colocación.

Consideramos que estas oficinas no tienen funcionamiento adecuado para resolver el problema del desempleo debido más que nada a ese derecho de entrada; en efecto, es lógico pensar que un desempleado no tiene la capacidad económica para pagarlo ya que si no está trabajando no tiene ingreso alguno, además de que suponiendo que tuviera la cantidad a pagar como derecho de entrada, pudiera ser también que durante ese mes en que tiene derecho a ser boletinado y a consultar las listas de empleo, nadie requiriera de sus servicios, por lo

que este sistema adolece de graves defectos y por lo que sería ideal - un organismo de colocación de carácter gratuito y de inscripción permanente de quien solicite trabajo.

b). - LA ACCION SINDICAL.

Los sindicatos obreros como medios de defensa de los derechos de los trabajadores, mantienen entre sus finalidades la relativa a los servicios para la colocación de los desempleados.

(10) Pronto se notó que en este aspecto, las organizaciones sindicales eran en realidad agencias gratuitas de colocación que tienen su origen en las viejas costumbres de las corporaciones, con la circunstancia de que no inscribían sino a los trabajadores que tenían cartas especiales de recomendación, se les denominaba en algunos países "bolsas de trabajo".

Se pensó en estas "Agencias Sindicales de Colocación" como unas de las más interesantes, por ser las Asociaciones Profesionales las más apropiadas para cumplir esa importantísima función a causa de su posición y actuación sociales.

Debido más que nada a que ninguna otra organización como ellas conoce el "mercado de trabajo" en la profesión o industria respectivas, y podría con más éxito distribuir el personal excedente o -- dirigir adecuadamente la formación profesional de sus afiliados. Desgraciadamente fue notorio que tampoco tuvo éxito este servicio presentado por los sindicatos obreros, pues los patronos rara vez acudían a ellos en busca de personal.

La situación con respecto a la organización sindical en el --

campo de la colocación cambió radicalmente con la aparición de la llamada "cláusula de exclusión de ingreso", ya que el monopolio concedido en los contratos colectivos, particularmente después de la formación de las grandes centrales obreras, permite a los sindicatos colocar a los trabajadores que forman parte de cualquier agrupación filial de la central. Debido más que nada a la fuerza de la llamada "cláusula de exclusión de ingreso", han surgido diversas opiniones en cuanto a ella respecto de su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Algunos autores se han inclinado por establecer que la mencionada cláusula es necesaria a la vida de la Asociación Profesional, puesto que los empresarios si tuvieran libertad para contratar a trabajadores libres, los utilizarían para debilitar a las uniones obreras; por lo que consideran que la finalidad de esta cláusula es la de restringir la facultad de contratación del empresario, persiguiendo a su vez con esa limitación la defensa de los intereses de la comunidad obrera.

A la par se dice que la cláusula de exclusión de ingreso no pretende limitar la libertad de trabajo o de asociación profesional de los trabajadores, ni intenta obligar a los obreros que ingresen a una asociación determinada, ya que su verdadero propósito es la defensa del interés colectivo frente al patrón. Esto debido a que nadie puede afirmar que tiene derecho a trabajar en una empresa determinada, ya que la negativa de un empresario a proporcionar trabajo no viola los derechos de las personas que reciben tal negativa, y para el ordenamiento jurídico viene a ser irrelevante la causa de la negativa.

Lógicamente entre la cláusula de exclusión de ingreso y de claración que hiciera un empresario de no aceptar trabajadores libres, no existe diferencia; pues las dos producen los mismos efectos y no se cree que a alguien se le ocurra que exista una vía jurídica para obligar al empresario a que acepte trabajadores libres.

SEMBLANZA HISTORICA DE LA CLAUSULA DE EXCLUSION DE INGRESO. (11)

Es generalmente conocido que en la vida misma de todo sin dicato existen dos cláusulas debidamente diferenciadas una de la otra y cuya finalidad es la de conseguir la protección colectiva de los dere chos de los trabajadores. Así tenemos la cláusula de exclusión por separación que es la facultad de pedir y obtener del patrono, la separación del trabajo de los miembros de las asociaciones profesionales que renuncien o sean expulsados del Sindicato; a esta cláusula se re- fiere el Artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo "Artículo 395. - - En el contrato colectivo de trabajo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezca privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contra-

(11) "Derecho Mexicano del Trabajo". - Mario de la Cueva. Tomo II; pág. 371 y 55; Segunda Edición; Editorial Porrúa.

to colectivo y la inclusión en él de la cláusula de exclusión. Podrá -- también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante."

Existe así mismo una cláusula en los estatutos sindicales, que es necesariamente antecedente inmediato de la anterior, puesto que si no se aplica ésta, no podrá tener vida aquélla; es la Cláusula de Exclusión de Ingreso, que es la que nos ocupa en este trabajo, por ser un medio tendiente a la posible desaparición del problema del desempleo.

Esta cláusula se encontraba reglamentada en el Artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo hasta antes de las reformas de 1970, que dieron origen a la nueva Ley Federal del Trabajo, y se definía de la siguiente manera:

"La Cláusula de Exclusión de Ingreso es una estipulación del contrato colectivo, por virtud de la cual, se obliga al empresario a no admitir como trabajadores en su empresa sino a quienes estén sindicados".

El principio de las cláusulas de exclusión se encuentra en el Régimen Corporativo; en efecto, es sabido que una de las finalidades principales de la corporación era la defensa del mercado de trabajo contra los extraños, únicamente podían abrir un taller los maestros y previa autorización de la respectiva corporación, en consecuencia, quien no formaba parte de ella quedaba excluido del mercado. De este primer principio deben haber tomado las asociaciones de compa-

ñeros, la idea de las cláusulas de exclusión.

Ya en nuestro país, el siglo XIX y el porfirismo no conocieron las cláusulas de exclusión. Los empresarios no reconocieron a las asociaciones profesionales de obreros, ni celebraron con ellos contratos colectivos de trabajo, no pudieron pues nacer las cláusulas de exclusión de ingreso, al parecer, aparece en el contrato colectivo de trabajo que se firmó en 1916 con la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. Durante los años de 1925 a 1927 se reunieron en México los representantes obrero-patronales de la industria textil y el día 18 de marzo de 1927 se firmó la Convención Textil, que es el primer Contrato Ley que se celebró en México. El capítulo segundo de la "Convención Textil", se tituló: "De la Admisión de los Trabajadores" refiriéndose en su artículo 12 a una cláusula de exclusión de ingreso moderada, establecía: "Todo trabajador que desee ingresar a una fábrica, debe solicitarlo por sí o por medio del representante del Sindicato de la misma fábrica. Esta solicitud será resuelta de común acuerdo entre el empresario o su delegado y el delegado del sindicato respectivo. Si el trabajador es admitido provisionalmente, para ser considerado como trabajador de planta, llenará los requisitos de examen médico y trabajo de ensayo por 30 días, a que se refieren los artículos siguientes; y además, después de este ensayo, presentará a la administración el comprobante de que se ha agrupado en el sindicato correspondiente, no pudiendo ser definitivamente admitido en el trabajo, aunque llene los dos primeros requisitos, si no presenta este compro-

bante, para obtener el cual se le concederán ocho días de plazo, contados desde aquel en que terminó satisfactoriamente los 30 días de -- trabajo de ensayo. Terminado este plazo de 8 días, si el trabajador no presentare el comprobante a que se hace mención, quedará separado de la negociación sin responsabilidad alguna para la empresa, ni derecho a reclamación ulterior. Admitido el trabajador, después de llenados los requisitos anteriores, si en perjuicio del sindicato de la fábrica, violase el contrato por el cual presta sus servicios, dándose de baja en dicho sindicato, será esta agrupación la que ejercerá por esta violación del contrato la acción que corresponda, sin intervención ni responsabilidad por parte del empresario".

La importancia de este Artículo 12, inserto en la Convención Textil, hizo que se agudizara el problema, pues todos los sindicatos mexicanos reclamaron idéntico trato.

Otro antecedente definitivo de la cláusula de exclusión de ingreso la encontramos en el "Proyecto de la Secretaría de Industria" de 1931, en efecto el Artículo 48 de este Proyecto aceptaba la licitud de la mencionada cláusula al establecer: "La cláusula por virtud de la -- cual el patrono se obligue a no admitir como trabajadores sino a quienes estén sindicalizados, es lícita en los contratos colectivos de trabajo, siempre que haya sido voluntariamente aceptada por las partes".

Se desprende del texto de este artículo que la cláusula de exclusión de ingreso tendría operancia, cuando procediese de un libre acuerdo entre la asociación profesional obrera y el empresario. El --

Artículo antes mencionado fue objetado ante el Congreso Federal de 1931 dado que, comentaban los trabajadores la idea de que la cláusula de exclusión de ingreso debfa ser aceptada voluntariamente por las partes, rompía la teoría del Derecho Mexicano del Trabajo, pues dejaba fuera la posibilidad de la clase obrera de reclamar por medio de la huelga o solicitar la intervención de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La Cámara de Diputados y el Senado, en ese orden, compartieron esa opinión, conviniendo en suprimir el párrafo del libre acuerdo y dejando el problema a la decisión del intérprete.

Empero, el dato fundamental para la inserción de la cláusula de exclusión en la Ley Federal del Trabajo se dió en el año de 1934 al estallar un movimiento de huelga en contra de la Cfa. Mexicana de Petróleo "El Águila", S. A., en que las partes solicitaron como árbitro al General Rodríguez, entonces Presidente de la República; quien dictó un laudo con fecha 9 de junio en que impuso, sujetas a reglamentación las dos cláusulas de exclusión. Este precedente se generalizó-- siendo inútil la resistencia de los empresarios, ya que los obreros -- contaban con el criterio de las autoridades laborales; las cláusulas de exclusión eran lícitas.

Como podremos ver y luego de este análisis, comprendemos que la acción sindical como medio para combatir el desempleo en México, se resume a la aplicación de la cláusula de exclusión de ingreso, pero ¿es constitucional esta cláusula? o lesiona los derechos de libre asociación del individuo, y ya sea de una u otra forma, ¿ha cum--

plido con la misión para la cual fue creada, o sea el combatir el desempleo?

(12) Se ha sostenido por un lado, que esta cláusula ataca la libertad de trabajo y asociación y que es contradictoria con el principio de libertad de asociación profesional y en especial con la facultad de no formar parte de los grupos obreros. En efecto, se piensa que con la mencionada cláusula se cierran a los obreros las puertas de las empresas. Se ha aceptado que el Derecho Colectivo del Trabajo y que sus principios obedecen a la necesidad de proteger a los trabajadores, a los grupos sociales obreros, pero nunca protegerlos con perjuicio de los particulares; la libertad humana ha de quedar a salvo, por lo que debe ser un derecho, el Colectivo del Trabajo, destinado a procurar un mejor orden social pero no con la negación de los derechos individuales.

(13) Otra tesis sostiene que esta cláusula es una defensa del grupo contra los empresarios, pues busca el fortalecimiento de las uniones obreras ante las maniobras en contrario del empresario. Los que sostienen esta tesis consideran que los derechos individuales del hombre no son absolutos y no lo es la libertad de trabajo, ni la libertad de asociación profesional, ya que han de respetarse estas libertades, pero en la medida en que sean compatibles con los derechos y las libertades de los grupos. La cláusula es un medio de defensa y -

(12) Mario de la Cueva. Compendio de Derecho Laboral. Tomo II; -- pág. 377. Segunda Edición; Editorial Porrúa.

(13) Revista Mexicana del Trabajo. Septiembre/1970; pág. 48; S. T. y P.S.

fortalecimiento de las uniones obreras, y es posible que esos derechos de grupo limiten las libertades de trabajo y asociación profesional, pero son en todo caso, límites impuestos por la convivencia social.

Desde el punto de vista de nuestro trabajo, o sea la cláusula de exclusión de ingreso, inserta en la acción sindical como remedio al desempleo, nos inclinamos por la primera de las tesis expuestas. - En efecto, la cláusula no puede cumplir plenamente con su objetivo de sanar la epidemia del desempleo, en virtud de que en este aspecto, lesiona la libertad de asociación profesional y la libertad de trabajo.

Es claro que con este criterio, un trabajador tendrá que afiliarse a un determinado sindicato para encontrar el trabajo que necesite y en sentido contrario, si no se afilia, se le cerrarán las puertas de la empresa y tendrá que, o afiliarse al sindicato o seguir siendo un desempleado.

Ahora bien, la intervención sindical no ha producido los efectos que se esperaban para aliviar el desempleo, en virtud del criterio sostenido con anterioridad, o sea debido a que favorece el sistema de la sindicación obligatoria, contrario a la libertad de asociación y de abstención sindical; y más aún, podemos concluir en que la cláusula de exclusión de ingreso tiene una doble consecuencia que es inevitable; (1). - restringe la libre contratación en el patrono y (2). - limita la libertad de asociación en el trabajador porque lo constriñe a afiliarse, so pena de no hallar trabajo en la empresa o empresas obligadas a la cláusula.

**IV. - LAS AGENCIAS OFICIALES DE COLOCACION
A TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL DEL
DERECHO DEL TRABAJO.**

Luego de analizar las diversas formas de empleo o colocación de los trabajadores, vemos que existe en nuestro país la imperiosa necesidad de crear un sistema de colocación, que sin tener ninguna preferencia, acerque realmente al desempleado con el patrono que necesita sus servicios, para así participar activamente del desarrollo del país.

Las deficiencias de los sistemas hasta ahora utilizados se pueden resumir así: (a) los sistemas privados, llevan en sí una intención de lucro, de obtener ganancias aprovechándose de la necesidad -- de quien quiere obtener trabajo para así imponersele un derecho de entrada, que en la mayoría de los casos le es esquilmo al trabajador, sin obtener éste un real beneficio de ese dinero que en cierta forma invierte para conseguir trabajo. (b) En cuanto al sistema oficial de colocación, sabemos ya que su principal y tal vez único obstáculo es su integración burocrática, que lo hace ser un servicio demasiado lento y - que termina incluso por no prestar la debida atención al trabajador por atender otros asuntos de carácter oficial y que desvían su atención. (c) Por lo que hace a la acción sindical como medio para la consecución - de empleo, hemos visto que en cierta forma y por lo que hace a este tema, restringe la libertad de asociación del trabajador al tener éste - que afiliarse a un determinado sindicato para poder conseguir colocar se en el trabajo que pretende, por lo que en resumidas cuentas la acción sindical tampoco ha tenido concreción absoluta para el logro de - su meta, en cuanto a sistema de colocación.

Es fácilmente deducible que nuestro país necesita de un sistema de colocación que elimine los vicios de los anteriormente descritos, para con ello erradicar el gravísimo problema del desempleo, -- que como ya se dijo en capítulo anterior es un factor de atraso económico y social del país, al traer consigo vicios tales como la drogadicción, la vagancia, delincuencia, prostitución, etc. Por todo lo descrito, nos proponemos en éste nuestro humilde trabajo, el aportar una idea muy personal para la creación de un sistema de colocación que -- pugne por un verdadero acercamiento entre el individuo desempleado y el patrono urgido de llenar plazas vacantes en su fuente de trabajo, -- sistema que sea ante todo gratuito para el trabajador, en el que no -- exista ningún tipo de discriminación para unos ante otros, que evalúe sus capacidades y así los coloque, que no tenga que pasar ni el servicio, ni el trabajador por toda esa serie de requisitos burocráticos que terminan por hastiarlo y sentirse decepcionado, prefiriendo dedicarse a cualquier forma de subempleo o definitivamente hacerlo caer en las garras de vicios que lo destruirán.

En México, el acelerado ritmo de crecimiento de la población que se sitúa entre los más altos del mundo, provoca serios desequilibrios sociales, regionales y sectoriales y muy específicamente en lo que al aspecto del empleo se refiere, trayendo consigo fuertes niveles de subempleo y desempleo.

(14) Se puede decir así mismo que dentro del modelo de cre

(14) "Educación obrera, población y desarrollo en México". -seminario celebrado del 4 al 13 de Septiembre 1974; pág. 55; S. T. y P. S.

cimiento económico adaptado por el país no ha existido una política de empleo, lo que se traduce en una insuficiente absorción de la mano de obra y en una subutilización de los recursos humanos con que contamos. Visto así el problema, es fácil explicar porqué en nuestro país existe un desempleo y subempleo masivo que puede llegar a volverse crónico con la existencia de tasas altas de crecimiento de población y a la par, tasas bajas de acumulación de capital.

Las tasas de crecimiento demográfico son muy altas porque los progresos de la medicina redujeron la mortalidad mucho antes de que la planificación familiar comenzara a influir en la natalidad. Por otra parte, los porcentajes de acumulación de capital son bajísimos porque en las sociedades pobres no es fácil ahorrar una parte apreciable de los ingresos y porque los ricos, que son los que tienen capacidad de ahorro, prefieren especular en negocios inmobiliarios más bien, que invertir en los medios de producción, por lo que con tales factores es difícil lograr una política de pleno empleo.

De acuerdo con el crecimiento de la población, se estima que ésta llegará en 1980 a setenta y tres y medio millones, suponiendo que no existan cambios en la evaluación de la mortalidad y la natalidad; de haber cambios, es decir de reducirse la natalidad en el futuro, el ahorro de población sería de sólo un millón seiscientos treinta y nueve mil para ese año y las implicaciones de esos cambios afectarían a la fuerza de trabajo a largo plazo.

La población sigue creciendo y ante la magnitud de este pro

blema el modelo de desarrollo actual sería incapaz de resolverlo si se requiere erradicar la pobreza y la marginalidad en que vive la mayoría de la población; por tanto, es necesario un cambio en la orientación de la estrategia global de desarrollo en donde se incluya de manera prioritaria el empleo.

En síntesis podemos decir que en nuestro país, como en el resto de los países subdesarrollados, la política de desarrollo significa política de empleo, por la relevancia que el fenómeno implica.

En términos generales podemos concluir que la política de empleo implica iniciar el cambio del patrón de desarrollo con un aumento (dada la urgencia de las soluciones) a corto plazo de las oportunidades de empleo. Por la angustiante situación anterior es que estamos intentando colaborar con un pequeño grano de arena con la elaboración de este trabajo, que no es sino una recomendación para la concientización de nuestro país en materia de colocación obrera.

La espina dorsal del tema que comprende nuestro trabajo es la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, sustentada por el Dr. Don Alberto Trueba Urbina, eje de movimiento de nuestra tesis.

Dada la importancia de la teoría ya mencionada es de justicia el que la reproduzcamos antes de plasmar nuestras personales ideas respecto a la colocación.

Es de todos sabido que la Teoría Integral del Derecho del Trabajo pugna por la protección y reivindicación del trabajador como toda aquella persona que presta un servicio personal a otro mediante

una remuneración, que abarca a toda clase de trabajadores, tanto a los llamados "subordinados o dependientes", como a los autónomos; pero ¿cómo pugna por la protección y la reivindicación del trabajador, la Teoría Integral?, expliquémos sus alcances con las propias palabras del maestro Trueba Urbina:

(15) "La Teoría Integral explica la teoría del Derecho del Trabajo para sus efectos dinámicos, como parte del Derecho Social y por consiguiente como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social que tiende a socializar los bienes de la producción; estimula la práctica jurídico-revolucionaria de la asociación profesional y de la huelga, en función del devenir histórico de estas normas sociales; comprende, pues, la teoría revolucionaria del Artículo 123 de la Constitución política-social de 1917, dibujada en sus propios textos:

I. - Derecho del trabajo, protector de todo el que presta un servicio a otro en el campo de la producción económica o en cualquier actividad laboral, ya sean obreros, jornaleros, empleados al servicio del Estado, empleados en general, domésticos, artesanos, médicos, abogados, técnicos, ingenieros, peleteros, toreros, artistas, etc.; - es derecho nivelador frente a los empresarios o patronos y cuya vi-

(15) "El Nuevo Derecho del Trabajo". - Trueba Urbina Alberto. - Editorial Porrúa; pág. 223; México 1970.

gencia corresponde mantener incólume a la jurisdicción.

II. - Derecho del trabajo reivindicatorio de la clase trabajadora para socializar los bienes de la producción en función de recuperar lo que le pertenece por la explotación secular del trabajo humano que acrecentó el capital y propició el desarrollo económico de la colonia a nuestros días. Es derecho legítimo a la revolución proletaria que transformará la estructura capitalista, de la administración y de la jurisdicción en manos del poder capitalista.

III. - Derecho Administrativo del Trabajo constituido por - Reglamentos Laborales para hacer efectiva la protección social de -- los trabajadores. Corresponde a la administración y especialmente - al poder ejecutivo el ejercicio de política social y tutelar a la clase - obrera al aplicar los Reglamentos no solo protegiendo sino también - redimiendo gradualmente a los trabajadores.

IV. - Derecho Procesal del Trabajo, que como norma de de recho social ejerce una función tutelar de los trabajadores en el proceso laboral, así como reivindicatoria, fundada en la teoría del Artículo 123 de la Constitución de 1917 en el sentido de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligados a redimir a la clase trabajadora, supliendo sus quejas o reclamaciones defectuosas. En los conflictos de naturaleza económica puede realizarse la reivindicación pro letaria, más que aumentando salarios y disminuyendo jornada de trabajo, etc., entregando las empresas o los bienes de producción a los trabajadores cuando los patronos no cumplan con el Artículo 123 o la

clase obrera en el proceso así lo plantee, pues el derecho procesal social no está limitado por los principios de la Constitución Política, de esencia burguesa y sostenedora de la propiedad privada, ni ésta puede estar por encima de la constitución social, que es la parte más trascendental de la Carta Suprema de la República".

En la aplicación conjunta de los principios básicos de la Teoría Integral, puedan realizarse en el devenir histórico la protección de todos los trabajadores, sea cuales fuera su ocupación o actividad, así como la reivindicación de los derechos del proletariado -- mediante la socialización del Capital y de las empresas, porque el concepto de justicia social del Artículo 123 no es simplemente proteccionista sino reivindicatorio, que brillará algún día por la fuerza dialéctica de la Teoría Integral, haciendo conciencia clasista en la juventud y en la clase obrera. Precisamente de la dialéctica marxista y por lo mismo su característica reivindicatoria le da un contenido esencialmente revolucionario que no tienen los demás estatutos laborales del mundo".

Del examen de la situación del país, por lo que hace un sistema eficaz en materia de colocación obrera y del propio examen de la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, llegamos a la conclusión de que necesitamos un sistema de colocación que cuente con fundamentos y funciones objetivas y determinadas y que tiendan a un acercamiento entre el desempleado y el patrono que pueda utilizarlo, sin discriminaciones de ninguna especie, para que el desempleado pueda-

aprovechar la protección y la reivindicación a que alude la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, esto lógicamente será posible hasta que el desempleado encuentre trabajo o con la creación de un organismo que pueda otorgar al desempleado en cuestión los inicios de esa reivindicación y protección, tal como sería el caso de un Seguro del Desempleo.

(16) Siguiendo un orden lógico los fundamentos de una política de empleo serían los siguientes:

(a) La utilización intensiva del factor abundante que constituye la mano de obra, aprovechando el potencial productivo de los desempleados y subempleados.

(b) Mejorar la distribución del ingreso a través del empleo. Así la creación de nuevos empleos productivos permitirá mejorar las condiciones de vida de los estratos más bajos de la población, ampliar el mercado y obtener la dinamización de la producción con la creación de nuevos empleos productivos.

(c) Promover a través del empleo mayor participación de los grupos marginados en la toma de decisiones de tipo económico y social.

(d) Promover el desarrollo de las capacidades individuales a través del trabajo.

(e) Dignificar al hombre a través del trabajo.

(16) "Educación obrera, población y desarrollo en México". - seminario celebrado del 4 al 13 de Septiembre de 1974; pág. 63; S. T. y P. S.

(17) En tanto, las funciones a realizar por un Servicio Público del Empleo eficaz serían:

(1) Proteger contra los posibles abusos de Instituciones privadas en éste campo, básicamente evitarán al trabajador gastos que les serían necesarios realizar en otro caso, a través de las detracciones que la agencia privada realice en su remuneración.

(2) Permitir una compensación debida de la mano de obra - según zonas y necesidades profesionales, realizando así un adecuado encauzamiento de las migraciones interiores.

(3) Proporcionar a los empresarios varios trabajadores entre los cuales deberá elegir éste los que, por sus condiciones técnicas y profesionales, puedan ser más convenientes a la empresa. Y,

(4) Servir a la función típica del sistema, consistente en -- aproximar demanda y oferta de trabajo, haciendo posible la celebración de un contrato laboral.

Igualmente se plantean ciertos objetivos a seguir por este Servicio Público del Empleo, uno general que tendría como sustentación primordial el Convenio III de la Organización Internacional del Trabajo, "Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación" y en forma especial lo consignado en el Artículo 10. del mencionado Convenio, en el que se afirma que todos los seres humanos - sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su -

(17) "Curso de Derecho del Trabajo" - Manuel A. García. segunda edición; Ediciones Ariel; pág. 424; Barcelona 1967.

bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. Así mismo de que la discriminación constituye una violación de los derechos enunciados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Bien, el lema a adoptar por el Servicio Público del Empleo sería el de erradicar la discriminación en sus funciones, tal y como lo entiende el multicitado Convenio, o sea: cualquier distinción exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. Así se lograría un servicio que sin distinciones de ninguna especie logre dar una atención igual a todos, para así lograr un mejor acercamiento a una gran ilusión, como es el pleno empleo.

Pero otros topes a su mejor desenvolvimiento lo constituyen los vicios a que nos hemos referido en capítulos anteriores al tratar las Bolsas de Trabajo con fines lucrativos y la burocracia en cuanto a los sistemas oficiales; para eliminarlos es necesario:

(1) Constituir ante todo el servicio como plenamente gratuito, sin que el trabajador deba erogar cantidad alguna por derecho de entrada o por algún otro concepto y debiendo permanecer inserto permanentemente y hasta que encuentre ocupación remunerada, en boletines que se enviarán a las empresas en periodos de tiempo determinados. Así mismo y con la contribución de los empresarios, girar és-

tos al Servicio Público del Empleo una relación constante de las plazas vacantes con que cuenten en su fuente de trabajo, haciendo alusión al número de personas que necesiten, capacidad que requieren así como la remuneración a cada plaza que aluzcan como vacante.

(2) En cuanto al segundo vicio a desplazar o sea el relativo a la burocracia, el Servicio Público del Empleo deberá estar encargado a una sola autoridad, caso éste de la Secretarfa del Trabajo, quien deberá tomar todas las medidas necesarias para lograr una cooperación eficaz entre el mencionado servicio y las organizaciones de empleadores y trabajadores, y así estimular la utilización máxima voluntaria del servicio del empleo por unos y otros.

Por lo que hace al personal que compondrá este servicio, — se propone que:

(a) Deberá componerse de funcionarios públicos cuya situación jurídica y condiciones de servicio les independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida y que a reserva de las necesidades del servicio, les garanticen a ellas mismas la estabilidad de su empleo.

(b) Tal personal deberá ser contratado teniéndose únicamente en cuenta la aptitud de los candidatos para el desempeño de sus funciones. Aptitudes que la autoridad competente deberá comprobar.

(c) Así mismo se deberá proporcionar formación adecuada al personal para el desempeño de sus funciones así como toda la información necesaria para el mejor logro de las mismas.

Con tales recomendaciones se tratará de evitar al máximo el problema grave, que constituye la intervención de demasiadas autoridades, así como la creación de "comisiones" que retrasan en grado máximo la marcha del Servicio, eliminando con ello la rémora burocrática y agilizando los trámites a seguir por los desempleados en su diaria lucha por conseguir trabajo.

En sí, la búsqueda de un Servicio Público del Empleo de -- trámites ágiles y plenamente gratuito para el trabajador, que elimine cualquier distinción entre las personas trabajadoras que se encuentren en igualdad de circunstancias y capacidades, tendería a lograr -- una gran meta, el pleno empleo, con lo que a la vez se integraría a -- los grupos marginados a participar de la protección, reivindicación e igualdad en el plano económico y social de que puedan estar gozando -- las personas empleadas que participan en la vida activa del México -- actual.

(18) Como una última recomendación para la integración -- del desempleado a la vida social y económica del país se propone la -- creación en México del "Seguro del Desempleo", que ya funciona en -- otros países con muy buenos dividendos.

El Seguro del Desempleo vendría a ser algo así como una -- cuña, tanto para los empleadores como para los trabajadores; obligaría al empresario a aportar una cantidad constante para el manteni--

(18) "Estructura Administrativa para el manejo de la política de Empleo en 8 países"; pág. 37 y 55; Dirección General del Empleo y Formación Profesional; Marzo 1978.

miento del Seguro y a denunciar sus plazas vacantes para ocupar a -- los asegurados. De igual forma obligaría al trabajador - en conjun-- ción con el Servicio Público del Empleo - a inscribirse ante él para ob-- tener sus beneficios hasta en tanto consiguiera colocación.

Para su funcionamiento podría tomarse el modelo de otros - países, así su prestación sería concedida a las personas que reunieran los siguientes requisitos:

- (a) Ser desempleado.
- (b) Estar dispuesto a ocupar un empleo.
- (c) Encontrarse inscrito en forma oportuna ante el Servicio Público del Empleo como desempleado.
- (d) Solicitar la ayuda del Seguro.

En cuanto el desempleado encontrara colocación remunera-- da, cesaría la prestación que le otorgara el Seguro, la cual podría con-- sistir tanto en una suma base en efectivo o en suplementos familiares -- tales como alimentos, enseres, vestidos, etc.; lógicamente el Seguro-- funcionará en estrecha relación con el Servicio Público del Empleo y -- con las listas que para tal efecto lleven uno y otro, notificando oportu-- namente el Servicio al Seguro la colocación de un desempleado para -- que cese la ayuda de éste último, esto para evitar el que surjan posi-- bles vicios nacidos del hecho de que una persona se inscriba ante el -- Seguro para recibir sus beneficios sin buscar realmente ser colocado. Otro freno para el posible abuso del Seguro sería la implantación de -- penas contra aquél que hiciera mal uso de él, como el retiro de mane-- ra inmediata de su inscripción ante el Servicio del empleo e incluso la

aplicación de penas privativas de la libertad para aquél que reincidiera en su mal uso.

Con la creación del Seguro del Desempleo y en estrecha relación con el Servicio Público del Empleo, nos acercaremos en forma más eficiente al anhelo buscado por todo país en vías de desarrollo y aún por las grandes potencias: "El Pleno Empleo" y la erradicación de la marginalidad en que se desenvuelven los desempleados, para así - incorporarlos al avance económico-social del país y así mismo integrarlos para que participen en forma activa de la protección y reivindicación que las Leyes les proporcionarán al ser trabajadores activos.

V. - LEGISLACION VIGENTE.

Respecto al tema de que trata nuestro trabajo, existe en -- nuestro país un gran número de intentos por llevar a la práctica el -- servicio del empleo. Estos intentos se han insertado en nuestras le -- yes en vigor, sin tener actualmente el resultado positivo para el cual fueron fijadas, por las causas que se han señalado como impedimen -- tos para que las mismas surtan sus efectos.

Transcribiremos en seguida las normas más importantes a este respecto:

I. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS:

En este cuerpo fundamental de nuestra legislación, se ha -- establecido en reformas recientes el "Derecho al Trabajo", como pro -- tección constitucional a los desempleados y como derecho que tiene -- este grupo social de participar en los beneficios que le reportará el -- desarrollar un trabajo remunerado. En el mismo ordenamiento legal en el Artículo 123 fracción XXV, se determina la creación del servi -- cio para la colocación de los trabajadores el cual será gratuito para -- ellos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular. Determina asimismo -- sus lineamientos al expresar que en la prestación de dicho servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en -- su familia, tratando con ello de llevar a cabo una protección mas efi -- caz para el núcleo familiar ya constituido.

II. - LEY FEDERAL DEL TRABAJO:

La Ley Federal del Trabajo como instrumento mas viable - para tratar el aspecto relativo al servicio del empleo, es la que mayor tratamiento le dá. Anterior a las reformas del primero de mayo de 1978, se denominaba "Servicio Público del Empleo", en el que se - trataba única y exclusivamente lo relativo a la colocación de los trabajadores, recomendaciones para la exclusión de las agencias privadas de colocación con fines lucrativos, la forma de crearse empleos y en general los caminos a seguir para el mejor logro de las funciones de este servicio.

Actualmente y luego de las mencionadas reformas se le da una nueva denominación al servicio y se aumentan los fines para los - cuales se creó; así se le denomina: "Servicio Nacional del Empleo, -- Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores"; dividiéndose sus funciones en dos grandes caminos, uno el de un servicio capaz de proporcionar empleo a los trabajadores y el otro para lograr una mayor - capacitación de los mismos, pero que ya se encuentren desarrollando una actividad remunerada.

El artículo 537 de esta Ley, establece los objetivos del servicio, para generar empleos, promover y supervisar la colocación de los trabajadores, organizar y promover la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores así como registrar las constancias de habilidades laborales.

Por lo que hace al Artículo 538, este menciona la autoridad

a la que se encargará este servicio, o sea a la Unidad Coordinadora - del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

El Artículo 539 de la Ley, otorga como actividades a la -- Unidad mencionada en el artículo anterior, las de promoción de empleos como el practicar estudios para ello, analizar el mercado de - trabajo, formular el Catálogo Nacional de Ocupaciones, promover el aumento de oportunidades de empleo, formular estudios y planes pa- - ra impulsar la ocupación, orientar la formación profesional, celebrar convenios en materia de empleo; por lo que hace a la colocación de - trabajadores se le encomiendan las siguientes actividades: encauzar a los demandantes de trabajo hacia quienes requieran su trabajo, auto- rizar el funcionamiento de agencias privadas de colocación, vigilar -- que éstas cumplan con sus obligaciones legales, intervenir en coordi- nación con las autoridades competentes en la contratación de naciona- les que vayan a prestar sus servicios al extranjero, celebrar conve- nios en materia de colocación; se le asignan a la Unidad mencionada, otra serie de actividades relacionadas con la capacitación y adiestra- miento de los trabajadores, pero estas actividades ya se refieren a -- personas que prestan un servicio remunerado, asimismo se le señalan actividades para el registro de constancias de habilidades laborales -- para registrar a trabajadores capacitados o adiestrados dentro de ca- da una de las ramas industriales.

El Artículo 539-A, habla de la forma en que se organizará - la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, -

que será asesorado por un Consejo Consultivo, integrado por representantes del Sector Público o sea de diversas secretarías de Estado, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de patronos, así como la forma en que se elegirán dichos representantes.

El Artículo 539-B, se refiere a la formación de Consejos Consultivos en los Estados de la República y la forma coordinada en que funcionarán junto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Al mismo punto que el artículo anterior se refiere el 539-C.

El artículo 539-D establece que el servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ellos y por quien será proporcionado.

Por su parte el 539-E, habla de quienes podrán participar en la prestación del servicio para la colocación de los trabajadores - además de la UCECA, otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro.

Por último, el artículo 539-F, se refiere a las autorizaciones que se otorgarán a título excepcional para el funcionamiento de - agencias de colocaciones con fines lucrativos y que se dedique a colocar trabajadores que deban realizar trabajos especiales, y de la forma en que se otorgarán dichas autorizaciones.

III. - Con las reformas a la LEY FEDERAL DEL TRABAJO de lo. de Mayo de 1978, se expidió el REGLAMENTO DE LA UNIDAD COORDINADORA DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIEN-

TO; el cual fue publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION el 5 de Junio de 1978, fecha en la que entró en vigor.

El mencionado reglamento consta de 11 artículos en los que se establecen las funciones de la Unidad, la forma de integrarse, los requisitos que deben llenar el Coordinador General y los Directores - que lo integren, los organos asesores y auxiliares de la Unidad, las - atribuciones de la misma en planeación de empleo, en colocación de -- trabajadores, de la creación de manuales para la prestación de sus ser vicios, las suplencias del Coordinador y los Directores; así como un - artículo transitorio que se refiere a la fecha en que entrará en vigor el citado reglamento.

CONCLUSIONES

" EL SERVICIO PUBLICO DEL EMPLEO A LA LUZ
DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO
DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL "

C O N C L U S I O N E S

De las premisas establecidas en la capitulación anterior, -
se llega a las siguientes conclusiones:

I. - Se debe considerar que la colocación obrera es una función que pertenece fundamentalmente al Estado por su carácter público, requiriendo una organización de sus funciones que se halle en consonancia con la naturaleza de la función masiva.

II. - Existe la necesidad de institucionalizar el "Derecho al Trabajo" de todo individuo, creando un servicio que acerque al trabajador con el patrono que pueda utilizarlo, para llevar al terreno práctico el mencionado Derecho al Trabajo.

III. - Es igualmente necesario, el erradicar de los servicios de colocación existentes tanto públicos como privados, los vicios con que cuentan que ya se han enumerado para llegar así a un servicio del empleo totalitario y eficaz.

IV. - El servicio público del empleo a crearse deberá reunir determinados fines y objetivos, tales como:

- a). - Ser público, nacional y gratuito;
- b). - Ejercerse con sentido exclusivo por los órganos oficiales señalados para ello;
- c). - Ser de índole obligatorio, tanto para los trabajadores, como para los empresarios;
- d). - Promover la adscripción de los trabajadores a una actividad laboral adecuada a sus aptitudes;
- e). - Encuadrar profesionalmente a todos los trabajadores;
- f). - Poner en relación las ofertas y demandas de trabajo, y
- g). - Encargarse su formación a una sola autoridad, en este caso a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

V. - Deberá crearse un seguro del desempleo, a efecto de que coadyuve con el servicio público del empleo a un mejor control de los desempleados y proporcionar a éstos ayuda hasta en tanto puedan colocarse y devengar un salario, participando con ello de los beneficios tanto sociales como legales de que gozan los ya trabajadores.

VI. - Es indispensable la reflexión de las autoridades competentes en este terreno, para erradicar el fantasma del desempleo, con la creación de un servicio del empleo, ágil, igualitario y eficaz en el desempeño de sus funciones.

BIBLIOGRAFIA.

B I B L I O G R A F I A

1. - "EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO"

TRUEBA URSINA ALBERTO. - Texto.

2. - "INSTITUCIONES DE DERECHO DEL TRABAJO"

KROTOSCHIN ERNESTO. - Texto.

3. - "CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO"

MANUEL ALONSO GARCIA. - Texto.

4. - "TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO"

MARIO L. DEVEALI. - Texto.

5. - "COMPENDIO DE DERECHO LABORAL"

GUILLERMO CABANELLAS. - Texto.

6. - "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO"

MARIO DE LA CUEVA. - Texto.

7. - "EDUCACIÓN CERERA, POBLACION Y DESARROLLO EN MEXICO"

Seminario celebrado del 4 al 13 de Septiembre/1974.

+ Confederación de Trabajadores de México.

+ Instituto Nacional de Estudios del Trabajo.

+ Organización Internacional del Trabajo.

8. - "EL EMPLEO COMO OBJETIVO DEL DESARROLLO ECONOMICO"

Informe de una reunión de expertos.

+Organización Internacional del Trabajo.

Ginebra/1962.

9. - "REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO"

+ Junio/1969

+ Septiembre/1970

+ Enero-Mayo/1972

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

10. - "ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CONVENIOS"

+ Número 88. - Relativo a la Organización del -
Servicio del Empleo. 17/Junio/1948 .

+ Número 111. - Relativo a la discriminación en
Materia de Empleo y Ocupación. 4/Junio/1958.

+ Número 96. - Relativo a las Agencias Retribu-
idas de Colocación. 8/Junio/1949.

11. - "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-
NOS".

12. - "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO".

13. - "ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA EL MANEJO DE LA PO-
LITICA DE EMPLEO EN 8 PAISES".

+Dirección General del Empleo y Formación Pro-
fesional. - Marzo/1978.