

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



MERCADO DE TRABAJO, SERVICIO NACIONAL DEL
EMPLEO Y AGENCIAS DE COLOCACION.

HECTOR ARTURO MERCADO LOPEZ

T E S I S

Para optar por el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

México, D. F. 1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION	7
CAPITULO I	
1. El mercado de Trabajo	14
1.1. Poblaciones Total, en Edad de Trabajar, Activa e Inactiva.	15
1.2. Poblaciones Empleada, Desempleada, Capacitada para Trabajar e Incapacitada.	18
1.3. Otros Conceptos Fundamentales.	29
CAPITULO II	
2. El Mercado de Trabajo y las Políticas de Empleo en México.	36
2.1. El Mercado de Trabajo.	37
2.2. Políticas de Empleo del Estado Mexicano	58
2.2.1. Programa Nacional de Empleo 1980-1982.	58
2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	63
CAPITULO III	
3. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.	70
3.1. Normas Constitucionales.	70

3.2.	Normatividad Internacional.	73
3.3.	Ley Federal del Trabajo.	76
CAPITULO IV.		
4.	La Intermediación de la Fuerza de Trabajo a través de las Agencias de Colocación.	89
4.1.	Intermediación.	89
4.2.	Marco Jurídico de las Agencias de Colocación.	90
4.2.1.	Constitución	90
4.2.2.	Normatividad Internacional	91
4.2.3.	Ley Federal del Trabajo.	93
4.3.	Propuesta de Reformas y Adiciones al Marco Normativo.	103
CONCLUSIONES		113
BIBLIOGRAFIA		116

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

INTRODUCCION

Dentro de la situación de crisis por la que atraviesa nuestro país, cobra vital importancia la política de empleo que el gobierno mexicano pueda implementar con el objeto, entre otros, de mantener la planta productiva en funcionamiento.

En efecto, a partir de que se anuncia el llamado "boom" petrolero, el Estado mexicano encamina parte de su política económica a ampliar el aparato productivo y a la creación de empleos mediante el sostenido y alto crecimiento de su Producto Interno Bruto.

De aquella época data la creación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento que, entre otros objetivos, tiene el de incidir sobre el mercado de trabajo intentándolo organizar y reorientar, permitiendo así el que la fuerza de trabajo pueda con mayor rapidez encontrar un empleo digno y bien remunerado.

Dentro de ese esfuerzo se legisla en la materia y se introduce, en de la Ley Federal del Trabajo, un capítulo especial en este sentido.

Al sobrevenir la crisis e impactar ésta de manera negativa so

bre las tasas de empleo, ocupa vital importancia el papel que en la intermediación de la fuerza de trabajo puedan jugar los servicios de empleo públicos y privados.

Por lo mismo, el objeto central de nuestro trabajo, es el análisis de las principales medidas tomadas por el gobierno mexicano de 1978 a la fecha en materia de promoción y procuración de empleos, examinar la expresión jurídica más importante sobre este aspecto, es decir, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, y encontrar si estas medidas y este particular encuadre jurídico impactaron el mercado de trabajo, modificándolo y/o reordenándolo.

Para cumplir con este objetivo general y los particulares que de él se deriven, se dividió el proyecto de investigación en cuatro capítulos.

En el primero de ellos se intentará determinar, desde un punto de vista conceptual, un marco categorial que nos ayude en el desarrollo de nuestro trabajo: empleo, desempleo, subempleo, mercado de trabajo, pleno empleo, superempleo, bolsa de trabajo, etc.

Contestadas estas categorías y señaladas sus particularidades, quedarán claros los conceptos que adoptaremos para el subsecuente desarrollo de nuestro estudio. De esta manera tendremos

un punto de vista general y descriptivo del significado del concepto mercado de trabajo.

El siguiente capítulo denominado "El Mercado de Trabajo y las Políticas de Empleo en México", se desarrollará en dos apartados; en el primero se intentará, a partir de los conceptos de terminados en el capítulo anterior, describir el estado que guarda en la formación social mexicana el mercado de trabajo. Es decir, se ubicarán las condiciones de ocupación y desocupación que existen en nuestra economía, con el objeto de tener un marco de referencia a partir del cual se hagan explicables las políticas generales y particulares que se desarrollen en torno al empleo.

El siguiente apartado versará sobre las políticas fundamentales que el Estado haya tomado de 1980 - 1982 y sus principales propuestas en este sentido: Se apuntará también el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, para ubicar dentro de él las propuestas particulares que en esta materia se contengan.

Intentaremos, por lo tanto, dentro de este capítulo, encontrar el hilo conductor, si lo hay, de las políticas de empleo en dos momentos diferentes económicamente hablando, el del "boom" petrolero y altas tasas de crecimiento y el de la crisis y recesión.

Evidentemente que el proyecto económico llevado adelante por

nuestro gobierno tiene, de manera general y particular, qué ver con las políticas de empleo, impactando y modificando al mercado de trabajo; sin embargo, dentro de nuestro país, si partimos de la existencia de un aparato productivo heterogéneamente organizado, desigualmente desarrollado y casi uniformemente dependiente, debemos de recuperar los más serios esfuerzos que se han hecho para organizar y estructurar al mercado de trabajo. El más serio esfuerzo es, a mi juicio, el que intenta el gobierno al crear el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cuyos objetivos son precisamente los arriba señalados. Es importante señalar que con este instrumento se intenta homogeneizar las cualidades, calidades y habilidades de la fuerza de trabajo, a través de la capacitación y adiestramiento.

Dada la importancia que tiene este servicio, en el capítulo ter ce ro desarrollaremos su explicación, señalando las normas cons titu cion ales que le dan base, la forma en que este servicio se concreta en la Ley Federal del Trabajo y asimismo citaremos normas de carácter internacional, emitidas por la Organización Internacional del Trabajo, que como sabemos es un organismo in te gr ado tripartitamente por representantes de los gobiernos y de los empresarios y trabajadores de cada país, cuyo objeto primordial es la creación de una normatividad universal que influencie el criterio de los legisladores nacionales, llega nd o incluso a constituirse como derecho positivo y obligatorio

para los países signatantes, en tanto sean retificados los con
venios por sus autoridades facultadas para ello.

Dentro del capítulo cuarto señalaremos el concepto de interme
diación de la fuerza de trabajo, fenómeno que en México lleva
a cabo el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestram
iento y las agencias de colocación públicas y privadas con o
sin fines de lucro, englobadas en la esfera de competencia de
dicho servicio nacional.

Dentro del estudio de este marco jurídico, se analizará en par
ticular, aquel que corresponde a las agencias de colocación,
instrumento fundamental en la intermediación; el principio cons
titucional que las acompaña; la forma en que la Ley Federal del
Trabajo las recoge; las autoridades a las que faculta para su
control; si este control es eficaz y si estas facultades de con
trol están formalmente garantizadas en el marco jurídico dado.
Hecho esto pasaremos a determinar si los instrumentos normati-
vos permiten a las autoridades reordenar el mercado de trabajo.

Hechos estos apuntamientos pasaremos a las conclusiones. En
ellas trataremos de dar respuesta a nuestras ideas fundamenta-
les: a) ¿El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestr
amiento repercute en las políticas de empleo?; b) ¿El marco
jurídico del que fue dotado guarda congruencia interna y, por
lo tanto, es normativamente eficaz?; c) En su caso, ¿cuáles
serían las propuestas normativas para lograr que este marco

fuera eficaz y tener por lo tanto un papel importante dentro del mercado de trabajo y de las políticas de empleo?.

Con este trabajo, por lo tanto, se pretende hacer una propuesta de modificación a la legislación relativa, que exprese en última instancia las políticas generales del Estado mexicano en materia de empleo.

CAPITULO I

1. El mercado de Trabajo
 - 1.1. Poblaciones Total, en Edad de Trabajar, Activa e Inactiva.
 - 1.2. Población Empleada, Desempleada, Capacitada para Trabajar e Incapacitada.
 - 1.3. Otros Conceptos Fundamentales.

CAPITULO I

1.- EL MERCADO DE TRABAJO

En el estudio de las condiciones económicas y sociales de nuestro país, el análisis del mercado de trabajo adquiere vital importancia.

En efecto, en los últimos años, casi todos los gobiernos han incluido dentro de sus políticas económicas la creación y/o defensa del empleo. Se reconoce con esto, implícitamente, que los niveles de desarrollo de nuestra población se miden por el grado en que la fuerza de trabajo disponible encuentre un empleo productivo estable y con niveles salariales óptimos que permitan la adecuada reproducción de la planta actual y de quienes la van a sustituir, es decir, sus descendientes.

Pero el primer problema con el que nos enfrentamos al analizar el mercado de trabajo son los conceptos o categorías que utilizamos, ya que tanto a nivel internacional como en nuestro propio país no existen parámetros, procedimientos o formas de medición homogéneos.

Con el objeto de dar precisión al desarrollo de nuestro trabajo, a continuación pasaremos a expresar algunas ideas en torno a los principales conceptos que utilizaremos

1.1. POBLACION TOTAL, EN EDAD DE TRABAJAR, ACTIVA E INACTIVA.

El primer concepto que analizaremos es el de población total (PT). Entendemos por población total el número absoluto de habitantes que forman un conglomerado social en un momento y espacio determinado, es decir, en una formación económica-social específica.

Hasta aquí, no encontramos ningún problema. Sin embargo, el primero de ellos se presenta al tratar de precisar la población en edad de trabajar (PET). Se define, de acuerdo con los criterios del censo, "como toda aquella persona mayor de 12 años de edad". (1) Oviamente, esta edad es arbitraria, pues la misma debería delimitarse de acuerdo a las condiciones de cada región. Más aún, la legislación laboral prohíbe el trabajo de menores de 14 años, con lo cual se manifiesta una contradicción evidente.

Sin embargo, es explicable el que se generalice una edad, pues tiende a facilitar la recolección de datos, a la par de que coincide con los parámetros de otros países.

Una vez que se ha obtenido la población total y la población en edad de trabajar, ésta última se subdivide en Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI).

El censo de población define a la P.E.A. como aquel sector poblacional mayor de 12 años que está bajo las siguientes circunstancias:

"1. Ocupados o empleados, es decir, las personas que:

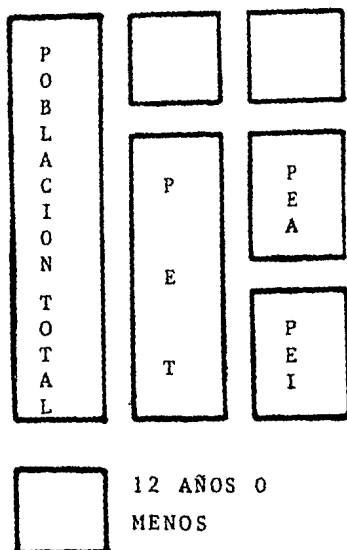
- a). Realizaron algún trabajo cualquiera como obreros, jornaleros, patrones, empresarios, empleadores o por cuenta propia, a cambio de un ingreso, cuando menos una hora a la semana de referencia (semana de referencia significa la semana anterior al levantamiento del censo);
- b). Tenían un empleo, trabajo o negocio al que no asistieron en la semana de referencia por enfermedad, vacaciones, accidente u otra clase de permiso, se ausentaron sin permiso o interrumpieron el trabajo a causa del mal tiempo, paro, descompostura de maquinaria, etc., y
- c). Las personas que trabajaron por lo menos 15 horas en la semana de referencia (considerada como un tercio de la jornada normal de trabajo), sin recibir pago en un ranchito, taller, negocio u otro tipo de actividad económica dirigida o propiedad de algún miembro de su familia"(2).

La arbitrariedad de esta categoría es evidente, pues considerar que una persona se encuentra empleada por la simple razón

de que en la semana anterior al levantamiento de los datos hubiese trabajado a cambio de una remuneración, cuando menos una hora, abre demasiado el abanico de la planta industrial activa sin consideraciones económicas, técnicas o de derecho. Además, ¿por qué una hora? ¿Por qué no considerarla, en el mejor de los casos, como una forma de subempleo?, etc. Es obvia la subjetividad imperante en el manejo de este concepto.

También dentro de la P.E.A. se encuentra considerada la mano de obra desocupada o desempleada, sobre la que comentaremos en el punto siguiente.

Previamente, analizaremos el concepto de P.E.I.. La idea más aceptada para conceptualizar a la P.E.I. es aquella que señala que en este sector se encuentra toda la población en edad de trabajar pero que, por diversos motivos, no lo hace, ni se encuentra buscando un empleo; por ejemplo, estudiantes, amas de casa, inválidos, etc.



Habiendo visto los conceptos más generales, ahora toca comentar la forma en que se desagregan los sectores de Población Económicamente Activa e Inactiva.

1.2. POBLACION EMPLEADA, DESEMPLEADA, CAPACITADA PARA TRABAJAR E INCAPACITADA.

La Población Económicamente Activa se descompone en Población Empleada y Desempleada. La empleada es - como ya se señaló arriba - la que reúne las condiciones establecidas en la definición del Censo de Población, misma que se acepta con reservas por sus limitaciones conceptuales. Por ello, queremos señalar que A. Birou, en su "Léxico de Economía", conceptualiza al empleo en su sentido más ordinario, como: "cualquier ocupación remunerada" (3).

Por otro lado, dentro de la P.E.A. encontramos a los desocu-

pados o desempleados, que son, según el censo:" las personas que no se encontraban en alguna de las situaciones anteriores, es decir, que no trabajaron, no tenían un empleo o trabajo, ni ayudaron en un negocio familiar sin retribución, pero que deseaban un trabajo y realizaron, durante la semana anterior al levantamiento de datos, alguna actividad para encontrarlo, como consultar amigos o parientes, hacer solicitudes de empleo, inscribirse en agencias de colocación, recurrir a sindicatos, etc " (4) .

Existen, sin embargo, otras definiciones en torno al concepto de desempleo. Así tenemos que Seldon Arthur y F.G. Pennance en su "Diccionario de Economía", nos dicen que es el "Ocio involuntario de una persona que desea trabajo a los tipos de salarios actuales, pero que no pueden encontrarlo" (5). Por otro lado, tenemos que Congdon - Mc Williams, en su "Diccionario de Economía" señalan que "debe entenderse como el número total de hombres y mujeres, en edad de trabajar, que no tienen un empleo" (6).

Como podrá observarse, la noción de desempleo es muy difícil de precisar, sobre todo cuando se utiliza para efectos puramente estadísticos o censales.

En efecto, nosotros podemos advertir, por un lado, que el acento en la determinación de si una persona pertenece o no

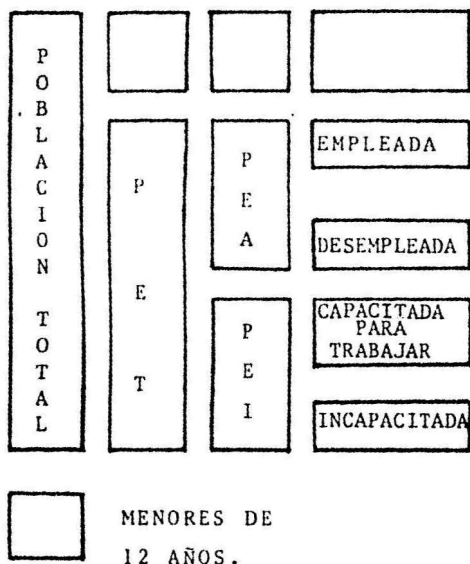
a esta categoría está puesto en la manifestación de la volun
tad y/o necesidad de ésta por conseguir trabajos y, por otro,
que el criterio de medición es sobre personas que no laboran
en absoluto.

Ahora bien, a reserva de profundizar cuando desagreguemos es
te sector, cabría apuntar el hecho de que esta figura del de
sempleo tendrá que analizarse conjuntamente con la del subem
pleo.

Hemos visto como la P.E.A. se divide en empleada, desocupada
o desempleada. Ahora nos permitiremos hacer algunas reflexio
nes esquemáticas sobre la Población Económicamente Inactiva.

Este sector de la población se divide en Población Capacita
da para Trabajar y Población Incapacitada para Trabajar. En
la primera, encontramos a todas aquellas personas que estan-
do en edad de trabajar, capacitadas y/o adiestradas, así co
mo en condiciones de salud óptimas, no se encuentran laboran
do.

Dentro de este sector también se encuentran los incapacita
dos, que son aquellos que por motivos de salud en ningún mo
mento estarán en posibilidad de buscar o tener un empleo pro
ductivo.



A su vez, estos últimos sectores señalados (empleados, desempleados, capacitados e incapacitados) tienen sus subdivisiones. Véamos cuales son:

Por un lado, incluye a los empleos productivos, los cuales evidentemente no tienen ningún problema para su ubicación, ya que la prestación de estos trabajos se da eficazmente en la realidad económica en términos de productividad y de "adecuada" remuneración. El problema se encuentra más bien en el núcleo de personas llamadas empleadas pero que, sin embargo, sus niveles de "productividad" son mínimos. Este es el llamado grupo de los subempleados.

El concepto de subempleo, es uno de los más difíciles de de-

sarrollar dentro de la teoría económica, según la mayoría de los especialistas. Por ello, observamos una gran arbitrariedad en las definiciones, clasificaciones y mediciones del mismo.

A continuación, damos las definiciones que, sobre el subempleo, cita Santiago Levy y que fueron dadas en la "Décimo Primera Conferencia Internacional de Estadígrafos de Trabajo":

- "a). Subempleo visible. que abarca a las personas que involuntariamente trabajan a tiempo, parcial o durante períodos inferiores al período normal de trabajo;

- b). Subempleo invisible. que existe cuando el tiempo en que trabaja una persona no es anormalmente reducido, pero cuyo empleo es inadecuado en otros aspectos, tales como:
 - i). Cuando su trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad (por ejemplo: médicos contratados como agentes vendedores de medicinas, licenciados en derecho o administración que hacen las veces de recepcionistas de altos servidores de la federación o de ejecutivos de empresas monopolísticas);

 - ii). Cuando las ganancias que se obtienen del empleo son anor

malmente reducidas (valdría la pena señalar que, en general, de un empleo no se obtienen ganancias, sino un salario, y el mejor ejemplo que podríamos poner en torno a esta idea es el de aquella persona cuyos ingresos totales, ya sean diarios, semanales, y/o anuales no cubren los correspondientes rangos del salario mínimo, es decir, ganó menos del salario mínimo);

iii). Cuando está empleada en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente baja, (Por ejemplo: minifundios, negociaciones de organización productiva para el autoconsumo, etc.)" (7).

De lo expresado líneas arriba es importante destacar el hecho de que, de acuerdo con el criterio utilizado en el Censo de Población, se consideran como empleados a las personas que laboraron una hora en la semana anterior al levantamiento de los datos, lo cual complica para los especialistas la medición del subempleo.

Hasta aquí las reflexiones en torno al empleo, empleo productivo y subempleo. Ahora toca desagregar al sector de los desocupados o desempleados.

En toda economía de corte capitalista existen diversas causas por las cuales una persona puede quedar desempleada. Ello

da motivo para que se reconozca la siguiente clasificación de desempleados:

- a). Desempleo friccional. Según Seldon y Pennance este "se da cuando la demanda de trabajo no está ajustada a su oferta, por falta de conocimiento por parte de los empresarios de que existen obreros disponibles" (8); según Congdon y Mc Williams es " ... el registrado cuando los trabajadores cambian de un empleo a otro. A menos que la población activa permanezca en sus puestos de trabajo, habrá, normalmente, una tendencia a esta clase de desempleo" (9) y, por último, la "Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales" señala: (en el mismo sentido) que "el desplazamiento hacia nuevos empleos lleva tiempo, aún (en) el caso de existir un nivel satisfactorio de demanda global y una población activa homogénea" (10). Como se puede apreciar, existe acuerdo en el sentido y límites de esta categoría
- b). Desempleo Estacional. Es definido por los autores primeramente señalados en el inciso anterior como el "debido a las fluctuaciones estacionales de la demanda" (11); en el mismo sentido se manifiesta Congdon - Mc Williams al decir que es el "originado por una fluctuación estacional en la demanda". (12). La "Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales" señala que es frecuente in

cluir este tipo de desempleo dentro del friccional, lo que es incorrecto;

c). Desempleo Cíclico. En el mismo orden en que han venido siendo citados, señalaremos que los primeros manifiestan en torno a este tipo de desempleo el hecho de que se presenta en la fase depresiva del ciclo económico; los segundos, dicen que es el "originado por una contracción cíclica de la demanda" (13) y, los últimos, señalan que "es frecuente denominar desempleo por deficiencia de la demanda. Se trata de que la demanda total de bienes y servicios no es suficiente, dados los tipos salariales y la productividad laboral, para generar empleos para todos los que desean trabajar (tras un adecuado ajuste por desempleo friccional mínimo). El número de puestos libres en el conjunto de la economía es bastante inferior al total de personas que buscan empleo" (14);

d). Desempleo Estructural. En el mismo orden de presentación, dicen: "se debe a un cambio en las técnicas de una industria o en la demanda de sus productos, que convierte en superfluos a algunos trabajadores" (15); los otros señalan: "el desempleo ocasionado por el declive, a largo plazo, en una industria determinada, a causa de modificaciones en la demanda, o de innovaciones técnicas" (16); finalmente se señala la misma idea dentro de la "Enciclo

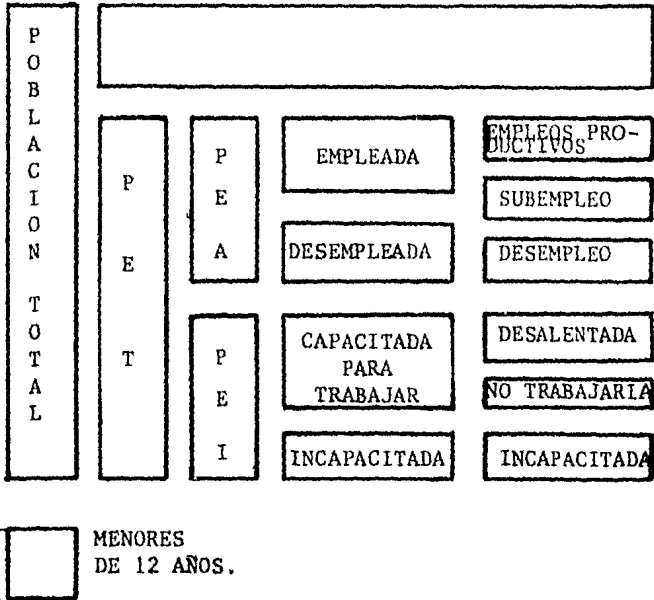
pedia Internacional de las Ciencias Sociales" agregando que la movilidad de estos sectores de trabajadores - dadas sus habilidades -, para desplazarse hacia otro trabajo generalmente es muy baja;

- e). Desempleo Institucional. En este sentido solamente se manifiestan Seldon y Pennance, señalando que "surge como consecuencia de los obstáculos, que la política pública o privada interpone a la movilidad del trabajo" (17);
- f). Desempleo general. Los mismos autores del inciso anterior fijan su postura diciendo que se "debe a una baja general de la demanda de trabajo originada (...) en los desajustes estructurales de la economía" (18);
- g). Desempleo encubierto. Congdon y Mc Williams dice que "En la mayor parte de las economías pero concretamente en los países en vías de desarrollo, hay muchas personas que trabajan en puestos de muy escasa productividad" (19), en consecuencia, agregamos nosotros, debemos pensar que su retiro del proceso de trabajo poco afecta el índice de productividad del conjunto social. Así, esta categoría tiene el mismo contenido conceptual que la del subempleo.

Por otro lado, dentro de la subdivisión de capacitados para trabajar - que se encuadra dentro de la Población Económicamente Inactiva -, encontramos un núcleo de personas que bajo

ninguna circunstancia buscaría o aceptaría un trabajo, por lo que su ubicación en ésta se encuentra perfectamente justificada. Pero, a su vez, existe otro segmento que se encuentra en la frontera entre obtener o no un trabajo: son personas que aceptarían siempre y cuando las condiciones laborales fueran óptimas. Independientemente del estrato descrito líneas arriba, existen otros trabajadores que denominaremos convencionalmente "desalentados" y que son aquellos que después de múltiples intentos por conseguir un empleo, se "retiran" del mercado de trabajo en espera de mejores condiciones. Estos plantean un problema de cuantificación interesante: formalmente se les está ubicando dentro de la Población Económicamente Inactiva, a pesar de que fueron empujados en contra de su voluntad; y nosotros preguntamos ¿no deberían, por este hecho, ser ubicados dentro de los desempleados y por lo tanto ser cuantificados dentro de la Población Económicamente Activa?.

Respecto a los incapacitados, como jamás podrán acceder a un puesto de trabajo, su clasificación no tiene dudas.



Trataremos de resumir algunas de las cuestiones que han quedado solamente apuntadas a lo largo de este capítulo:

- 1). Existen problemas de delimitación - y, por lo tanto, para su posible medición -, del empleo, subempleo y desempleo;

- 2). Existe dentro de la Población Económicamente Inactiva un grupo potencial de trabajadores llamado "desalentado", el cual a nuestro juicio debería quedar incluido dentro de la Población Económicamente Activa y ser, por lo tanto, considerados dentro de los desempleados;

3). Existen problemas de "arbitrariedad" en cuanto a edad, tiempo de trabajo, ingreso, etc., para determinar o ubicar a los grupos de trabajadores en el sector que les corresponde; y

4). El problema del empleo en México se entiende mediante la suma de los subempleados, los desempleados y desalentados.

1.3. OTROS CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Superempleo. Es la "situación en que la tasa a que surgen nuevos empleos en las empresas es superior a la tasa a la que los obreros, voluntaria o involuntariamente, entran en el mercado de trabajo" (20).

"Ocurre este fenómeno cuando las ofertas de empleo por parte de las empresas es mayor a la demanda de empleos..." (21),

"Situación en la que la proporción de las personas en edad de trabajar que está sin empleo es menor que la que se considera necesaria para el pleno empleo" (22).

Esta figura dentro del capitalismo es indeseable, pues tiene una asociación directa con la inflación y el aumento de salarios, ya que el exceso de demandas en el mercado de trabajo tiene una relación directa con un incremento en la demanda en los mercados de los productos, y al existir este "tirón" en

la demanda de los productos determina el aumento de los mismos, asimismo, los salarios deberán incrementarse en tanto el aumento de los productos se presenta.

Es altamente improbable que en países de desarrollo menor, como el nuestro, con una planta productiva heterogénea, con una tecnología ajena, con procesos de trabajo atrasados, con sectores productivos desigualmente desarrollados, se presente este fenómeno del superempleo.

Pleno Empleo. "... es la ocupación económica de todas las personas activas: se realiza cuando todas las personas en estado de trabajar se considera que ejercen una actividad" (23).

Dentro de este concepto, se considera que existen condiciones de pleno empleo cuando solamente se da el desempleo friccional y/o estacional, y estos no rebasen un porcentaje determinado de la población económicamente activa.

Mercado de trabajo. Es un mercado particular de una estructura económica dada. En países como los nuestros -subdesarrollados-, pueden existir diversos mercados de trabajo. Cada mercado supone la presencia de dos sujetos: uno que vende su fuerza de trabajo y otro que la adquiere. Dichos mercados operan bajo la ley de la oferta y la demanda.

Oficina de Empleo. "Oficina a la que los empresarios notifican sus puestos libres y los obreros su disponibilidad". (24). En países como el nuestro existen organismos de carácter privado y público.

Con este capítulo ha quedado puntualizado el marco conceptual que utilizaremos en el transcurso de nuestro trabajo.

A continuación intentaremos precisar las condiciones en que se encuentra el mercado de trabajo en México.

C I T A S .

1. Levy Santiago, Dr. Tomado de: El Problema del Empleo en México, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Mimeo, México, 1980. Pág. 2
2. Idem., Pág. 3.
3. Birou, A. Léxico de Economía. Editorial Laila, Primera edición, Barcelona, España, 1974, Pág. 55.
4. Levy, Santiago. Op. cit., Pág. 4.
5. Seldon Arthur y Pennance F.G. Diccionario de Economía, Editorial Oikos, 2a. Edición, Barcelona, España, 1975, Pág. 189.
6. Congdon - Mc Williams. Diccionario de Economía, Editorial Grijalbo, S.A., Primera edición, Barcelona, España, 1982, Pág. 69.
7. Levy, Santiago. Op. Cit., Págs. 7 y 8.
8. Seldon Arthur, et. al., Pág. 189.
9. Congdon - Mc Williams. Op. cit., Pág. 71.

10. Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Dirigida por David L. Sills, Volúmen 4, Editorial Aguilar, España, 1974. Pág. 197.
11. Seldon Arthur, et. al., op. cit. Pág. 189.
12. Congdon - Mc Williams, op. cit., Pág. 70.
13. Ibid., Pág. 70.
14. "Enciclopedia de las Ciencias Sociales", Pág. 97.
15. Diccionario de Economía, op. cit. Pág. 189.
16. Congdon - Mc Williams, op. cit., Pág. 70.
17. Diccionario de Economía, op. cit. Pág. 190.
18. Idem., Pág. 190.
19. Congdon - Mc Williams, op. cit., Pág. 70.
20. Diccionario de Economía, op. cit., Pág. 517.
21. Glosario de Términos Económicos, Editorial Alethia, Primera Edición, México, D.F., 1983, Pág. 95.

22. Congdon - Mc Williams, op. cit., Pág. 181.

23. Birou, op. cit., Pág. 56.

24. Seldon A. et. al., op. cit., Pág. 230.

CAPITULO II

- 2. El Mercado de Trabajo y las Políticas de Empleo en México.
 - 2.1. El Mercado de Trabajo.
 - 2.2. Políticas de Empleo del Estado Mexicano.
 - 2.2.1. Programa Nacional de Empleo 1980-1982.
 - 2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

CAPITULO II

2. EL MERCADO DE TRABAJO EN MEXICO Y LAS POLITICAS DE EMPLEO DEL ESTADO MEXICANO.

El que una persona tenga la posibilidad de vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario supone un inmenso esfuerzo social.

El tener un empleo garantiza mínimamente a su poseedor un nivel de bienestar que puede irse incrementando o deteriorando, según las condiciones económicas, sociales y políticas que priven en el entorno social en que se desenvuelve.

El que una persona, institución u organismo productivo tenga la posibilidad de adquirir fuerza de trabajo permite, dentro de cualquier sociedad, poner en movimiento a las fuerzas productivas que, combinadas, serán las generadoras de los bienes y servicios indispensables para el conjunto social. Estos bienes y servicios serán adquiridos a través de los ingresos que los trabajadores obtienen por su trabajo. Asistimos a la realización de un ciclo económico (producción, circulación, distribución y consumo) complejo, múltiple, que se repite infinitamente con objeto de reproducir el todo social: reproduce y garantiza la fuerza de trabajo presente y futura.

El conocimiento de las condiciones políticas y sociales más estrechamente relacionadas con el empleo, nos da la pauta para hacer más comprensibles las políticas que en esta materia toma el Estado, cuyo gran objetivo es el logro del pleno empleo.

Los cambios en el desarrollo económico, en la estructura productiva, en los problemas de inversión, en los hábitos de la sociedad, etc., traen como consecuencia modificaciones en las tasas de empleo. Desafortunadamente la información del mercado de trabajo en nuestro país no se encuentra actualizada, pues los datos sobre el fenómeno del desempleo no abarcan la crisis actual, (1981 a la fecha); sus cifras son anteriores.

Por otro lado, los datos están elaborados en base a aproximaciones (lo que se hará notar en su caso), ya que se elaboraron alrededor del censo de 1980 y, en general, no contienen datos de éste.

A continuación, hacemos unas breves reflexiones en torno al mercado de trabajo en nuestro país.

2.1. EL MERCADO DE TRABAJO

El desarrollo económico de nuestro país en las últimas décadas se sustentó en el modelo denominado de desarrollo estabilizador. Este modelo privilegiaba, como estrategia, el crecimiento del sector industrial como el punto más dinámico de la econo-

mía, lo cual permitiría el desenvolvimiento del sector primario y terciario, trayendo para la población en general niveles de bienestar óptimos.

En concordancia con esta idea de industrialización, lo cual supondría un crecimiento armónico e integrado de la economía, el gobierno tomó una serie de medidas de política económica para apoyarla: estímulos fiscales, estabilidad cambiaria y precios bajos para bienes y servicios generados por el sector público; a su vez, incrementó su presencia en la economía en términos de montos de inversión y de ampliación de actividades mediante importantes obras de infraestructura.

A 40 años de implantación de esta política, los resultados no son nada optimistas, pues se podrían resumir en lo siguiente: un aparato industrial heterogéneo, un sector primario con procesos tradicionales, un sector de servicios con crecimiento artificial, una economía globalmente dependiente, con utilización de tecnología ajena, un endeudamiento sin precedente, etc.

Ovviamente, esta situación ha repercutido en las tasas de empleo, pues la forma en que creció la economía mexicana no produjo la ocupación a un ritmo compatible con el crecimiento demográfico. Así tenemos que entre "1950-1970 el PIB creció a una tasa media anual de 6.3%, la población lo hizo al 3.5%,

la tasa de absorción de mano de obra resultó inferior al 2.5%. Esta situación se agravó de 1970 a 1978 cuando el producto creció al 5.1% y la ocupación al 2.9% promedio anual" (1).

Ahora bien, señalemos que para el "mes de junio de 1978 el total de habitantes del país ascendía a cerca de 67 millones. Para este mismo año y también con base en estimaciones preliminares, la parte de la población que tenía edad, aptitud físico mental y tiempo para desempeñar un trabajo, ascendía alrededor de 19.4 millones de personas" (2) *.

Esto significa que la población económicamente inactiva, incluyendo los menores de 12 años, ascendía a casi 48 millones de habitantes, de los cuales 29.5 millones eran mujeres y casi 19 millones hombres. Esta relación se invierte en la población económicamente activa, ya que de 18.4 millones que la forman 13.8 son hombres y 4.5, aproximadamente, mujeres. Esto significa que por cada mujer que trabaja o se encontraba buscando trabajo, existían 3 hombres en iguales circunstancias (ver - cuadro 1).

Por otro lado, según las mismas estimaciones, de los 18.4 millones que conformaban en esa época la PEA, alrededor de 17 millones tenían ocupación; 1.4 millones se encontraban deso-

* Formada por 18.4 millones de PEA y el millón restante por los "desalentados" que se ubican en la PEI.

cupadas pero buscaban empleo, es decir, el 7.7% de la PEA.

A esta población económicamente activa habría que incrementar le alrededor de un millón de habitantes que forman la población desempleada encubierta, con lo cual el total de sujetos sin empleo aumenta a 2.4 millones, es decir, aproximadamente un 13% de la PEA más la incluida en el desempleo disfrazado, es decir: 19.4 millones. (ver cuadro No. 2).

Otro dato que cabe resaltar es el siguiente: de 67 millones en que se calculaba para 1978 la población total, el 36.7% es decir, 24.5 millones era menor de 12 años (ver cuadro No. 2); esto significa que en el futuro importantes sectores de la población se incorporarán al mercado de trabajo.

Otra conclusión que podemos sacar de estas estimaciones es el hecho de que los mexicanos que trabajan, aparte de sostenerse así mismos, tienen que sostener a los 50 millones restantes de mexicanos. (ver cuadro No. 3).

Por otro lado, la PEA total calculada para ese año de 1978, nos indica que el 57.9% de la misma la conforman personas menores de 34 años, esto puede presuponer que los índices de la tasa de desempleo se concentran en este sector. (ver cuadro 4).

Si analizamos las tasas de ocupación y de desocupación abierta

por sexo, encontraremos que de cada 100 hombres, aproximadamente 94 tienen ocupación y 7 están desempleados; en el caso de las mujeres es de 88 y 12 respectivamente, esto presume un plano de desigualdad en las oportunidades de empleo (ver cuadro No. 5).

Si observamos la composición porcentual de la población masculina y femenina por condición de actividad estimada para 1978, encontramos que se presenta una situación muy polarizada, que confirma la idea expresada en el párrafo anterior, ya que la PEA la forman, sobre el total de población masculina, el 42.3% mientras que para las mujeres la forman el 13.5%. Por otro lado, a la PEI le corresponden el 18.1% y ¡52.79%! , esto significa en otras palabras que de cada 100 hombres aproximadamente 42 forman la PEA, 18 PEI y 40 la población en edad no activa, mientras que para las mujeres es de 13 ¡53! y 34 respectivamente (ver cuadro No. 6).

Podemos observar también que dentro de la población desocupada el sector más numeroso se encuentra formada por jóvenes, ya que de 1.4 millones de desocupados 900 mil tienen una edad que fluctúa entre 12 y 24 años, es decir, aproximadamente el 65% de ese sector (ver cuadro 7).

Si pasamos a continuación a analizar la población ocupada por ocupación principal tenemos que los datos disponibles nos

arrojan lo siguiente: los sectores primario y de servicios son los que captan más fuerza de trabajo, ya que los trabajadores en labores agropecuarias suman el 24.9% del total, mientras que el de servicios suma 37.6% (ver cuadro No. 8).

Las categorías en el trabajo también nos ayudan a completar esta esquemática descripción del mercado de trabajo ya que de la población total ocupada estimada para 1978 el 65.9% era obrero y empleado, el 34% era patrón, 23.2% trabajador por cuenta propia y 7.3% ayudante familiar sin remuneración (ver cuadro No. 9).

Ahora bien, de la población desocupada abierta que ya ha trabajado, por ocupación principal en su último trabajo, tenemos que el sector más importante cuantitativamente lo forman los "trabajadores no agrícolas", con el 41.4% del total. Dentro de los trabajadores no agrícolas, se incluyen entre otros, a los trabajadores del sector secundario.

De acuerdo al Censo de población se señalaba que para 1980 se encontraba considerada una población total de 67.3 millones de habitantes, lo cual implica que las aproximaciones para el año de 1978 ya expuestas sean muy parecidas, y se calculaba una población muy cercana a esa cantidad, por lo que, en consecuencia todas las estimaciones deben ser tomadas con reservas.

Cabe hacer notar que las 5 entidades federativas con más población total, población en edad de trabajar y económicamente activa son: Distrito Federal, México, Veracruz, Jalisco y Puebla que en conjunto suman cerca de 30 millones de población total, 19 millones de 44 de población en edad de trabajar y 11 de 23 millones de PEA calculada para ese año por dicho censo (ver cuadros 12, 13 y 14).

En conclusión, podemos señalar que de la información obtenida se infiere que: a) la población económicamente activa se encuentra por condición de sexo desigualmente contratada; b) los sectores de población desempleados más importantes son los de los jóvenes, y c) el grueso de la PEA se concentra en unas cuantas entidades federativas, lo que presupone un desarrollo económico desigual y heterogéneo.

POBLACION TOTAL Y SU COMPOSICION POR CENTUAL POR CONDICION DE
ACTIVIDAD Y SEXO 1978 E/

POBLACION Y SEXO	POBLACION TOTAL		POBLACION ECONOMICA MENTE ACTIVA		POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA Y POBLACION MENOR DE 12 AÑOS	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
TOTAL	66 943 976	100.0	18 466 288	27.5	48 477 688	72.5
HOMBRES	32 763 667	48.9	13 844 633	20.6	18 918 834	28.3
MUJERES	34 180 309	51.1	4 621 455	6.9	29 558 854	44.2

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P., Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2 1978, México, D. F., 1978 y Agenda Estadística 1977, México, D. F. 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAFO - COLMEX - SPP - STPS. 1978.

Tomado de: La Población de México, su Ocupación y sus Niveles de Bienestar, Serie Manuales de Información Básica de la Nación, No. 2, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F. 1979.

CUADRO No. 2

POBLACION TOTAL Y SU ESTRUCTURA OCUPACIONAL 1978 E/

POBLACION Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL	Personas	%
POBLACION TOTAL	66 943 976	100.0
POBLACION MENOR DE 12 AÑOS	24 536 327	36.7
POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS	42 407 649	63.3
ECONOMICAMENTE ACTIVA	18 466 288	27.6
OCUPADA	17 043 360	25.5
DESOCUPADA ABIERTA	1 422 928	2.1
ECONOMICAMENTE INACTIVA	23 941 361	35.7
DESOCUPADA ENCUBIERTA	932 105	1.4
QUEHACERES DEL HOGAR	13 624 167	20.3
ESTUDIANTES	7 931 071	11.8
OTROS	1 454 018	2.2

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P. Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación, Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2, 1978, México, D. F. 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO-COLMEX-SPP-STPS, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No. 3

COMPOSICIONES PORCENTUALES DE LA POBLACION TOTAL, LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y LA POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA POR SEXO, 1978 E/

POBLACION Y SEXO	Personas	%
Población Total	<u>66 943 376</u>	<u>100.0</u>
HOMBRES	32 763 667	48.9
MUJERES	34 180 309	51.1
Población Económicamente Activa	<u>18 486 288</u>	<u>100.0</u>
HOMBRES	13 844 833	75.0
MUJERES	4 621 455	25.0
Población Económicamente Inactiva	<u>23 941 361</u>	<u>100.0</u>
HOMBRES	5 937 458	24.9
MUJERES	18 003 903	75.2

E/ Datos Estimados

FUENTE: S. P. F. Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación, Serie 1, Volumen 7 Trimestre 2, 1978, México, D. F. 1978, y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO - COLMEX - SPP - STPS, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No. 4

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y SU COMPOSICION PORCENTUAL

POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO 1978 E/

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	personas	%	personas	%	personas	%
TOTAL	18 466 288	100.0	13 844 833	100.0	4 621 455	100.0
DE 12 A 19 AÑOS	3 260 672	17.7	2 239 966	16.2	1 020 906	22.1
DE 20 A 24 AÑOS	2 980 419	16.1	2 033 321	14.7	947 098	20.5
DE 25 A 34 AÑOS	4 447 058	24.1	3 342 898	24.1	1 104 160	23.9
DE 35 A 44 AÑOS	3 385 961	18.3	2 653 996	19.1	731 965	15.8
DE 45 A 54 AÑOS	2 332 011	12.6	1 867 932	13.5	464 079	10.1
DE 55 A 64 AÑOS	1 265 251	6.9	1 051 186	7.6	214 065	4.6
65 Y MAS	782 729	4.2	647 128	4.7	135 601	2.9
EDAD NO INDICADA	11 987	0.1	8 406	0.1	3 581	0.1

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P. Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación, Serie 1 Volumen 7, Trimestre 2, 1978, México, D. F. 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO-COLMEX-SPP-STPS, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No. 5

TASAS DE OCUPACION Y DESOCUPACION ABIERTA, POR SEXO

1978 E/

TASA Y SEXO	%
TASA DE OCUPACION	92.3
TASA DE DESOCUPACION ABIERTA	7.7
- HOMBRES	
TASA DE OCUPACION	93.6
TASA DE DESOCUPACION ABIERTA	6.4
- MUJERES	
TASA DE OCUPACION	88.5
TASA DE DESOCUPACION ABIERTA	11.5

E/ Datos estimados

FUENTE: Cuadro No. II. 10

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No.6

COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS POBLACIONES MASCULINA
Y FEMENINA POR CONDICION DE ACTIVIDAD, 1978 E/

SEXO	Total	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA			Población Econó- micamente Inactiva	Población en Edad no Activa
		Total	Ocupada	Desocupada Abierta		
TOTAL	100.0	27.8	25.5	2.1	35.8	36.6
HOMBRES	100.0	42.3	39.6	2.7	18.1	39.6
MUJERES	100.0	13.5	12.0	1.5	52.7	33.0

E/ Datos estimados

FUENTE: Cuadro II.3

Cuadro II.6

Cuadro II.19

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No. 7

POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS, SEGUN CONDICIONES DE ACTIVIDAD LABORAL,
DE EDAD Y SEXO, 1978 E/

Condición de Actividad y Sexo	Total de 12 años y más	P E R S O N A S							Insuf. específica
		12 a 19 años	20 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	65 y más	
POBLACION TOTAL DE 15 AÑOS Y MAS	42 407 649	13 101 712	5 483 025	7 874 071	6 024 402	4 378 533	2 716 541	2 737 594	41 872
ECONOMICAMENTE ACTIVA	18 466 280	3 230 872	2 080 419	4 447 058	3 363 991	2 332 011	1 265 251	782 724	11 987
OCUPADA	17 043 360	2 703 482	2 025 415	4 188 615	3 245 460	2 272 574	1 223 286	772 342	11 987
DESOCUPADA ABIERTA	1 422 920	527 390	355 004	258 443	140 501	59 437	41 965	10 382	--
ECONOMICAMENTE INACTIVA	23 941 369	9 840 840	2 502 606	3 307 013	2 708 441	2 066 522	1 451 290	1 954 870	29 885
HOMBRES	20 388 681	5 503 100	2 617 223	3 687 618	2 389 294	2 102 563	1 300 759	1 262 160	15 024
ECONOMICAMENTE ACTIVA	13 844 833	2 239 966	2 033 321	3 342 893	2 053 996	1 867 932	1 051 106	647 126	3 465
OCUPADA	12 951 845	1 911 388	1 817 843	3 106 457	2 556 527	1 818 364	1 015 790	638 749	8 406
DESOCUPADA ABIERTA	802 988	328 578	215 478	156 411	97 469	49 263	35 398	19 380	--
ECONOMICAMENTE INACTIVA	6 543 849	4 263 134	583 962	344 720	245 808	234 831	249 573	615 332	6 686
MUJERES	22 018 058	6 599 612	2 865 742	4 176 453	3 194 558	2 256 070	1 415 762	1 475 137	25 578
ECONOMICAMENTE ACTIVA	4 621 455	1 020 906	947 098	1 104 160	731 965	464 070	214 005	135 604	3 381
OCUPADA	4 091 515	792 094	807 572	1 002 328	688 933	453 910	207 466	135 604	3 481
DESOCUPADA ABIERTA	529 940	228 812	139 526	101 832	43 032	10 169	4 569	--	--
ECONOMICAMENTE INACTIVA	17 397 513	5 577 706	1 918 644	3 042 293	2 452 835	1 831 391	1 201 717	1 339 533	22 997

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P. Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2, 1978, México, D. F., 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo en base en las cifras calculadas por el grupo de Trabajo CONAPO-COLMEX-SIP-STPS, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO N.º 3
POBLACION OCUPADA POR OCUPACION PRINCIPAL Y SEXO

1978 E/

OCUPACION PRINCIPAL.	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	personas	%	personas	%	personas	%
<u>TOTAL</u>	<u>17 043 369</u>	<u>100.0</u>	<u>12 951 845</u>	<u>100.0</u>	<u>4 091 515</u>	<u>100.0</u>
PROFESIONALES Y TECNICOS	1 363 469	8.0	854 822	6.6	508 647	12.4
FUNCIONARIOS SUPERVISORES Y PERSONAL DIRECTIVO PUBLICO Y PRIVADO	379 474	3.4	479 218	3.7	100 256	2.5
PERSONAL ADMINISTRATIVO	1 516 359	8.9	828 918	6.4	687 441	16.8
COMERCIANTES VENDEDORES Y SIMILARES	1 942 943	11.4	1 152 714	8.9	790 229	19.3
TRABAJADORES EN SERVICIOS DIVERSOS Y CONDUCTORES DE VEHICULOS	2 943 501	17.3	1 709 644	13.2	1 233 857	30.2
TRABAJADORES EN LABORES AGROPECUARIAS	4 243 797	24.9	4 118 687	31.8	125 110	3.1
TRABAJADORES NO AGRICOLAS	4 431 274	26.0	3 794 891	29.3	636 383	15.6
INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADO	17 043	0.1	12 951	0.1	4 092	0.1

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P. Dirección General de Estadística, Encuesta Continua Sobre Ocupación Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2, 1978, México, D. F., 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO-COLMEX-SPP-STPS, 1978.
TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No. 9

POBLACION OCUPADA POR CATEGORIA EN EL TRABAJO

1978 E/

CATEGORIA EN EL TRABAJO	T O T A L		H O M B R E S		M U J E R E S	
	personas	%	personas	%	personas	%
T O T A L	<u>17 043 360</u>	<u>100.0</u>	<u>12 951 845</u>	<u>100.0</u>	<u>4 091 515</u>	<u>100.0</u>
OBRAERO O EMPLEADO	11 231 574	65.9	8 224 422	63.5	2 999 030	73.3
PATRON, EMPRESARIO O EMPLEADOR	579 474	3.4	631 025	4.1	45 907	1.1
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	3 954 060	23.2	3 186 154	24.6	765 113	18.7
AYUDANTE FAMILIAR SIN REMUNERACION	1 273 252	7.5	1 010 244	7.8	282 315	6.9

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P., Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación, Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2, 1978, México, D. F., 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO-CO L M E X - S P P - S T F S, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

CUADRO No. 10

POBLACION DESOCUPADA ABIERTA QUE HA TRABAJADO Y

QUE NO HA TRABAJADO 1978^{E/}

POBLACION DESOCUPADA ABIERTA	personas	%
TOTAL	<u>1 422 928</u>	<u>100.0</u>
QUE HA TRABAJADO	1 040 160	73.1
QUE NO HA TRABAJADO	382 768	26.9

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P., Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación, Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2, 1978, México, D. F., 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO -COLMEX -SPP -STPS, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

POBLACION DESOCUPADA ABIERTA QUE YA HA TRABAJADO
POR OCUPACION PRINCIPAL EN SU ULTIMO TRABAJO

OCUPACION PRINCIPAL	PERSONAS	%
TOTAL	1 040 160	100.0
PROFESIONALES Y TECNICOS	60 329	5.8
FUNCIONARIOS SUPERIORES Y PERSONAL DIRECTIVO PUBLICO Y PRIVADO	19 783	1.9
PERSONAL ADMINISTRATIVO	121 699	11.7
COMERCIAN TES, VENDEDORES Y SIMILARES	97 775	9.4
TRABAJADORES EN SERVICIOS DIVERSOS Y CONDUCTORES DE VEHICULOS	218 434	21.0
TRABAJADORES EN LABORES AGROPECUARIAS	90 494	8.7
TRABAJADORES NO AGRICOLAS	430 628	41.4
INSUFICIENTEMENTE ESPECIFICADO	1 040	0.1

E/ Datos estimados

FUENTE: S. P. P. Dirección General de Estadística, Encuesta Continua sobre Ocupación, Serie 1, Volumen 7, Trimestre 2, 1976, México D. F., 1978 y Elaboraciones del Grupo de Trabajo de Empleo con base en las cifras calculadas por el grupo de trabajo CONAPO-COLMEX-SPP-STPS, 1978.

TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 1

Cuadro No. 12
Población total 1950, 1960, 1970 y 1980.

Entidad Federativa	1950	1960	1970	1980
República Mexicana	25 791 017	34 923 129	48 225 238	67 382 581
Aguascalientes	188 075	243 363	338 142	503 410
Baja California	226 965	520 165	870 421	1 225 436
Baja California Sur	60 864	81 594	128 019	221 389
Campeche	122 098	168 219	251 556	372 277
Coahuila	720 619	907 734	1 114 956	1 558 401
Colima	112 321	164 450	241 153	339 202
Chiapas	907 026	1 210 870	1 569 053	2 096 812
Chihuahua	846 414	1 226 793	1 612 525	1 933 856
Distrito Federal	3 050 442	4 870 876	6 874 165	9 373 353
Durango	629 874	760 836	939 208	1 160 196
Guanajuato	1 328 712	1 735 490	2 270 370	3 044 402
Guerrero	919 386	1 196 716	1 597 360	2 174 162
Hidalgo	850 394	994 598	1 193 845	1 516 511
Jalisco	1 746 777	2 443 261	3 296 586	4 293 549
México	1 392 636	1 897 857	3 333 185	7 545 692
Michoacán	1 422 717	1 851 876	2 324 226	3 048 704
Morelos	272 842	386 264	616 119	931 675
Nayarit	290 124	389 929	544 031	730 024
Nuevo León	740 191	1 078 848	1 694 689	2 463 298
Oaxaca	1 421 313	1 727 266	2 015 424	2 518 157
Puebla	1 625 830	1 973 837	2 508 226	3 279 960
Querétaro	286 238	355 045	485 523	726 054
Quintana Roo	26 967	50 169	88 150	209 859
San Luis Potosí	856 066	1 048 297	1 281 396	1 670 637
Sinaloa	635 681	838 404	1 266 528	1 880 098
Sonora	510 607	783 378	1 098 720	1 498 931
Tabasco	362 716	496 340	768 327	1 149 756
Tamaulipas	718 167	1 024 182	1 456 858	1 924 934
Tlaxcala	284 551	346 699	420 638	547 261
Veracruz	2 040 231	2 727 899	3 815 422	5 264 611
Yucatán	516 899	614 049	758 355	1 034 648
Zacatecas	665 524	817 831	951 462	1 145 327
Complementarios	11 763			

Fuente: Censos Generales de Población VII, VIII, IX y X, 1950, 1960, 1970 y 1980.

Tomado de: Garabito, Rosalbina, Las Condiciones de la Actividad Económica de la Población de México, 1950-1970, Versión Preliminar, Mimeo, México, D.F., 1982.

Cuadro No. 13

Población Económicamente Activa por Entidad Federativa

1950, 1960, 1970 y 1980

Entidad Federativa	PEA 1950	PEA 1960	PEA 1970	PEA 1980
República Mexicana	8 345 240	11 253 297	12 955 057	23 667 684
Aguascalientes	56 344	76 834	86 961	168 225
Baja California Norte	77 424	167 058	222 241	449 175
Baja California Sur	18 809	25 852	34 850	81 204
Campeche	38 967	56 275	71 657	138 353
Coahuila	226 769	287 214	289 389	551 683
Colima	37 363	49 553	68 277	105 684
Chiapas	288 468	387 648	402 840	720 457
Chihuahua	264 016	374 529	416 026	686 097
Distrito Federal	1 108 024	1 747 677	2 230 986	3 702 949
Durango	195 203	233 859	224 745	391 356
Guanajuato	419 644	518 397	562 297	1 036 553
Guerrero	291 080	371 940	383 027	766 467
Hidalgo	271 995	312 913	301 930	536 166
Jalisco	555 713	748 595	898 184	1 486 771
México	435 840	580 795	991 773	2 606 413
Michoacán	439 421	569 535	543 578	994 120
Morelos	91 050	124 232	170 877	319 629
Nayarit	93 711	125 847	147 133	222 956
Nuevo León	239 558	362 498	491 829	848 423
Oaxaca	470 915	615 711	521 385	928 732
Puebla	542 150	656 097	679 704	1 116 049
Querétaro	90 564	111 383	128 084	225 363
Quintana Roo	8 600	16 344	25 019	73 022
San Luis Potosí	270 486	320 275	328 541	546 716
Sinaloa	195 148	256 530	346 348	616 174
Sonora	164 281	250 035	284 199	537 304
Tabasco	105 400	141 049	196 678	363 303
Tamaulipas	234 121	333 299	381 771	682 655
Tlaxcala	90 327	109 866	106 433	171 350
Veracruz	651 872	881 255	1 000 064	1 905 032
Yucatán	167 762	195 934	201 630	365 734
Zacatecas	199 842	245 268	216 601	343 549
Complementarios	4 373			

Fuente: Censos Generales de Población VII, VIII, IX y X, 1950, 1960, 1970 y 1980.
TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 12

CUADRO No. 14
Población de 12 años y más por Entidad Federativa

57.

Entidad Federativa	1950	1960	1970	1980
República Mexicana	16 896 618	22 042 801	29 697 303	44 049 462
Aguascalientes	122 607	152 205	203 472	323 883
Baja California Norte	150 772	310 506	532 609	845 204
Baja California Sur	39 183	50 725	77 799	146 025
Campeche	80 081	105 632	157 196	230 574
Coahuila	473 456	576 395	689 570	1 017 273
Colima	73 802	102 669	146 576	222 011
Chiapas	564 184	741 967	946 819	1 371 138
Chihuahua	552 772	772 082	986 150	1 297 472
Distrito Federal	2 141 115	3 198 709	4 520 374	6 569 103
Durango	405 605	471 816	556 858	729 610
Guanajuato	857 595	1 075 427	1 360 198	1 910 982
Guerrero	587 610	740 090	957 216	1 386 788
Hidalgo	540 297	624 483	720 082	956 619
Jalisco	1 145 007	1 541 770	2 022 055	2 784 976
México	896 539	1 175 009	2 262 261	4 759 178
Michoacán	915 731	1 146 529	1 395 423	1 957 094
Morelos	182 842	244 374	380 291	628 584
Nayarit	188 648	241 194	329 026	464 354
Nuevo León	494 210	703 352	1 060 279	1 634 722
Oaxaca	937 907	1 111 560	1 252 169	1 633 191
Puebla	1 068 302	1 249 609	1 558 904	2 086 551
Querétaro	184 213	221 439	289 815	445 188
Quintana Roo	16 857	29 924	52 050	132 305
SAN LUIS POTOSÍ	553 520	652 139	777 444	1 074 784
Sinaloa	405 699	517 421	764 732	1 186 268
Sonora	337 422	488 569	681 897	1 010 408
Tabasco	223 184	294 560	447 777	703 836
Tamaulipas	476 344	654 192	903 312	1 274 594
Tlaxcala	184 472	216 660	255 023	346 854
Veracruz	1 319 026	1 722 744	2 361 803	3 495 862
Yucatán	346 068	401 578	492 307	694 546
Zacatecas	419 690	498 649	547 816	730 405

Fuente: Censos Generales de Población VII, VIII, IX y X, 1950, 1960, 1970 y 1980.
TOMADO DE: Idem. Cuadro Núm. 12

2.2. POLITICAS DE EMPLEO DEL ESTADO MEXICANO.

2.2.1. PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980 - 1982 .

En el año de 1980, en nuestro país, aparece el Programa Nacional de Empleo como el instrumento coordinador de la política económica del Estado en esta materia.

Dentro de este programa (que se encontraba en concordancia con el entonces llamado Plan Global de Desarrollo y con los programas sectoriales que en ese momento se expidieron), se fijaban objetivos de largo y corto plazo.

Dentro de los objetivos a largo plazo se encontraban el proporcionar a toda la población que así lo demande un empleo digno y productivo en condiciones que reúnan los mínimos establecidos en la ley: en materia de remuneración, jornada laboral, seguridad en el trabajo y condiciones adecuadas para el desempeño del mismo, etc.

Es así que para el año 2000 se proponía disminuir el desempleo a una proporción que reflejara únicamente los desajustes de carácter friccional entre oferta y demanda de trabajo; incorporación del número de personas que anualmente ingresen al mercado de trabajo; igualdad de oportunidades para los trabajadores sin tener en cuenta su edad; proporcionar a los trabajadores con responsabilidades familiares condiciones equi-

tativas de trabajo; y evitar la participación de menores en la actividad económica, garantizando un ingreso familiar su ficiente.

Es decir, se proporcionaría empleo a un total de 37.6 millones de personas, que representaría el 36% de la población total que se preveía en 104.4 millones de habitantes (3).

En aspectos cualitativos se proponía abatir el subempleo, es decir, los trabajos con baja productividad y/o de reducidos in gresos.

Para lograr esto se tenía que garantizar a todos los trabajadores un ingreso que en ningún caso sería inferior al salario mínimo vigente; acceso a los sistemas de seguridad e higiene; estabilidad en el trabajo, condiciones de trabajo y de seguridad que eviten riesgos de trabajo y preserven la sa lud del trabajador; posibilidad de pertenecer a organizaciones sociales, en el caso de trabajadores independientes, y organizaciones sindicales para los asalariados.

Se pretendía, además, que la mano de obra reuniera una serie de características: poseer conocimientos y habilidades básicas de carácter general y alguna capacitación específica para el trabajo; lograr que en materia de salud, alimentación, vivienda y otros aspectos, satisfagan los consumos básicos de

toda la población.

Dentro de los objetivos de corto plazo se requería disminuir el desempleo a 5.5.% en 1982 (en 1977 se reconocía una tasa del 8%), por lo que se crearían 2.2 millones de empleos; así como disminuir el subempleo de 44.1 a 40.8% (4).

Para asegurar lo anterior se necesitaba que el trabajador recibiera un ingreso no inferior al mínimo vigente; ampliar los servicios que proporcionan los sistemas de seguridad social a las zonas que se encontraban sin esta cobertura; ampliar el número de trabajadores asalariados y no asalariados con derecho a percibirlos; evitar el surgimiento y cancelar los puestos de trabajo que causen daños irreversibles a la salud; asegurar que todo trabajo no rebase las condiciones límite establecidas por la ley; eliminar las formas de concentración y de utilización de mano de obra destinadas a evadir las obligaciones que por ley se tienen que cubrir en toda relación de trabajo, y consolidar el Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la mano de obra.

Estos objetivos de corto plazo tendrían que realizarse dentro del período 1980-1982.

Las políticas fundamentales que el Estado mexicano impulsaría serían, entre otras, las siguientes:

En materia de crédito se sugería que los instrumentos financieros del Gobierno Federal apoyaran la inversión productiva en actividades seleccionadas, (agropecuarias, pesca, industria, etc.); y como medidas de carácter general: incorporar al empleo en los marcos jurídicos y de operación de las entidades del sistema financiero público, como criterio selectivo en el otorgamiento de financiamiento; apoyar con mayores montos de crédito, plazos amplios y tasas de intereses especiales a los proyectos que generen mayor número de empleos, y fomentar la inversión vía crédito orientado y supervisado.

En política fiscal se proponía: sustituir el uso de la nómina como base del cálculo de impuestos a las empresas y de las aportaciones patronales a los fondos de seguridad social y vivienda de los trabajadores; armonizar la tributación federal y local, básicamente la que grava al sector agropecuario, y reorientar la política de estímulos fiscales para alentar la creación de empleos.

En política de gasto público se pretendían incorporar criterios de empleo en las decisiones de su ejercicio y propiciar que los excedentes del petróleo, en cuanto a recursos provenientes de su venta, sean canalizados a las inversiones que sean intensivas en el uso de mano de obra.

En la política de precios e ingresos se proponía reforzar el

consumo de bienes básicos a través de la elevación de los ingresos reales de los trabajadores, sobre todo de los demás bajos ingresos; fortalecer los mecanismos de protección al consumidor; estimular la oferta de productos básicos al asegurar la producción y abasto de sus insumos; asegurar precios retributivos a los productos agrícolas, procurando guardar el equilibrio entre precios e ingresos.

En materia de tecnología se proponían, entre otros, aprovechar racionalmente la capacidad instalada y regular y restringir la importación de sistemas constructivos desarrollados en el exterior y de equipos sustitutivos de mano de obra.

Se proponía también otorgar tratamiento preferencial, crediticio y fiscal a las formas de organización social para el trabajo.

En cuanto a la política de población, esta giraba en torno a dos ideas fundamentales: impulsar la creación de unidades productivas en zonas de desarrollo inferior, para con esto arraigar a la población y federalizar la concierne a trabajadores inmigrantes, con el fin de reglamentar los movimientos de entrada y salida de mano de obra de nuestro país.

En cuanto a bienestar social se tenía como pretensión mejorar los niveles de nutrición, los de vestido a través de la pro-

ducción estandarizada, ampliar los servicios de salud a zonas hasta ahora marginadas del mismo, incrementar la construcción de vivienda, impulsar la cultura y recreación de los trabajadores y mejorar los mecanismos de vigilancia de las condiciones de trabajo.

Hasta aquí lo señalado por el Programa Nacional de Empleo. Bástenos con expresar que muchas de estas políticas tuvieron que ser modificadas o de plano desechadas por el Estado a partir de que se presenta la crisis económica, la cual trajo como consecuencia el que no existiesen excedentes financieros producto del petróleo que pudiesen impulsar la generación de empleos.

Sin embargo, cabría enfatizar que producto de este programa se impulso el llamado Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento que será materia de comentario del siguiente capítulo.

Antes de pasar al mismo es conveniente apuntar algunas medidas que en materia de empleo se integraron al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que instrumentó el actual gobierno federal en base a los artículos 25 y 26 constitucionales.

2.2.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

En efecto, en relación a la política social que se propone, se parte de reconocer que es necesario el superar la actual

crisis económica como el paso decisivo que permitirá recuperar los niveles de bienestar mínimos para la población trabajadora de nuestro país. Al efecto se señala: "La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la población en forma permanente.

Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis" (5).

Para lograr revertir este estado de cosas, se proponen dentro del Plan Nacional de Desarrollo dos objetivos básicos: "Elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario y combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población" (6).

Para conseguir los mencionados objetivos se proponen los si-

guientes lineamientos: "protección a la planta productiva y el empleo; fortalecer el Servicio Nacional de Empleo; ^{*} ampliar y simplificar el acceso a los apoyos que el Estado concede a las actividades económicas; otorgar estímulos específicos a la pequeña y mediana industria; fomentar en paralelo la asociación y agrupación de pequeñas y medianas empresas; apoyar la organización de unidades sociales de producción, de distribución o de crédito; fomentar en particular la organización de cooperativas y de uniones de crédito en el sector social; propiciar la participación de los productores, en la comercialización y distribución de bienes de consumo masivo; ampliar y consolidar acciones de protección al salario; modernizar el conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo y promover que la negociación colectiva amplie su cobertura de trabajadores (7).

Con el cumplimiento de los lineamientos arriba mencionados y con un crecimiento económico esperado para 1985-1988, de alrededor de un 5.5 por ciento anual, se dice que se logrará un crecimiento en la tasa de empleo de entre un 3.5% y un 4.0 por ciento anual para esos años, con lo cual se pretende revertir las altas tasas de desempleo existente.

Para los años 1983 y 1984 la meta a alcanzar consiste en generar para el año de 1983 entre 500 y 700 mil plazas; para 1984 se proponen 400 mil, con lo cual se piensa impedir que

* El subrayado es nuestro.

crezca la tasa de desempleo abierto.

El programa Nacional de Empleo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, fueron propuestos en dos momentos económicos diferentes: el primero en la época del llamado "boom" petrolero, en donde las tasas de crecimiento fueron altas, con lo cual se produjo una absorción de mano de obra sin precedente, ya que la capacidad instalada fue aprovechada a su máxima capacidad y esto fue posible no solamente por los excedentes financieros que producía el petróleo, sino también por el nivel de endeudamiento impresionante que se tuvo en esa época.

El segundo momento sobrevino con la caída internacional de los precios del petróleo y con la llegada de nuestro país a sus límites crediticios. México entra en la grave crisis que vivimos actualmente, cuyas consecuencias más notorias son: caída del poder adquisitivo de la población, la inversión sufre un retroceso grave, inflación, altas tasas de intereses, restricciones profundas en el gasto público, cierre de empresas derivado de la contracción de nuestro mercado, capacidad instalada no aprovechada y, en conclusión, nulo crecimiento de nuestra economía cuya fundamental consecuencia fue el que cientos de miles de trabajadores pasaran a engrosar el ejército de desempleados.

Como idea final bástenos con señalar que para el gobierno federal existió y existe la intención de impulsar un servicio nacional de empleo, independientemente de las condiciones económicas; si estas son óptimas, el objetivo a largo plazo será la obtención del pleno empleo; si son malas, deberá coadyuvar a que los niveles de sub y desempleo no se incrementen. En ambos casos tiende a organizar el mercado de trabajo, que es el lugar donde se compra y se vende la llamada fuerza de trabajo.

En efecto, este Servicio puede organizarse de tal manera que dentro de la esfera de la circulación coloque con prontitud a la mano de obra en las zonas productivas que lo requieran en la cantidad y calidad necesarias, así como el de proveer los requerimientos futuros de la misma.

A este Servicio se le dotó de un marco normativo que analizaremos a continuación.

C I T A S .

1. La Población de México, su Ocupación y sus Niveles de Bienestar, Serie Manuales de Información Básica de la Nación, No. 2, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., 1979. Pág. 61.
2. Idem. Pág. 62.
3. Programa Nacional de Empleo. 1980 - 1982.
SINTESIS.- Comisión Consultiva del Empleo.- México, D.F., 1979. Pág. 31.
4. Op. cit., Pág. 32.
5. Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera Edición, México, D.F., 1983. Pág. 213.
6. Op. cit., Pág. 215.
7. Op. cit., Pág. 209.

CAPITULO III

3. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.
 - 3.1. Normas Constitucionales.
 - 3.2. Normatividad Internacional.
 - 3.3. Ley Federal del Trabajo.

3. EL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Este servicio nace, con tal denominación, a raíz de las reformas constitucionales y legales de 1978. A partir de ellas se fusionan los servicios de empleo con los de capacitación y adiestramiento.

Ahora bien, como el objeto de nuestro estudio se encuentra de limitado al análisis de las cuestiones referidas al empleo, ca be hacer la advertencia de que la exposición y comentarios ver tidos en este capítulo se circunscribirán exclusivamente al te ma objeto de nuestro estudio, dejando de lado los temas de ca pacitación y adiestramiento.

3.1. NORMAS CONSTITUCIONALES

En el Congreso Constituyente de 1917, y a partir de la consi deración de que la colocación de los trabajadores se había con vertido en un instrumento de engaño y abuso, que tenía como consecuencia el que sólo sirviera para obtener un lucro inde bido de quienes medraban con las necesidades de la población, se creyó oportuno incluir en el Artículo 123 una fracción que tendiera a poner un alto a estos abusos. Al efecto se introdu jo en la Exposición de motivos del Proyecto de Artículo 123, por parte de la Comisión de Constitución, un párrafo que expli

caba dicha necesidad: "El mismo género de abusos se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno de los trabajadores". (1).

Por consecuencia, se propuso la fracción XXV del Artículo 123 para que quedara de la siguiente manera:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bol sas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular". (2).

No existió debate en torno a esta fracción; fue reservada para su votación y, finalmente, aprobada como fué propuesta.

En 1974 se adicionó esta fracción con un párrafo que quedó finalmente redactado de la siguiente manera:

"En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la de manda de trabajo y, en igualdad de condiciones tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia". (3).

Hasta ese momento, en la Constitución se habían recogido 3 ideas fundamentales:

- a). La gratuidad para los trabajadores en la prestación de este servicio;
- b). El hecho de que el servicio podía ser prestado por organismos o instituciones oficiales y empresas particulares, y
- c). El hecho de que el otorgamiento del puesto de trabajo debería concederse prioritariamente a quien represente la única fuente de ingresos dentro de una familia.

Sin embargo, no existía a nivel constitucional alguna disposición que diere impulso a la generación de empleos y que implicase para el gobierno una obligación en este sentido.

Este hecho sobrevendría hasta el año de 1978 cuando se adicionó un párrafo en la parte introductoria, del Artículo 123 en el cual se sentaban las bases para que el gobierno contase con más elementos para actuar en este sentido; dicho párrafo quedó como sigue:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley". (4).

Con esto quedaron a nivel constitucional las bases para la organización de un Servicio Nacional de Empleo que tendiera a cumplir con dicho objetivo: la procuración de empleos.

Esto no significa que el Estado mexicano no haya hecho esfuerzos en ese sentido; pero los mismos solamente habían sido recogidos en la Ley Federal del Trabajo y de algunas ideas contenidas en los convenios y recomendaciones emanados de la Organización Internacional del Trabajo.

3.2. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL.

De la serie de convenios y recomendaciones creados por la Organización Internacional del Trabajo, cabe destacar la existencia del Convenio número 88 relativo a la organización del servicio del empleo, que fue adoptado como tal el 9 de julio de 1948, así como la Recomendación número 72 sobre el servicio del empleo. Sin embargo, hay que subrayar que el convenio mencionado no se encuentra ratificado por nuestro país, y, por lo tanto, no forma parte de nuestra legislación positiva.

A pesar de ello, es conveniente citar algunas disposiciones que contiene tal convenio, así como también apuntar algunas consideraciones expuestas en la recomendación 72, ya que de alguna manera sirvieron como guía para la implementación de dicho servicio en nuestro país. Prueba de ello es el hecho de

que algunas disposiciones, como veremos adelante, contenidas en la Ley Federal del Trabajo, están influenciadas en ese sen tido.

En efecto, en su parte medular, el Convenio 88 señala en su artículo primero, fracción primera: "todo miembro (...) deberá mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo"; en su fracción segunda señala que: "La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, pú**bl**icos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organiza**ci**ón posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción".

De la redacción de este artículo primero inferimos lo siguiente: existe, para los miembros de la O.I.T. (que hayan ratifi**ca**do el convenio), la obligación de estructurar este servicio en forma pública y gratuita; se derivan tres modalidades en la prestación de este servicio: una pública, una privada y una en cooperación, compuesta de entidades públicas y priva**da**s en un esfuerzo común; regular el mercado de trabajo, a través de la incorporación de las tareas del Servicio de empleo a un proyecto global de desarrollo, con el fin de regular me**jo**r el esfuerzo productivo de los Estados.

En su artículo sexto señala, entre otras cosas, que ayudará a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente y a los empleadores a contratar trabajadores adecuados; llevar un registro de las personas que soliciten un empleo; obtener información detallada de los puestos vacantes; facilitar la movilidad de la mano de obra; recoger y analizar la información en torno a la situación del mercado del empleo, e impulsar la utilización máxima de este servicio tanto por los trabajadores como para los empleadores.

De este artículo, a su vez, notamos una clara relación entre servicio de colocación y capacitación y adiestramiento, con objeto de hacer más eficaz la oferta y la demanda de trabajo: colocar la fuerza de trabajo más apta para los oferentes y conseguir las mejores condiciones para los demandantes. También podemos destacar la importancia de la información que pueden concentrar los servicios de empleo para efectos de planeación.

Por lo que toca a la Recomendación número 72, ésta sugiere que: "La función esencial del servicio de empleo debería ser la de garantizar (...) la mejor organización del empleo de los trabajadores (...) dentro de un programa nacional, para la completa utilización de los recursos productivos", y agrega que este servicio debería encargarse de reunir y proporcionar información sobre la mano de obra disponible, ayudar a

los trabajadores en su colocación, etc.

Las similitudes en intención y objetivos tanto del convenio como de la recomendación saltan a la vista. Sus objetivos, como veremos a continuación, se encuentran recogidos en el capítulo IV del título II de la Ley Federal del Trabajo.

3.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Con el surgimiento de esta Ley en el año de 1970, se regula un Servicio Público del Empleo en los artículos 537, 538 y 539, que vienen a sustituir a las bolsas de trabajo. Es el antecedente inmediato del Servicio Nacional del Empleo. En efecto, en el artículo 537 se dispone que "El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acoplar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores". Se señala, además, en su párrafo segundo, que los sistemas privados no podrán tener fines de lucro y se expresa, en concordancia con la fracción XXV del Artículo 123, la gratuidad de estos servicios para los trabajadores. Además se dispone, como excepción, el que las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que tengan profesiones en las que la obtención del empleo se dé con características especiales, podrán tener fines lucrativos.

En el artículo 538 se especifican las funciones que llevarán a cabo dichos servicios; entre otras, encontramos las siguientes: llevar un registro de quienes solicitan trabajo y de los puestos vacantes existentes; dirigir a los solicitantes más adecuados a las vacantes existentes; practicar investigaciones para diagnosticar el problema del desempleo y sus posibles soluciones, con el objeto de arribar a la implementación de una política de pleno empleo; solicitar toda clase de informes y estudios que le ayuden en tal sentido, etc.

Por último, en la regulación de tal servicio se señala en el artículo 539 de la propia Ley, que: "el Servicio Público del Empleo y los sistemas privados se regirán por los reglamentos que se expidan. En los mismos reglamentos se determinarán las excepciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 537.

Las concordancias existentes entre los objetivos señalados en el convenio y la recomendación y esta primera regulación de un servicio de empleo en México, podemos reducirlas a lo siguiente:

a). Pretenden organizar el mercado de trabajo;

- b). Persiguen el pleno empleo;
- c). Garantizan la gratuidad en la prestación de este servicio para los trabajadores;
- d). Impulsar la investigación en esta materia;
- e). Se persigue controlar los servicios que se presten, ya sean públicos o privados, a través de reglamentos.

Pero el impulso más notable y decidido en esta materia se llevó a cabo hasta el año de 1978. En efecto, se elevó a rango constitucional el derecho al trabajo (como ya lo señalamos) y se reformó el capítulo IV del título II de la Ley Federal del Trabajo que trajo como consecuencia una modificación sustancial en torno al Servicio Público del Empleo, convirtiéndolo en Servicio Nacional del Empleo. Pasemos, por lo tanto, a especificar el marco normativo de este servicio, el cual todavía se encuentra vigente casi en su totalidad, salvo las reformas de 1984, que en su oportunidad puntualizaremos.

Los objetivos que se propone este Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en materia de empleo se encuentran contenidos en el artículo 537, párrafos I y II, y son: "Estudiar y promover la generación de empleos; (y) promover y

supervisar la colocación de trabajadores".

La autoridad que quedó facultada para perseguir la consecución de esos objetivos fué la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento que fungió como organismo descentralizado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, atento a lo que dispuso el Artículo 538 de la Ley Federal del Trabajo.

A esta autoridad correspondían en lo relativo al empleo la realización de las siguientes actividades, señaladas en las fracciones I y II del Artículo 539:

"I. En materia de promoción de empleos:

- a). Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y subempleo de la mano de obra rural y urbana;
- b). Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volúmen 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 procurar 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; y
- 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). Encausar 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 Unidades 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;
- d). Promover 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 Tra-

* El subrayado es nuestro

bajo y Previsión Social en esta materia".

De estas actividades que en materia de empleo deben realizar las autoridades competentes, cabe subrayar el hecho de que en el Servicio Público del Empleo (que funcionó de 1970 a 1978), la investigación que se realizaría tenía como propósito el sentar las bases para que se generaran políticas de empleo que buscasen la realización del pleno empleo. Por el contrario, el propósito de la que se elaborace dentro del Servicio Nacional del Empleo, a partir de 1978, solamente se circunscribe a la de impulsar la colocación, sin proponerse ya el pleno em-pleo. ¿Qué ocurrió? ¿ El Estado mexicano toma conciencia de las graves condiciones en que vive el país, y reconoce por ende, el que las posibilidades de lograr el pleno empleo en una sociedad con las condiciones económicas, de dependencia, subdesarrollo y heterogeneidad del aparato productivo, es casi imposible?. Interrogante difícil de contestar. Pero podríamos aventurar la idea de que ésto sucedió y de que, por lo tanto, el gobierno impulsó el marco normativo sin obligarse a dar trabajo a quienes lo buscasen y, por lo tanto, lo dejó en un sentido de promoción-procuración del mismo. Aún más, el no obligarse a proporcionar empleo le permitió y permite el no implementar el seguro de desempleo.

Otra reflexión que nos surge es el hecho de que se pretende

ejercer control sobre las agencias de colocación privadas. Independientemente del análisis más detallado que haremos de esta parte en el capítulo siguiente, señalemos únicamente que esta pretensión reconoce la incapacidad del servicio para organizarse, y procurar ocupación para todos los trabajadores.

Por otro lado, en el artículo 539-A se dispone que para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento será asesorada por un Consejo Consultivo que estará integrado por representantes del sector público (secretarías del Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Comercio, Patrimonio y Fomento Industrial y del Instituto Mexicano del Seguro Social), así como de representantes de trabajadores y patrones que se designarían de acuerdo a las bases que en su oportunidad expediría la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Me parece que esta disposición es adecuada, en tanto permite conocer la opinión de las clases directamente involucradas en el problema de la colocación

En su momento se expidió el reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento que consta de 6 capítulos que, en lo medular, reproducen los artículos contenidos en la Ley Federal de Trabajo. En ese sentido fija la

competencia de la Unidad casi en los mismos términos del artículo 537, fracciones I y II, señalando en lo relativo a empleo, lo siguiente: "Manejar el Servicio Nacional del Empleo, (...) y promover y supervisar la colocación de los trabajadores".

Propone, además, como órganos de la Unidad a un Coordinador General, la existencia de una Dirección del Empleo y otra de Capacitación y Adiestramiento, así como los órganos técnicos y administrativos necesarios para su funcionamiento. Señala como órgano asesor de la Unidad al Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

En relación a las atribuciones el Reglamento, le señala a la Dirección del Empleo las mismas que la Ley dispone en el artículo 539 fracciones I y II, (que ya vimos), en materia de promoción, planeación y colocación de trabajadores; en esta última adiciona la frase: "Proponer lineamientos para la prestación del servicio de colocación de trabajadores...".

En general, podemos concluir diciendo que el Servicio Nacional del Empleo tiene como objetivos el planear y promover el empleo, así como el dictar lineamientos para la colocación de los trabajadores y el control sobre las agencias de colocación.

La competencia estaba a cargo de la Unidad Coordinadora del

Empleo, Capacitación y Adiestramiento, hasta las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1983.

En efecto, dichas reformas y adiciones tuvieron como objeto el modificar la estructura interna de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desapareciendo a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y, por lo tanto, dejando a cargo de la propia Secretaría la responsabilidad de cumplir los objetivos del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en los términos que lo dicte su Reglamento Interior.

Para arribar a esta situación se modificaron los artículos 538, 539, 539 A, 539 B, 539 C, 539 D y 539 E; en todos ellos se suple a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento por las palabras Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En consecuencia, y como ya lo apuntamos, es la Secretaría, a través de sus unidades administrativas respectivas, las que ejercerán las funciones que les competen en materia de empleo de acuerdo con lo que disponga la Ley.

Cabe hacer notar, sin embargo, que los objetivos, funciones y competencias no fueron modificados.

Pasemos ahora a ver con detalle las disposiciones relativas a las agencias de colocación.

C I T A S :

1. Tomado de: De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, Pág. 89.
2. Idem.
3. Idem.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1982, Pág. 93.

CAPITULO IV

4. La Intermediación de la Fuerza de Trabajo a través de las Agencias de Colocación.

4.1. Intermediación.

4.2. Marco Jurídico de las Agencias de Colocación.

4.2.1. Constitución.

4.2.2. Normatividad Internacional

4.2.3. Ley Federal del Trabajo.

4.3. Propuesta de Reformas y Adiciones al Marco Normativo.

CAPITULO IV.

4. LA INTERMEDIACION DE LA FUERZA DE TRABAJO A TRAVES DE LAS AGENCIAS DE COLOCACION.

4.1. LA INTERMEDIACION.

Con la intermediación se obtiene un lucro de manera indebida. Por un lado, el sujeto que interviene en la intermediación se aprovecha de la necesidad de quien busca un trabajo; por el otro, se aprovecha también de la necesidad del que requiere sus servicios. Todo esto con el objeto de obtener una ganancia, es decir, con el fin de comerciar con la mercancía fuerza de trabajo.

En toda sociedad se requiere de la intermediación. Dada la complejidad de las formaciones sociales, es materialmente imposible que todas las personas tengan la adecuada información en torno a las posibilidades de obtener colocación en forma y tiempo; el problema, por lo tanto no estriba en si debe existir la intermediación, en virtud a que ésta es una necesidad de carácter social. El problema se circunscribe a si esta actividad debe producir o no un lucro a quien la lleva a cabo.

Tal parece que nuestra legislación optó por una solución de carácter intermedio. En efecto, reconoce, como era necesi -

rio, la existencia de los intermediarios y los define en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 12 como "... la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten sus servicios a un patrón". Legítima, por lo tanto, la existencia de personas (físicas o morales, en todo caso sujetos jurídicos) que acopiarían la información de las necesidades de empleo y pondrían en contacto a los sujetos interesados con el objeto de satisfacer sus necesidades.

Obviamente han sido las agencias de colocación las entidades "naturales" que prestan este servicio. La experiencia histórica de este servicio (como ya dijimos) ha supuesto un engaño para los trabajadores, precisamente porque su regulación nunca impidió sus abusos. Por lo tanto nuestra legislación ha pretendido, desde 1917, constituir a este servicio como gratuto para los trabajadores para impedir sus prácticas deshonestas.

En este esfuerzo, el Estado Mexicano últimamente ha modificado el marco normativo de este servicio. Pasemos a señalarlo.

4.2. MARCO JURIDICO DE LAS AGENCIAS DE COLOCACION.

4.2.1. CONSTITUCION.

Como ya lo habíamos apuntado, en el Congreso Constituyente

de 1917 se aprobó sin discusión la fracción XXV del artículo 123; en ella se establece la gratuidad en el servicio para los trabajadores y el que éste pueda ser prestado por entidades públicas o privadas y oficinas municipales.

No se eliminaba, por lo tanto, la posibilidad de la existencia de bolsas de trabajo privadas con fines lucrativos.

4.2.2. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

CONVENIO No. 34

Pero la realidad es terca y ante la imposibilidad de que las bolsas de trabajo cumplieren con lo dispuesto en la fracción XXV, llevó al gobierno mexicano a ratificar ante la Organización Internacional del Trabajo el Convenio número 34 (que entró en vigor en México en febrero de 1939), relativo a las agencias retribuidas de colocación. En éste se dispone, entre otras cosas, el que las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos deberán suprimirse en un período de 3 años, a partir de que entrase en vigor el mismo; que no se establecería ninguna nueva agencia de este tipo; pero se establecía en el convenio una excepción: se podrán conceder autorizaciones a agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en que la colocación se efectúe en condiciones especiales que lo justifiquen, pero esto sólo podría hacerse previa consulta con las organizaciones de

trabajadores y empleadores interesados en ello; se dice que estas agencias quedarán sujetas a la autoridad competente, tendrán que obtener una licencia anual, durante un período que en ningún caso excederá de 10 años y será renovada a discreción de la autoridad; cobrarán sus emolumentos en base a una tarifa elaborada por la autoridad competente; y no podrán colocar o reclutar trabajadores extranjeros a menos que su licencia se los permita y exista un convenio entre países; se establece, por último, que la legislación nacional contendrá sanciones penales apropiadas que preveen la cancelación de la licencia para operar.

Como se puede ver, la intención era el de suprimir en lo general la existencia de dichas agencias y permitir las solamente en los casos estrictamente necesarios y previo el cumplimiento de requisitos ineludibles.

Por otro lado, el mismo convenio reglamenta a las agencias de colocación que no persiguen fines lucrativos. Al efecto dispone que éstas deberán poseer autorización de la autoridad competente y estarán sujetas a su vigilancia; no podrán percibir retribución mayor que los que generen los gastos ocasionados y será fijada por la autoridad el ingreso a que tengan derecho a través de la tarifa que fije y no podrán (en los mismos términos que las agencias de colocación con fines de lucro) reclutar o colocar trabajadores en el extranjero.

Este tipo de agencias sí podrán operar en lo general pero sujetas a los requisitos ya señalados.

4.2.3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Por lo que hace a la Ley Federal del Trabajo, al ocuparse de la colocación de los trabajadores reglamenta lo siguiente:

"ART. 537 El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adies tramiento tendrá los siguientes objetivos:

II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores".

Dispone, en su artículo 538, que este servicio "... estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por con ducto de las unidades administrativas de la misma a la que competan las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior".

De acuerdo con el artículo anterior se dispone que para "los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

II. En materia de colocación de trabajadores.

a)...

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 impongan esta ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales".

El artículo 539 D, a su vez, dispone que:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será proporcionado, según el régimen de aplicación de esta Ley, por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social o por los órganos competentes de las Entidades Federativas de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 539, en ambos casos.

El 539 E, señala: "Podrán participar en la prestación del servicio a que se refiere el artículo anterior, otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones sin fines de lucro. En estos casos, lo harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fines de registro y control y para que esté en posibilidad de coordinar las acciones en esta materia".

Y por último el artículo 539 F señala: "Las autorizaciones

para el funcionamiento de agencias de colocaciones, con fines lucrativos, solo podrán otorgarse excepcionalmente, para la contratación de trabajadores que deban realizar trabajos especiales.

Dichas autorizaciones se otorgarán previa solicitud del interesado, cuando a juicio de la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social se justifique la prestación del servicio por particulares y una vez que se satisfagan los requisitos que al efecto se señalen . En estos casos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 539 D, el servicio será gratuito para los trabajadores y las tarifas conforme a las cuales se presten, deberán ser previamente fijadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

Podemos apreciar entre la Fracc. XXV Constitucional y lo referente a la Ley Federal del Trabajo, que ésta última - va más alla de la Constitución al establecer:

- a.- La colocación de los trabajadores como un servicio nacional;
- b.- La facultad de las autoridades federales, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de autorizar; registrar y controlar las agencias de colocaciones.
- c.- La disposición de que el servicio de colocación de los

trabajadores sea proporcionada por la S.T.P.S. y por los órganos competentes de las Entidades Federativas;

d.- La obligatoriedad para otras dependencias oficiales y para los particulares que presten el servicio de colocación de trabajadores sin perseguir fines de lucro, de solicitar su registro para efectos de control ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

e.- La obligatoriedad para los particulares que lucren con el servicio de colocación de trabajadores (autorizándose sus actividades como excepción) de solicitar, y funcionar únicamente con la autorización y registro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y

f.- La facultad para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de fijar las tarifas para el funcionamiento de las agencias lucrativas de colocación.

Por lo que se refiere al inciso a), si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo sobrepasa lo dispuesto en la Fracción XXV del 123 Constitucional, no lesiona ninguna garantía por lo cual es válido en sí mismo.

En el inciso b), se anotan una serie de facultades concedidas específicamente por la Ley Federal del Trabajo a la Se-

cretaría del Trabajo y Previsión Social no contempladas en dicha Fracción XXV Constitucional y que contradice lo dispuesto en el Art. 124 de la Constitución que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados", además en la Fracción XXXI del Apartado A del Art. 123 Constitucional y en el artículo 527 de la Ley Federal de Trabajo, se establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales en los asuntos relativos a 21 ramas industriales especificadas; 3 tipos de empresas a saber: las administradas por el Gobierno Federal, las que explotan un contrato o concesión federal, las que ejecuten trabajos en zonas federales; así como en conflictos que afecten a dos o más entidades federativas y contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa. Además son de competencia federal las obligaciones patronales en materia educativa y en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad de higiene en los centros de trabajo.

Por lo que se puede ver, en ninguna de sus partes la Fracción XXXI, ni el Art. 527 de la Ley Federal del Trabajo establecen las facultades de autorizar, registrar y controlar a las agencias de colocación por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De ello se desprende que esas facultades

son de competencia local y que la Ley Federal del Trabajo contradice lo estipulado por la fracción citada.

En el inciso c) se hace notar que la Ley Federal del Trabajo dispone que los servicios de colocación sean proporcionados por la S.T.P.S. y por los órganos competentes de las Entidades Federativas. Esta facultad va más allá de lo dispuesto en la Fracción XXV del Art. 123 que faculta a autoridades municipales e instituciones oficiales y privadas en general y sin limitaciones a prestar el servicio.

En el inciso d) se menciona la obligatoriedad de otras dependencias oficiales y los particulares que prestan el servicio de colocación de trabajadores sin fines de lucro de solicitar el registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para efectos de control. El principio de control de estos servicios por parte de las autoridades federales es necesario, pero le falta el respaldo constitucional.

El inciso e) menciona la obligatoriedad para los particulares que lucren con el servicio de colocación de trabajadores de solicitar la autorización y registro como requisitos de funcionamiento; estas limitaciones no están contempladas ni en la Fracción XXV ni en la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución.

El inciso f) establece facultades a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no contempladas en la Fracción XXV de la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tales como la fijación de tarifas.

Por lo tanto, las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo referentes a los servicios de colocación no tienen los necesarios antecedentes constitucionales.

Las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo contienen elementos valiosos en su esencia que, para ser aplicados con toda autoridad, necesitan un fundamento constitucional. Por ello es necesario reformar la Constitución a fin de que dichas disposiciones sean plenamente válidas.

Asimismo, es necesario añadir a la Ley Federal del Trabajo los elementos coercitivos necesarios, que actualmente no se mencionan, a efecto de poder aplicar adecuadamente estas disposiciones normativas y sancionar a los infractores.

No es posible fundamentar las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en otra disposición constitucional diferente al Art. 123 Apartado A, dado que el Art. 1 de la propia Ley es clara al decir que ésta es reglamentaria del artículo constitucional antes citado. Por ello, el Art. 123 es la única e indiscutible fuente de derecho de la Ley Federal del Trabajo.

Si se quisiera expedir un reglamento que regule las lagunas de la Ley Federal del Trabajo, como es la ausencia de coerción, encontraría los siguientes problemas:

- a). Ante el silencio de una ley ordinaria no cabe la función reglamentaria. No existen en nuestra legislación reglamentos autónomos.
- b). Los reglamentos deben ceñirse a la Constitución Política.
- c). Sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia la boral.
- d). El Congreso no puede elaborar un reglamento en tanto que es función del Ejecutivo.

La Jurisprudencia y doctrina aplicables al caso, podemos precisarla en los siguientes términos:

Jurisprudencia.

- "Es cierto que, conforme a la ley y a las doctrinas, el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar las le yes, expidiendo los reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor cumplimiento de lo que aquéllas disponen; pero tal facultad no puede alcanzar la modificación o derogación de los preceptos de la Ley que se tra

ta de reglamentar, pues tal cosa no cabe dentro de las fa
cultades constitucionales del Poder Ejecutivo". (1)

- "Si bien es verdad que el acto de expedición de un reglamento, se basa en la fracción 1 del Art. 89 constitucional ellono quiere decir, que los reglamentos que se expidan, no deben ceñirse a la Constitución Federal". (2)
- "El Poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada". (3)
- "Conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria que únicamente puede ser ejercida por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna persona o entidad, la referida facultad, pues ni el poder legislativo puede autorizar tal delgación". (4)

Dentro de la Doctrina, Waline señala las siguientes ideas fun
damentales:

"I.- Obligación de respetar las leyes en su letra y en su es
píritu.

II. Imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos si el legislador no ha planteado, a lo menos, el principio de tal determinación.

III. Imposibilidad de tocar materia o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el legislador, sea por la Constitución, sea por la Ley (creación de un impuesto o de una infracción penal), sea por una costumbre reconocida por la jurisprudencia (creación de una jurisdicción, modificación de las competencias jurisdiccionales)". (5)

4.3. PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES AL MARCO NORMATIVO.

Para lograr una correcta adecuación tanto de las normas vigentes mencionadas como de las modificaciones propuestas, es necesario que se reforme y adicione la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción XXV del Apartado A del Art. 123, que ha quedado anacrónica en relación a la Ley Federal del Trabajo. Y ello porque la ley define la colocación de los trabajadores como un servicio nacional y divide competencias en su ejercicio, elementos que no contiene la fracción constitucional y que colocan en situación inconstitucional las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo. Por lo que sugerimos el siguiente texto en dicha fracción:

Artículo 123 Constitucional. Apartado A, Fracción XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos y será proporcionado, de acuerdo a su competencia, por las autoridades federales y por los órganos competentes de las entidades federativas.

Podrán prestar este servicio instituciones oficiales y privadas que no persigan fines de lucro, las cuales deberán registrarse ante las autoridades federales. Las agencias de colocación, con fines lucrativos, sólo podrán participar excepcionalmente cuando a juicio de las autoridades federales se justifique la prestación del servicio y una vez que se satisfagan los requisitos que al efecto les señalen.

Debe adicionarse también la fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional y el Artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo para quedar, ambos como sigue:

Art. 123, fracción XXXI...

a)...

b)...

También será competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones

patronales en materia educativa, en los términos de la ley; la autorización, registro, control y vigilancia de las agencias de colocación públicas y privadas con o sin fines de lucro*; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

En los mismos términos quedaría el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, proponemos que para cubrir las lagunas de la Ley Federal del Trabajo, se añadan los siguientes elementos de los Arts. 539-II, inciso c y 539-F; dichas adiciones figuran dentro de los párrafos en las partes subrayadas.

Art. 539-II, inciso c). Vigilar que las entidades privadas a que alude el inciso anterior, cumplan las obligaciones que les impongan esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales; en caso contrario se deberá revocar la autorización y cancelación el registro concedido.

* El subrayado señala la adición.

Art. 539-F. Las autorizaciones para el funcionamiento de agen-
cias de colocaciones, con fines lucrativos, sólo podrán otor-
garse para la contratación de trabajadores que deban realizar
trabajos especiales: dichas autorizaciones se otorgarán pre-
via solicitud del interesado, cuando a juicio de la Secretaría
del Trabajo y Previsión Social se justifique la prestación del
Servicio por particulares y una vez que se satisfagan los re-
quisitos que al efecto se señalen. En estos casos, de acuerdo
con lo establecido en el Art. 539-D el servicio deberá ser
gratuito para los trabajadores y las tarifas conforme a las
cuales se presten deberán ser previamente fijadas por la Se-
cretaría del Trabajo y Previsión Social. La autorización conce-
cida en los términos de este artículo podrá revocarse cuando
se contravengan las disposiciones en él previstas.

En el procedimiento de revocación el afectado podrá ofrecer
pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Además, sería conveniente añadir 2 artículos que establezcan
la facultad de coacción y los tipos de sanción. El texto que
se propone para estos artículos sería el siguiente:

Art. 539-G. Las agencias de colocación que funcionen sin auto-
rización y registro, en los términos del artículo anterior,
serán sancionadas conforme a lo dispuesto en el Art. 1008 de
esta Ley.

En el Título Dieciseis, Denominado Responsabilidades y Sanciones, se agregaría el 1008 corriéndose la numeración:

Art. 1008. A los propietarios de las agencias de colocación que funcionen sin la autorización y registro que dispone el Art. 539-F de la Ley, se les impondrá una multa por el equivalente de 3 a 315 veces el salario mínimo general, y se ordenará el cierre del establecimiento hasta que obtenga su autorización y registro, tomando en consideración la gravedad de la falta y las circunstancias del caso.

Estas adiciones no alteran el fondo y sentido de la Ley. Sólo lo completan y aclaran, dándole la coerción necesaria para su debida observancia.

Ahora bien, ninguna modificación al cuerpo legal a nivel constitucional o reglamentario puede per se transformar los fenómenos sociales. Ello depende de una reestructuración no sólo jurídica sino administrativa, económica y política. Virtud a esto, pensamos que las reformas propuestas a los artículos arriba mencionados deberán acompañarse, en una primera etapa, de un vuelco organizativo y funcional del gobierno federal en México.

El primer punto sería el relativo a la federalización del servicio de colocación, mediante la incorporación de un organismo

desconcentrado funcionalmente de la administración pública y sectorizado en el ramo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tenga como principal atribución el control y supervisión de las agencias, tanto públicas como privadas. Esto significa la recuperación del organismo que vino funcionando hasta antes de las reformas de diciembre de 1983, es decir: La Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Este organismo, a su vez, tendría a su cargo las facultades atribuidas a las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en lo relativo a la implementación del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento: se conjugaría la capacidad de decisión con autoridad. Y la agilidad que representa diluir los lazos de dependencia orgánica de los entes centralizados al otorgarle capacidad técnica para resolver los asuntos de esta actividad específica.

El contar con un marco normativo congruente y un organismo especializado que tenga la necesaria autonomía técnica y facultad discrecional para actuar en este sentido, permitiría al Estado mexicano el organizar el mercado de trabajo; homogeneizar el marco conceptual y de medición para realizar investigación; garantizaría la gratuidad en la prestación de este servicio para los trabajadores; posibilitaría a largo plazo la regulación en el crecimiento de las ciudades, vía la elaboración de políticas demográficas a partir de criterios en mate-

ria de empleo; se podrían detectar necesidades de educación formal para adultos y de capacitación y adiestramiento para los sectores desempleados y subempleados; podría detectarse la existencia de mercados de trabajo específicos que requiriesen mano de obra con características especiales; facilitaría la movilidad de la fuerza de trabajo hacia regiones que lo requiriesen disminuyendo así el desempleo friccional o estacional; coadyuvaría a determinar las necesidades futuras de mano de obra; y regularía tanto el ingreso como salida del país de trabajadores extranjeros y nacionales.

En fin, dicho organismo coadyuvaría, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, en las políticas de desarrollo regional, en la sistematización de información económica laboral, en la asignación de recursos a zonas deprimidas, etc; con la Secretaría de Educación Pública en materia de educación de adultos, en sistemas de educación no formal y en programas de capacitación de mano de obra desempleada y subempleada, que lleva a cabo a través del sistema de escuelas técnicas; con la Secretaría de Gobernación en materia de política demográfica y en el control de la mano de obra extranjera; con la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación a los trabajadores nacionales emigrantes y a la política de reciprocidad en esta materia con otros países. Por otro lado, este mismo organismo tendría íntima relación con los organismos públicos responsables de la industrialización de las zonas con economía tradicional del país,

que concretamente instrumentan ciudades industriales, zonas fronterizas (maquiladoras), zonas marginadas (como el Insituto Nacional Indigenista), desarrollo de cuencas hidrológicas (el Grijalva, por ejemplo), etc.

Por último, el adecuado funcionamiento de este Servicio Nacional del Empleo permitirá establecer políticas a corto, mediano y largo plazo en materia de empleo, cuyos resultados pueden incorporarse a los planes nacionales de desarrollo que imponen los artículos 25 y 26 de la Constitución, ya no solamente en un plano formal o de gabinete, sino real, viable y eficaz. La eficacia se palparía dado que en este tipo de planes participarían los tres sectores involucrados: el público, el social y el privado.

C I T A S .

- 1.- Sem Jud. Fed. Tomo 13, pág. 658.
- 2.- Sem. Jud. Fed. 5a. ep. t. 72 pág. 5954.
- 3.- Sem. Jud. Fed. 5a. ep. Tesis 890. Pág. 638.
- 4.- Sem. Jud. Fed. 5a. ep. Tesis 890, pág. 1645.
- 5.- SERRA ROJAS Andres; Derecho Administrativo, Tomo I,
Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 215.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. No existe en el país un marco conceptual y de medición homogéneo que permita determinar y medir el mercado de trabajo.
2. Por lo anterior, el mercado de trabajo en México se encuentra desorganizado e incluso desconocido en muchos sectores.
3. No existe investigación actualizada y fiable en esta materia.
4. El Servicio Nacional del Empleo, que funciona a partir de la legislación vigente, no se cuenta en condiciones viables de organizar al mercado de trabajo en México.
5. Las facultades concedidas por la ley a las autoridades laborales en materia de control de agencias de colocación, adolecen de un vicio de inconstitucionalidad.
6. Por lo tanto, el marco normativo de esta actividad debe reformarse y adicionarse en los términos que proponemos en el capítulo IV de este trabajo.

7. Las reformas legales deben acompañarse de la creación de un organismo desconcentrado perteneciente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

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

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

- . ALONSO GARCIA, MANUEL. Curso de Derecho del Trabajo, Cuarta Ed., Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1973.
- . DE BUEN LOZANO, NESTOR. Derecho del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.
- . DE LA CUEVA, MARIO. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I y II, Editorial Porrúa, México, D.F., 1981.
- . GARABITO, ROSALBINA, Las Condiciones de la Actividad Económica de la Población de México 1950-1970. Versión preliminar, Mimeo, México, D.F., 1982.
- . GUERRERO, EUQUERIO, Manual de Derecho del Trabajo, Décima Ed., Editorial Porrúa, México, 1979.
- . LEVY SANTIAGO, DR. El Problema del Empleo en México, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Mimeo, México, 1980.
- . SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1983.

. TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral, 2a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1972.

. VELASCO, ENRIQUE, Introducción al Derecho del Trabajo, Colección Leviatan/Estudio, Editorial Blume, Barcelona, España, 1976.

II. LEGISLACION

. Convenios de la OIT Ratificados por México. S.T. y P.S. OIT. México, 1981.

. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

. Ley Federal del Trabajo.

. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III. JURISPRUDENCIA

1. Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1917-1975, Suprema Corte de Justicia, México.

2. Semanario Judicial de la Federación, Informes de 1976 a 1981, Suprema Corte de Justicia, México.

IV. DICCIONARIOS

- . BIRON, A., Léxico de Economía, Editorial Laila, Primera Ed., Barcelona, España, 1974.
- . CONGDON-Mc WILLIAMS, Diccionario de Economía, Editorial Grijalbo, S.A., Primera Ed., Barcelona, España, 1982.
- . SELDON ARTHUR Y PENNANCE F.G., Diccionario de Economía, Editorial Oikos, 2a. Ed., Barcelona, España, 1975.
- . Enciclopedia de las Ciencias Sociales, dirigida por David L. Sills, Volúmen 4, Editorial Aguilar, Barcelona, España, 1974.
- . Glosario de Términos Económicos, Editorial Alethia, 1a. Ed., México, D.F., 1983.

V. DOCUMENTOS OFICIALES

- . Bases para una Política de Empleo hacia el Sector Informal o Marginal Urbano. S.T.P.S. Dirección General del Servicio Público del Empleo, México, 1975.
- . Censo General de Población, 1980, S.P.P.
- . La Población de México, su Ocupación y sus Niveles de

- Bienestar, serie Manuales de Información Básica de la Nación, Núm. 2, S.P. y P., México, D.F., 1979.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, S.P.P.
- Política Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1977.
- Reportes publicados por UCECA-INET en Materia de Empleo, 1979-1980.
- Programa Nacional de Empleo, 1980-1982, S.T. y P.S.