

2ej 15



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

EL CENTRO DELEGACIONAL DE PROMOCION DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, COMO MECANISMO DE ACCION SOCIAL.
(ESTUDIO DE CASO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL)



T E S I S

Que para obtener el título de LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P r e s e n t a

ARMANDO RAMIREZ HERNANDEZ



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



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.

C O N T E N I D O

INDICE

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

1. EL SERVICIO DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL -
DISTRITO FEDERAL.
 - 1.1 ANTECEDENTES.
 - 1.2 POLITICAS Y ORGANIZACION.
 - 1.3 FUNCIONES Y CONTROL.

C A P I T U L O II

2. LA ACCION GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE EMPLEO PARA EL DISTRITO
FEDERAL.
 - 2.1 LA ESTRATEGIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.
 - 2.2 LA ACCION DEL EMPLEO Y SU MANIFESTACION DENTRO DEL ESQUE
MA NACIONAL.

C A P I T U L O III

3. DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL DU-
RANTE EL PERIODO 1982 A 1988.
 - 3.1 CONCEPTOS GENERALES SOBRE EL EMPLEO Y SUS CARACTERISTI--
CAS.
 - 3.2 TIPIFICACION DEL EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL.
 - 3.3 COMPORTAMIENTO DEL SERVICIO DEL EMPLEO DURANTE EL PERIO-
DO DE ESTUDIO.

C A P I T U L O I V

4. EL CENTRO DELEGACIONAL DE PROMOCION DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
 - 4.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.
 - 4.2 NORMAS Y LINEAMIENTOS DE OPERACION.
 - 4.3 PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS.

C A P I T U L O V

5. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL SERVICIO DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

El presente trabajo ha sido motivado por la necesidad que a juicio de quien lo suscribe, existe de realizar un análisis, así sea general, de los aspectos que conforman el problema del empleo en el Distrito Federal.

Si como sostienen los expertos en metodología, una investigación que se justifique debe, por principio de cuenta, referirse a un problema que afecte a una vasta población, el que aquí se plantea está plenamente justificado, en virtud de las características geográficas y demográficas del Distrito Federal; así como su importancia económica y política en nuestro país.

El objetivo de la presente investigación es proponer la estrategia y las acciones que deban llevarse a cabo a través del servicio del empleo en el Distrito Federal, mediante sus unidades operativas en cada una de las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal conocidas como: Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y bajo la observancia de las políticas planteadas por el sector laboral del gobierno federal para mejorar su eficiencia en la solución de los problemas de empleo que existen en el Distrito Federal.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social conforme a las funciones que le competen como órgano rector de la política laboral en México, ha instrumentado una serie de acciones que establecerán entre sus principales programas; la promoción de oportunidades de empleo productivo y bien remunerado, mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias, propiciar la capacitación y adiestramiento en el trabajo, y a coadyuvar en el --

equilibrio de las relaciones laborales.

En este sentido, las estrategias más importantes están plan--teadas para apoyar la extensión y consolidación del Servicio Na--cional del Empleo, que sistematice y proporcione transparencia y desarrollo de diversas formas de organización social para el tra--bajo, impulse el sistema nacional de capacitación y adiestramien--to, aplique cabal y ágilmente la justicia laboral en todo el te--rritorio nacional, proteja el poder adquisitivo de los ingresos - de los trabajadores, promueva acciones que amplíen los beneficios en términos de remuneraciones y estabilidad en el trabajo a los - grupos informales, y mejorar condiciones de seguridad e higiene - en los lugares de trabajo.

Los programas que respaldan estas acciones, son los de empleo y organización social para el trabajo; productividad, capacita--ción y adiestramiento; relaciones laborales y mejoramiento del --bienestar de los trabajadores y sus familias.

En el caso del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestra--miento en el Distrito Federal se plantea como meta esencial, la - promoción de un proceso integral y equilibrado del desarrollo eco--nómico social y urbano en el área. En ese marco, el Centro Delega--cional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (CE.DE.PE.CA.)- es el instrumento más concreto y directo; el brazo ejecutor de -- los objetivos de estas acciones en las zonas socioeconómicas que-- conforman el Distrito Federal, y en ello radica su gran importan--cia para resolver los problemas del empleo existentes.

Por lo anterior este documento esta encaminado a enfatizar su

contenido, con mayor profundidad al Centro Delegacional de Promoción al Empleo, Capacitación y Adiestramiento (CE.DE.PE.CA.), y sólo por razones de coordinación entre los demás organismos que participan en este sector, se consideran los aspectos tales como: la existencia y las funciones del Servicio Nacional del Empleo como instrumentación de los planes y programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como la política del empleo de -- las últimas decisiones del gobierno federal.

Por lo anterior, también debemos hacer referencia a dicha política, así como a la situación actual de la fuerza de trabajo en nuestro país, sobre todo, desde el punto de vista económico y social.

Más que una investigación bibliográfica, la que aquí se plantea está basada en la revisión de documentos de trabajos elaborados por las diversas dependencias federales y del Departamento -- del Distrito Federal que intervienen en la solución de los problemas que aquejan a la capital del país, así como los informes estadísticos derivados de los Censos Generales de Población y Vivienda, y las últimas estimaciones efectuadas sobre la situación socioeconómica del país.

En relación a la participación del sector privado en el destino del país, éste se comprometió mediante convenios, a contribuir a través de sus diversas corporaciones, a la creación de fuentes de trabajo y a la mayor absorción de mano de obra; así como la -- adecuada política de capacitación y adiestramiento, para lograr -- la mano de obra técnica y calificada que requiere el país.

El marco conceptual y teórico está dado por la lectura e interpretación de la mayor parte de la bibliografía registrada en el apartado final del presente trabajo.

La experiencia laboral en el ejercicio profesional de quien esto suscribe, ha permitido sensibilizar de manera especial y a conocer con mayor profundidad, como se manifiestan, desarrollan y enfrentan los problemas del empleo en el nivel de autoridad elemental que existe en la capital del país, es decir, a través de las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal; y como es propio de esta tesis, llegar a analizar este fenómeno en ese grado de detalle; se considera que la referida experiencia facilitará el análisis al respecto, aunque de ningún modo se termina suficiente para su objetividad.

La tesis que aquí se plantea, consta de cinco capítulos, además de esta introducción el índice y apartado final en el que registran las fuentes consultadas.

El capítulo primero es un análisis de los antecedentes que dieron origen al Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal, y particularmente, su brazo ejecutor, el Centro Delegacional de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

El segundo capítulo analiza la participación del gobierno federal en la solución del problema del empleo en el Distrito Federal a partir de los lineamientos de acción del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la política del poder ejecutivo y lo señalado por el programa del empleo elaborado por la Secretaría del Tra

bajo y Previsión Social en coordinación a las acciones en materia de empleo que participan los demás organismos del gobierno federal.

En el capítulo tercero se lleva a cabo un diagnóstico de los problemas del empleo que existen en el Distrito Federal, durante el período de 1982 a 1988.

El estudio del Centro Delegacional de Promoción del Empleo, - Capacitación y Adiestramiento se abordará con mayor profundidad - en el capítulo cuarto, en donde se describe su importancia, organización y sistemas y procedimientos que en la actualidad operan para prestar su servicio. Por último en el capítulo quinto, se -- tratará en forma general la participación de estos organismos del empleo, y la aportación para el desarrollo de la productividad -- que representa el Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestra- - miento en el Distrito Federal y, concretamente, los Centros Dele- gacionales en la zona metropolitana.

A lo largo del trabajo, se ha considerado necesario incluir - cuadros estadísticos cuyas fuentes se señalan en cada caso, y tie- nen como función esencial, ampliar la información y completar el panorama del lector.

A manera de conclusiones se establecen una serie de aportacio- nes para la presente investigación, mismas que pretenden fortale- cer la tarea de estos organismos de empleo en beneficio de la co- munidad circunscrita en el Distrito Federal.

C A P I T U L O I

EL SERVICIO DEL EMPLEO, CAPACITACION
Y ADIESTRAMIENTO EN EL DISTRITO FEDE
RAL.

1.1 ANTECEDENTES.

Tomando como punto de partida al Distrito Federal, su conformación y el proceso de integración para su gobierno, es de vital importancia analizar las características que propiciaron la presencia de una ciudad de México que ha sido aceptada como el centro de la actividad nacional, pues vital fue y sigue siendo su importancia como lugar del poder económico y político de nuestro país.

Son innumerables las reformas que ha sufrido el Distrito Federal, tanto en su organización, como en sus formas de gobierno; pero destaca entre éstas un punto de referencia porque paulatinamente se va desarrollando, como lo es: el deterioro de las funciones municipales y al mismo tiempo, la centralización del poder en manos del ejecutivo.

Sólo en 1917 la ciudadanía del Distrito Federal recupera la capacidad de hacerse representar en los municipios. Desde la reunión del Congreso Constituyente de 1917, el Distrito Federal fue objeto de múltiples debates. Pero con la Constitución se habría de reconocer en su artículo 43, al Distrito Federal como parte integrante de la Federación. En el artículo 44 se señaló que " el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente cuenta, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado de Valle de México, con límites y extensiones que le asigne el Congreso General".¹ Por otro lado, se aprobaron las bases siguientes:

1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en mu-

municipalidades, que tendrán extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento.

Así se logró que el Distrito Federal, se dividiera en municipalidades gobernadas por ayuntamientos. Asimismo, antes de que la Constitución entrara en vigor, Don Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de Abril de 1917 la Ley Organizaciones del Distrito Federal y Territorios Federales, mediante la cual el gobierno de la ciudad de México quedaba a cargo de un gobernador.

Entre las funciones principales del gobernador se encontraban la ejecución de las leyes federales y locales, prestación de servicios públicos y ejecución de obras públicas y de policía, entre otras.

Es precisamente hasta el 31 de Diciembre de 1928, cuando siendo Presidente de la República Emilio Portes Gil, y ante la necesidad de manejar una nueva estructura congruente con el cambio social que se venía dando en el gobierno del Distrito Federal, se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la cual queda establecido que todas las facultades de gobierno y administración las ejercerá el Presidente de la República a través de un Departamento Administrativo, el cual formaría parte de la administración pública federal y que estaría a cargo de un jefe de dicho departamento, designado y removido por el titular del Ejecutivo Federal.²

Esa Ley Orgánica dividió al Distrito en la Ciudad de México y

13 delegaciones, como órganos desconcentrados, que sustituyeron a los municipios.

No va a ser sino hasta el 31 de Diciembre de 1941 que, durante la administración del General Manuel Avila Camacho, se expide la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Esta logró integrar disposiciones básicas que rigieron la vida del Distrito hasta 1970. Sin embargo, la estructura administrativa -- del Departamento del Distrito con la Ley de 1941 seguía siendo similar a la de 1928 con un jefe del Departamento y 12 delegaciones.

La acción gubernamental del Departamento se englobó en varios rubros: administrativa, política y gubernativa, servicios de policía y tránsito, hacienda, servicios públicos y acción cívica-social.³

Durante 29 años (1940-1970) tuvo vigencia la Ley Orgánica de 1941. En ese período la discusión sobre las formas organizativas del Distrito Federal fueron escasas. Para 1970 se aprueba otra -- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, de 1941 a 1970 ocurrieron varios fenómenos sociales, tales como: por primera vez en 1960, la población del país concentradas en zonas urbanas, dejó de ser vista como una población rural y a causa de las constantes migraciones se dió un urbanismo, a tal extremo que se contaba ya con más de cinco millones de habitantes, en el Distrito Federal.⁴

Pero el crecimiento fue estrepitoso, para 1980 era de 15 millones de habitantes. Esto, como anteriormente se señaló, estuvo acompañado de vastas corrientes migratorias que conformarían los-

3. Op. Cit. Memorias de Gestión p. 18.

4. Ibidem.

CRECIMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO.

1824



30.000 HABITANTES
270 HECTAREAS

1800



137.000 HABITANTES
1.076 HECTAREAS

1800



541.000 HABITANTES
2.713 HECTAREAS

1940



1'760.000 HABITANTES
11.763 HECTAREAS

1980



14'500.000 HABITANTES
100.000 HECTAREAS

1988



18'500.000 HABITANTES
125.000 HECTAREAS

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA

FEBRERO 1989

grandes cinturones de miseria; el mejor ejemplo: Ciudad Nezahualcōyotl, y los problemas que de ella derivan: hacinamiento, violencia, insalubridad, etc., y a la vez, un buen ejemplo de las zonas conurbadas. Los caos se empezaron a multiplicar durante los setenta con Chalco, Chimalhuacan y Ecatepec.

Ello estuvo acompañado también de fuertes concentraciones urbanas de la clase media cuya mejor expresión se encontraría en -- Ciudad Satélite. De hecho, el crecimiento desproporcionado del -- Distrito Federal le acompañaba el de las zonas conurbadas y los -- ejemplos abundan: Tecamachalco, Cuajimalpa, Xochimilco, Tlalpan y Contreras.

Los obreros también demandaron sus espacios de vivienda y con ello lograron crear instituciones para resolver el problema de la vivienda, obligando al Estado a generar políticas habitacionales.

Todo esto fue acompañado de un esfuerzo, por parte del Estado de racionalizar la vida de los habitantes de la región. El 29 de Diciembre de 1970 se expide la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Esta ley creó, definió y reasignó competencias y órganos, con lo que la estructura básica del Departamento quedó integrado por sus áreas centrales, 16 Direcciones y -- se llevó a cabo una desconcentración administrativa a partir de -- la cual el Distrito Federal quedaría dividido para su gobierno en 16 Delegaciones. Estas delegaciones político-administrativas desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en atención a los servicios requeridos a nivel local.

En Diciembre de 1978 es expedida la vigente Ley Orgánica del-

Departamento del Distrito Federal y el año siguiente es publicada en el Diario Oficial de la Federación, así como su Reglamento interior de la mencionada ley.⁵

Precisamente para el presente estudio, se señala dentro de -- las atribuciones que le corresponden al Departamento del Distrito Federal en materia de acciones del empleo, las referidas por el artículo 21 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que al calce dice lo siguiente: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia social y económica:

I. Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales, así como el desarrollo de las artes y artesanías de los habitantes del Distrito Federal.

II. Dictar las políticas tendientes a propiciar la ocupación y reducir el desempleo y el subempleo en el Distrito Federal⁶

Asimismo, la acción gubernamental del Departamento del Distrito Federal, se fortalece con la expedición de su Reglamento Interior, que concretamente en materia de empleo, se refiere a lo expresado por la fracción I y XIV del artículo 45 que expone lo siguiente: "Atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos" y "Fomentar la constitución del patrimonio Familiar" -- respectivamente.

Hasta aquí se ha establecido el campo de estudio que se realizará en cuanto a la presente tesis; la coordinación y participación del Servicio del Empleo en el Distrito Federal, se fundamen-

5. Cit. Participación Ciudadana p. 29.

6. Op. Cit. Memorias de Gestión p. 21

ta con la presencia de los planes sectoriales del gobierno federal, y concretamente con los planes operativos anuales y a mediano plazo del propio Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, crea una estructura capaz de fomentar las acciones para combatir el desempleo.

1.2 POLITICAS Y ORGANIZACION.

En estricto apego a los lineamientos enmarcados en el proyecto nacional, que para 1982-1988 se determinó a través del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cada entidad de la República Mexicana, y en algunos casos por zonas y regiones, constituyeron sus estructura y organización en materia de empleo; para el caso del Distrito Federal, en atención al programa del empleo para esta área metropolitana, se acordó mediante previa coordinación de trabajo, la constitución de los organismos encargados de planear, organizar, dirigir y controlar todas las actividades tendientes a regular las acciones encaminadas a ejecutar las estrategias expuestas en el Programa de Empleo del Distrito Federal.

El 14 de Enero de 1980, el titular del Departamento del Distrito Federal, suscribió el acuerdo número diez, que fué publicado en la Gaceta Oficial del mismo organismo, el día primero de Febrero del citado año; mediante este acuerdo se marcó la integración formal y legal del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento para el Distrito Federal, señalando como institución responsable del mismo a la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UPECA) dependiente de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, misma que actuaría como órgano promotor lineal de las acciones en esta materia. La gran incertidumbre se presente al darse cuenta que también existían otros organismos que contemplan dentro de sus programas, acciones sobre el empleo, tal es el caso de las Escuelas Profesionales, el CREA-

Nacional, entre otros; la ejecución del servicio del empleo en la Ciudad de México, se establece mediante las políticas enmarcadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la estrecha comunicación con la Dirección del Empleo y su Órgano operativo: La Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UPECA), con la Dirección General del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal; obsérvese en el organigrama, que a continuación se presenta, esta aseveración sobre la estructura organizacional del Servicio del Empleo en el Distrito Federal.⁷

Refiriéndose de igual forma al citado acuerdo, éste determina que la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, actuará como órgano pensante en las acciones encaminadas al empleo, y por ello se lleva a cabo la regionalización de las actividades por delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal, mismas que suman 16, y con una división política que muestra factores o indicadores socioeconómicos completamente diversificados.⁸

Para tal efecto se implementan los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (CE.DE.PE.CA) mismos que como órganos eminentemente operativos y ejecutores del Programa del empleo del Distrito Federal.

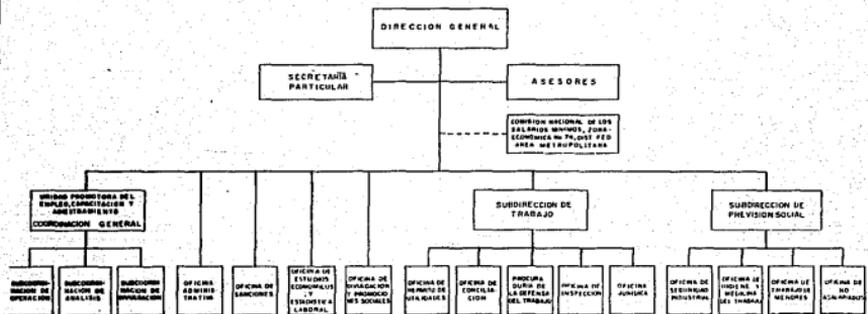
Cabe mencionar que estos centros delegacionales, vinieron a sustituir a las bolsas de trabajo de carácter público que laboraban en cada delegación política. Uno de los principales problemas a que se enfrentó esta nueva estructura organizacional, fué que -

7. México, DDF-UPECA, Manual de Operación del Servicio del Empleo p. 6

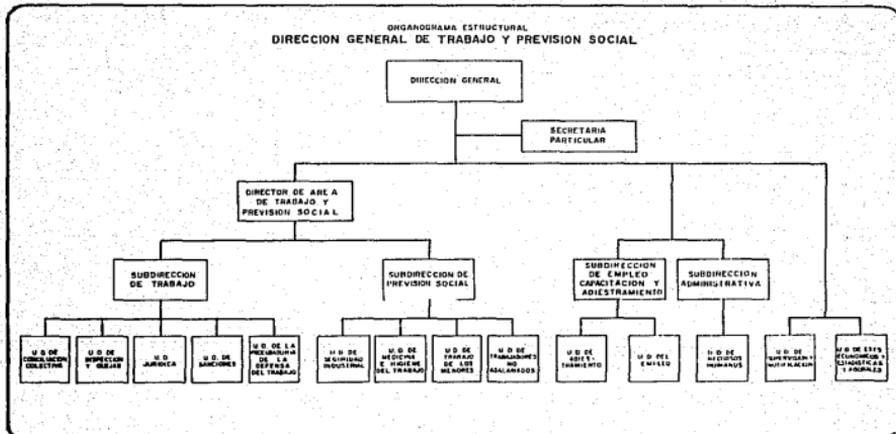
8. Ibidem. p. 16

ORGANIGRAMA AUTORIZADO AL 31-DIC-62

DIRECCION GENERAL DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL DEL D. D. F.



ORGANIGRAMA AUTORIZADO AL 30-NOV-88



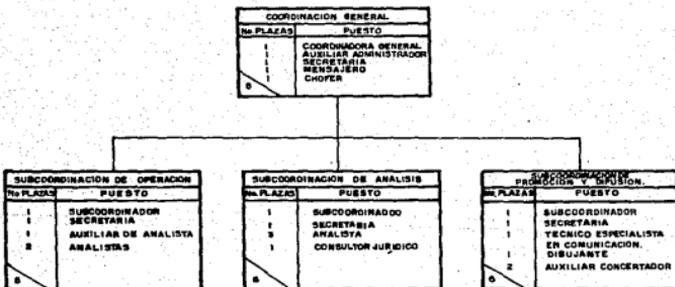
los órganos desconcentrados del gobierno de la ciudad, las Delegaciones Políticas, estaban a cargo de servidores públicos de diferentes formación y principios; tal es el caso, que existían profesionistas como médicos, sociólogos, abogados, arquitectos y políticos con especialidad hecha a la práctica etc., mismos que de acuerdo a su formación le asignaron una importancia o nivel, en base a la experiencia laboral, a los Centros Delegacionales del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, rompiendo con los lineamientos del programa del Empleo para el Distrito Federal y mediante un análisis de la posición de los mismos en la estructura organizacional, actualmente se encuentran como oficinas, departamentos y en algunos casos han ocupado el nivel de subdirección o simplemente no vienen operando por falta de apoyo; se sugiere se observe cual sería su posición real con respecto a la organización en el organigrama interno del modelo delegacional presentado por la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y adiestramiento (UCECA), dependiente de la Dirección del Empleo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.⁹

El 25 de abril de 1980, fueron concluidos el manual de operación del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Distrito Federal, así como los procedimientos operativos de sus funciones, quedando en manos de los titulares de las dependencias, su estudio y capacitación para los responsables de la puesta en marcha de estas acciones.

La importancia de estos organismos, radica en que se enfocan a realizar mediante la estrategia planteada en el Programa de Em-

9. Ver Organigrama del CEDEPECA, modelo apropiado.

INTREGRACION DE PUESTOS UPECA



NOTA: Con la evaluación a corto plazo que se realiza sobre el funcionamiento de la UPECA, se determinará el número ídneo de plazas que debe contar para cumplir adecuadamente las funciones asignadas.

PERSONAL TOTAL: 22

pleo, el cumplimiento de metas y objetivos del mismo, para ello, - tanto las acciones de empleo y capacitación se dirigirían a la población de escasos recursos, a los subempleados y esencialmente a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, todo ello fijado en la participación de los citados programas, instrumentando medidas de capacitación para el trabajo, buscando la intervención de la Comisión Nacional de Empleo a través de la Secretaría de Educación Pública que brinde el apoyo de escuelas técnicas de capacitación gratuita en programas de estudio netamente técnicos, tales como: carpintería, albañilería, plomería, torno, electricidad, entre otros; asimismo, surge la participación de escuelas de esta naturaleza, como lo son: CONALEP, CEBETIS y de carreras comerciales entre las más comunes.¹⁰

Estas acciones se enfocaron a una población económicamente deempleada, destacando su importancia en la mano de obra joven que sin capacitación y experiencia se enfrenta a las fuentes de trabajo.

La tarea principal se presenta como la vinculación de los deempleados y subempleados ente las unidades de producción o empresas que requerían reclutar personal para la producción.

Es importante analizar el cuadro comparativo de la oferta y - la demanda de empleo que se presenta a continuación, ya que se podrá notar que para 1988, la oferta de mano de obra es casi la misma proporción que el número de solicitantes, pero la diferencia - estriba en que estos solicitantes no pueden ocupar dichas vacantes por carecer de experiencia y capacitación de las labores a en

comendar en los diferentes sectores de la economía.

El objetivo fundamental del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es aprovechar "racionalmente las oportunidades actuales de empleo en el Distrito Federal, mediante procesos de intermediación y de orientación ocupacional".¹¹

Este sistema opera coordinadamente con las autoridades federales, estatales y municipales competentes sobre el empleo, a fin de canalizar la fuerza de trabajo excedente, es decir, aquellos individuos que no fue posible colocarlos en fuentes de trabajo y que se encuentran registrados en los Centros Delegacionales del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, como posibles candidatos hacia otras oportunidades de empleo que se generen ya sea otras regiones del Distrito Federal o fuera de éste; esta acción congruente con la política de desaliento de la migración y permanencia de la población en sus entidades, evitando mayor crecimiento de la periferia de la zona conurbada del Distrito Federal, originada principalmente por la expectativa de mejores oportunidades de empleo.

A través de la implementación, aplicación y evaluación del Sistema de Información del Servicio del Empleo Nacional (SISNE),¹² realizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se llevarán a cabo, encuestas continuas, estadísticas y cruzamiento de la información de los diversos sistemas de información que operan en el Distrito Federal y en toda la República Mexicana en materia de empleo, para ello, se cuenta con las Unidades de Empleo Estatal, regional, municipal y para el caso del Distrito Federal-

11. México, DDF, Programa del Empleo p. 63.

12. México, STyPS-UCECA, Sistemas de Información. p. 11.

la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, y sus Centros Delegacionales.

Mediante estos servicios se realiza el análisis permanente -- del mercado de trabajo tanto del Distrito Federal, que es nuestro caso, como de todas las entidades federativas, determinando cuantitativa y cualitativamente sus tendencias y crecimiento. Este -- análisis generará la información oportuna para orientar a los sis temas educativos y de capacitación del Distrito Federal, a fin de hacer congruentes las habilidades y capacidades de la población -- con la demanda del aparato productivo.

Para cumplir esos propósitos, se establece que el Servicio -- del empleo, Capacitación y Adiestramiento del Distrito Federal se apoyará en un programa de promoción y difusión que sirva para desarrollar la imagen institucional de los Centros Delegacionales -- de Empleo, Capacitación y Adiestramiento; difundir entre los traba jadores, los alcances de la Ley Federal del Trabajo en materia de capacitación y evaluar el grado de penetración del Servicio del -- Empleo en el Distrito Federal y sus acciones entre la población.

A la par, el manual de operación analiza los recursos humanos y materiales mínimos que se requieren para la instrumentación del servicio y proponer iniciar operaciones para el período de referencia.¹³

La coordinación institucional del Servicio del Empleo, Capaci tación y Adiestramiento del Distrito Federal se da mediante la -- creación de la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adies-

13. Op. Cit., Manual de Operación.....p.13

tramiento y los Centros Delegacionales, para ello se ha previsto un mecanismo que tiene que garantizar la congruencia operativa entre las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal y los sectores patronal y obrero que toman parte en el servicio del empleo.

"El mecanismo se estructura básicamente con la participación del Consejo Consultivo del empleo, capacitación y Adiestramiento (UCECA-STPS) y los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento coordinados por la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del -- Distrito Federal".¹⁴

El Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento se integra por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien lo preside, así como representantes de la Secretaría de Educación Pública, del Instituto Mexicano del Seguro Social y de las organizaciones de los sectores patronal y obrero, asimismo el Secretario del Trabajo y Previsión Social funge como secretario del Comité.

A la vez, el Departamento del Distrito Federal cuenta como órgano de control a la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y con los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; órganos que dependen en cuanto a las políticas y normatividad de operación de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, así como de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal en cuanto a recursos materiales y financieros, considerando la participación del personal por parte de las mismas con la especialidad re-

querida para el funcionamiento objetivo.¹⁵

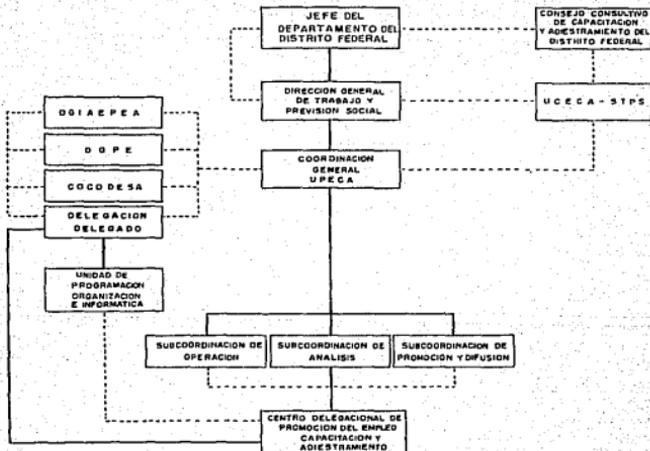
Con la participación de otras dependencias de propio Departamento del Distrito Federal, se cuenta con una mayor organización y apoyo técnico operativo para el servicio del empleo, entre estas se consideran a: Las Direcciones Generales de Promoción Económica Turismo y de Información, Análisis Estadístico, Programación y Estudios Administrativos; la Comisión Coordinadora del Desarrollo Agropecuario y las Unidades de Programación, Organización e Informática a las Delegaciones.¹⁶

La Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, es el mecanismo de coordinación entre la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal; se le considera un órgano eminentemente normativo para la planeación y organización del servicio del empleo, quedando la operatividad en los Centros Delegacionales por cada Delegación Política; asimismo, la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento realiza funciones como coordinador, integrador y evaluador de las actividades que realizan los Centros Delegacionales, coordinándose con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para instrumentar conjuntamente las normas del servicio, así como con los sectores patronales y obrero para promover su actividad y concertar acciones de colocación masiva e individual de los solicitantes de empleo. También se coordinará con

15. Op. Cit., Manual de Operación.... p 17.

16. México, DDF, Manual de Funciones de UPECA. p.16

ORGANIGRAMA DE LA UPECA.



los Centros Delegacionales para garantizar la congruencia funcional y obtener información que generen con motivo de sus actividades para la integración del sistema de información del Servicio del Empleo (SISNE).

La primera tarea del servicio del empleo en el Departamento del Distrito Federal, comprende la reestructuración de las bolsas de trabajo, término que se denominó al servicio del empleo hasta 1982, en las 16 delegaciones, con la implementación de los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y la Oficina del Empleo de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social por la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.¹⁷

Para realizar esta fase se requiere la participación de los titulares de las Delegaciones Políticas para designar al responsable de estas áreas, así como al personal técnico-operativo necesario dotándoles de recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Es importante mencionar que la actualización mediante cursos de capacitación, es la forma más adecuada para participación de los órganos operativos del Departamento del Distrito Federal en este programa.

La política laboral de cada delegación, afectó a estos cursos en virtud de los constantes movimientos de personal por cambios de administración en las diferentes gestiones de gobierno, afectando la eficiencia del servicio y propiciando la caída del servicio del empleo.

17. Ibidem p. 15.

En cuanto a políticas se refiere, el servicio del empleo en el Distrito Federal establece lo siguiente:

- El otorgamiento del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal es competencia de la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, quedando supeditadas las acciones de otros organismos públicos y privados, a las normas emitidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.¹⁸

Frente a esta política es claro precisar la participación de la iniciativa privada a través de asociaciones y sindicatos por la contratación de mano de obra; sin embargo, la existencia de bolsas de trabajo de carácter privado han funcionado como unidades productoras con fines lucrativos, y a su vez a base de actividades falsas o engañosas, atraen a todos aquellos que desean ingresar a una empresa, cobrando por este servicio tanto al empleador como a los propios solicitantes.

- El funcionamiento del Servicio del Empleo en el Distrito Federal, utilizará en lo posible los recursos institucionales con que actualmente cuenta el Departamento del Distrito Federal, fundamentalmente, por lo que toca a los órganos de apoyo técnico que desarrollan funciones complementarias del sistema.
- El Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal orienta a sus programas a promover el flu-

18. Op. Cit. Manual de Operación...p.32.

jo de la fuerza de trabajo, no solamente hacia las oportunidades de empleo en la entidad, sino las que se generan fuera del Distrito Federal como zona metropolitana.

La importancia de los municipios colindantes con el Distrito Federal se ha desarrollado en la medida que la expansión de la gran mancha urbana origina la implementación de nuevos servicios así como la creación de fuentes de empleo que permitan el desarrollo de estas nuevas comunidades y evitar el traslado de personas-trabajadoras a grandes distancias para llegar a su centro de trabajo, entre algunos ejemplos se pueden citar los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, etc.

- El Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal se orienta a coadyuvar el cambio estructural de la fuerza de trabajo, para que se adapten a los requerimientos del desarrollo de la economía nacional.

La Educación en México en los últimos años se ha reformado, por ello, el gobierno requiere de canalizar acciones de capacitación técnica con apoyo de la Dirección Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública y sus diversas ramas con el fin de preparar mano de obra joven hacia la industria y la modernización tecnológica requerida para hablar de mayor productividad en las empresas, por consiguiente será necesario, preparar a los jóvenes en especialidades técnicas, contando para ello con cursos de capacitación para la productividad, asimismo, se debe dar a la tarea de preparar a la juventud y personas mayores en actividades que permitan la autosuficiencia para su bienestar, tal es el caso, --

que los programas denominados: "Con la frente en alto" y "Empléate a tí mismo", han mostrado resultados promisorios de una política encaminada a la población necesitada en el Distrito Federal; - con este ejemplo, el gobierno capitalino implementa otras acciones como lo son: creación de cooperativas, impulso a microindustrias y formación de cocinas económicas entre otras para fomentar el patrimonio familiar en beneficio de la comunidad.

- Los servicios de empleo se proporcionarán gratuitamente a todos los empleadores que realicen actividades económicas y a otros organismos públicos y privados que así lo requieran dentro del ámbito del Distrito Federal.

En realidad esta política solo ha quedado en aspectos teóricos ya que, como anteriormente se señaló, la existencia de bolsas de trabajo de carácter privado solo actúan con fines lucrativos y algunas asociaciones no cobran al demandante sino al empleador como una manera de prestarles servicios.

- El servicio del empleo, por lo que toca a los trabajadores y a la capacitación para el trabajo, dará preferencia a los originarios del Distrito Federal y, en segundo término a los que tengan mayor antigüedad de residencia en éste. Asimismo, se proporcionará exclusivamente a los habitantes-residentes dentro de la circunscripción territorial del Distrito Federal en cualquiera de sus 16 Delegaciones Políticas.

La regionalización de la mano de obra es uno de los objetivos básicos del Programa del Empleo para la ciudad de México, ya que-

cada vez que se emplee trabajadores de los estados de la República, será el llamado de más inmigrantes al Distrito Federal, en cuyo caso la fuerza de trabajo de los mismos será explotada a favor de empresas ilícitas.

- Los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento comunicarán a la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, las demandas y ofertas de empleo que no puedan ser satisfechas en la jurisdicción delegacional correspondiente, a fin de que ésta busque satisfacerlas dentro del territorio que comprende la ciudad de México.
- La Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento canalizará el ámbito nacional a través de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las demandas y -- ofertas de empleo que no puedan ser satisfechas en el Distrito Federal, así como de los trabajadores que señalen estar dispuestos a cambiar de residencia a cualquier otro estado de la República.

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa del Empleo en el Distrito Federal y con el propósito de asegurar la debida coherencia e integración de los sectores participantes en el desarrollo del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal, se definen una serie de estrategias de operación para obtener resultados específicos que permitan seguir el grado de avance

del mismo.

No obstante el planteamiento estratégico por etapas, se tiene previsto que no necesariamente se debe realizar totalmente una a una, sino que pretende contar con un marco global que facilite la obtención de metas y resultados.

A partir de la instrumentación, tanto operativa como administrativa del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal, que implica diseñar los procedimientos de canalización a centros de capacitación para el trabajo y el de cumplimiento de la obligación patronal de capacitación y adiestramiento, se advierte la necesidad de efectuar cambios al Manual de Organización de la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, mismo que se elaboró conjuntamente entre el área técnica administrativa del propio Departamento del Distrito Federal y la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que éste se adapte a los procesos de operación que permitan la utilización óptima de los recursos básicos, transformándolos en elementos eficientes de acción.¹⁹

En correlación con lo anterior se propone una modificación en la estructura orgánica-funcional para el adecuado desarrollo de sus funciones, con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos y ejecutar eficientemente los programas de trabajo que garanticen el adecuado cumplimiento de las funciones básicas, mismas que se identifican con las acciones derivadas del Programa del Empleo, para inmediatamente deducir, la agrupación funcional en uni

dades afines. Posteriormente y con base a la política de trabajo, se determinó corregir las acciones emprendidas buscando una mayor racionalidad en los aspectos operativos de cada unidad funcional.

1.3 FUNCIONES Y CONTROL.

Para establecer las funciones básicas del Servicio de Empleo, Capacitación y Adiestramiento es conveniente analizar la estrategia y coordinación de la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal con los organismos involucrados en la consecución de los objetivos del programa de empleo para el Distrito Federal.

En relación a la fase de coordinación institucional, se comprende la consolidación de los mecanismos de coordinación entre los órganos de empleo del propio Departamento del Distrito Federal y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; para realizar esta fase se requiere al planteamiento de trabajos conjuntos a desempeñar y la definición de mecanismos de coordinación para cada caso.

La tarea anterior se orienta sobre todo entre las dos unidades, las sugerencias y proposiciones que en materia de capacitación y adiestramiento disponga el Consejo Consultivo de Capacitación y Adiestramiento del Distrito Federal.

La fase de coordinación extra-institucional comprende la consolidación de los mecanismos de coordinación para conocer y concertar compromisos de colocación de trabajadores que señalen estar dispuestos a cambiar su residencia a cualquier otro Estado de la República.

El desarrollo de estas actividades debe ser congruente con la política de descentralización de la vida nacional a fin de fomen-

tar los principales núcleos de desarrollo fuera del Distrito Federal.

Las funciones principales del servicio del empleo en el Distrito Federal se conjugaron en los siguientes aspectos:²⁰

- a) Concertación de acciones de capacitación para desempleados y autoempleados.

Esta debe realizarse a través de la implementación de programas de capacitación en coordinación con las Direcciones Tecnológicas de la Secretaría de Educación Pública, intensificando la mayor capacidad de educandos enfocados a la industria en sus muy diversas ramas; asimismo, el Departamento del Distrito Federal, ha instituido el programa denominado PROBECAT, mismo que además de proporcionar educación técnica, los estimula con un pago similar al salario mínimo, mientras dure la capacitación.

Existen actualmente escuelas de capacitación técnica, como lo son: los CONALEPS, CEBETIS e instituciones privadas comerciales, que actualmente tienen gran demanda por sus carreras cortas, pero debido a la falta de integración a la industria, y la actualización de programas, éstas no cubren la demanda de mano de obra calificada, por lo tanto se da la presencia de egresados que difícilmente son incorporados al trabajo.²¹

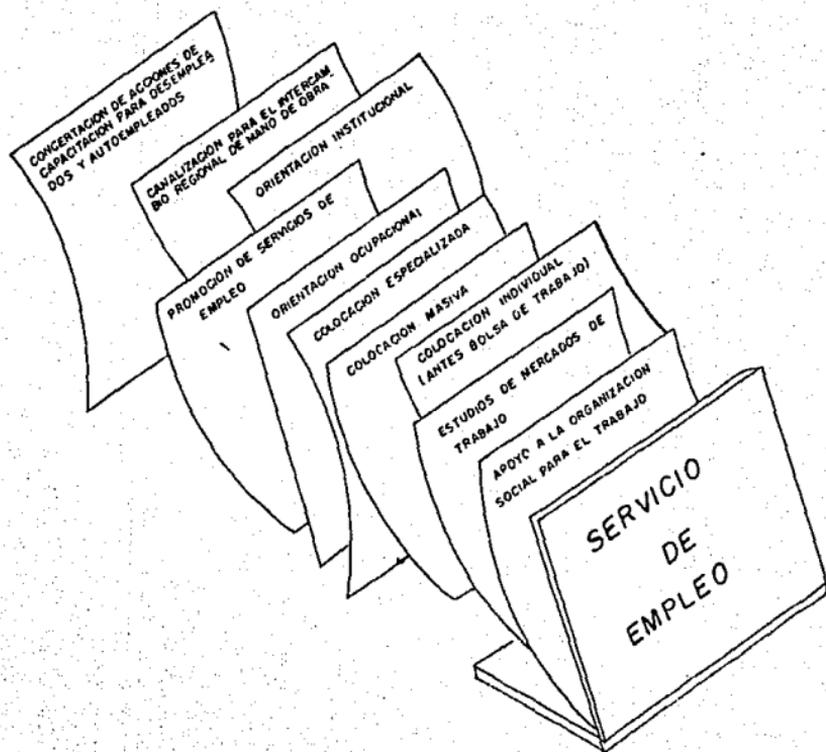
- b) Canalización para el intercambio regional de mano de obra.

La planeación del empleo en toda la República mexicana, sólo debe efectuarse a través de una coordinación institucional que -- apoyada con los sistemas de información en materia de empleo (SISNE), permitan el intercambio regional de mano de obra que a su --

20. Op. Cit., Programa del Empleo...p.26.

21. Op. Cit., González Salazar.....p.114.

FUNCIONES PRINCIPALES DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL



vez, de pauta a la descentralización de la vida nacional, como anteriormente se señaló, en bienestar de la población trabajadora.

La creación de fuentes de trabajo en las entidades federativas y el apoyo del gobierno federal a éstas, mediante la reducción de impuestos, es una alternativa viable para el desarrollo social.

c) Orientación Institucional.

La labor de los organismos del empleo, sólo tiene sentido en la medida que se logre integrarlos para el cumplimiento de los objetivos trazados, tanto las instituciones como los demandantes deberán acudir a la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento para establecer los lineamientos que habrán que seguirse y sujetarse para la aplicación objetiva del Programa de Empleo en el Distrito Federal.

Una de las tareas básicas en cuanto a la ayuda del Servicio del Empleo para los demandantes de trabajo, será la orientación hacia las mejores perspectivas de su desarrollo personal ya sea a través de la capacitación o mejorar el nivel de ocupación en la empresa.

d) Colocación especializada.

La unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento debe brindar la oportunidad a personal capacitado y especializado a ingresar a las fuentes de empleo, mediante el registro oportuno y el enlace entre las unidades de producción y la mano de obra calificada, sin lugar a dudas, esta labor resulta la más objetiva ya que a falta de orientación ocupacional y la debida canalización

existe una gran demanda de empleos calificados que aún continúan vacantes.

e) Colocación Masiva.

La gran labor de la iniciativa privada y sector gubernamental para la creación de empleos a través de programas de regionalización y la implementación de polos de desarrollo permitirán que -- sean colocados en gran cantidad a los solicitantes de empleo, ya que la planeación de nuevas unidades productivas y la incorporación de los recursos humanos dará los elementos necesarios para - prever futuras contrataciones, tanto en el Distrito Federal, como en las entidades federativas de la República Mexicana.

f) Promoción de servicios de empleo.

Esta función suele ser desde un punto de vista objetiva, la - más relevante, ya que como anteriormente se mencionó, todos aquellos desempleados, subempleados y personal que busca empleo debe estar informado de las diversas alternativas que tiene para bus-- car empleo y encontrarlo; para el caso de la mano de obra de re-- ción ingreso a los accesos de oportunidades de empleo, ésta se en encuentra desorientada, temerosa y con falta de experiencia; rasgos que son importantes para ser presas fáciles de las bolsas de trabajo de carácter privado, así como de asociaciones que sólo ac-- túan con fines lucrativos. Ante esta problemática, la acción del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento debe ser a tra vés de la promoción y difusión de los servicios que éste preste - para que la comunidad se acerque al mismo sin temor a ser rechaza do a actuar de manera negativa sobre el solicitante de empleo o -

ayuda a su desarrollo social.

En la actualidad se debe implementar jornadas asistenciales - que permitan hacer llegar este tipo de servicios a la comunidad - en las 16 Delegaciones políticas, ya que han pasado los tiempos - que la prestación de servicios se hacía detrás de un escritorio; - la política y la administración pública debe efectuarse con pleno conocimiento de lo que sucede alrededor de nuestras instituciones.

g) Colocación Individual (antes bolsa de trabajo).

El planteamiento y estructuración del Servicio del Empleo, -- así como la sustitución de las bolsas de trabajo en las 16 Delegaciones representó eliminar una tarea de registro y archivo de solicitantes de empleo, que al final sólo funcionaba para fines estadísticos; en su lugar se implementó un organismo capaz de dar - actividad a cada solicitud recibida, agilizar los trámites para - la canalización de solicitantes de empleo y esencialmente dar respuesta a los demandantes del mismo que frustrados ante la negativa de otras instituciones acuden como última esperanza de encontrar empleo. Esta labor, poco a poco, ha perdido el interés y objetivo planteado y nuevamente se presenta la actividad de archivo y registro de solicitudes en los Centros Delegacionales de Promoción al Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es decir, se está actuando de manera regresiva a las bolsas de trabajo; principalmente por la falta de apoyo institucional y financiero para su -- ejecución.

h) Estudio de mercado de trabajo.

El análisis de la situación del empleo en el Distrito Federal

permite identificar las características de las fuentes de empleo, la calidad de trabajo, y el grado de especialización de mano de obra a fin de tomar decisiones que encaucen la fuerza de trabajo a las necesidades económicas del país.

i) Apoyo a la organización social para el trabajo.

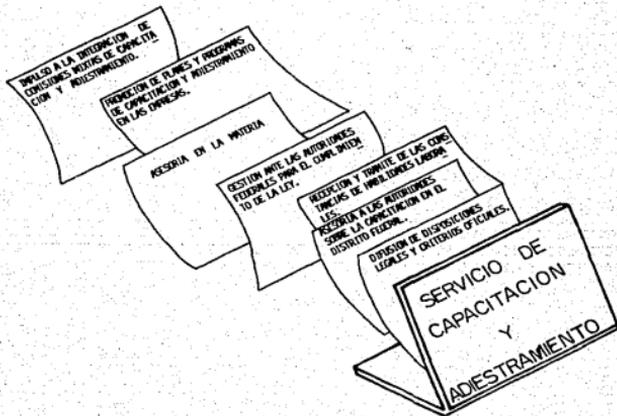
El fomento a la cooperativa, las sociedades y la organización para el trabajo en la propia comunidad son los objetivos primordiales en esta función, en donde los desempleados pueden laborar para sí mismos y producir en beneficio de la población.

Actualmente el Servicio de Empleo, Capacitación y Adiestramiento realiza esfuerzos para implementar talleres de maquila para la industria del vestido, zapatos entre otras; solo a través de la participación de cooperativas para las personas que se hallan desempleadas.

j) Servicio de Capacitación y Adiestramiento en el trabajo.

La participación de los Centros Delegacionales en las empresas debe efectuarse a través del impulso a la integración de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento; promoción de planes y programas de capacitación y adiestramiento en las empresas; asesoría en la materia a las unidades productivas; gestión ante las autoridades federales para el cumplimiento de la ley; recepción y trámite de las constancias de labores; asesoría a las autoridades sobre la capacitación en el Distrito Federal y difusión de disposiciones legales y criterios oficiales.

FUNCIONES PRINCIPALES DE LOS SERVICIOS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN EL
DISTRITO FEDERAL



C A P I T U L O I I

LA ACCION GUBERNAMENTAL EN MATERIA
DE EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL.

2.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PERSPECTIVAS PARA - EL DISTRITO FEDERAL.

Considerando al Distrito Federal como una área concretamente urbanizada, las características de su población y su importancia como entidad tiene en México, éste se ha contemplado como uno de los principales centros de atracción de mano de obra y por -- ello la búsqueda ansiosa por parte de las personas, de un mercado de trabajo que ofrezca oportunidades de empleo para su subsistencia.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988, - establece las líneas de acción para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México. En este sentido señala que "La reordenación de la zona metropolitana de - la ciudad de México, representa a nivel nacional, el problema más importante por resolver en el mediano plazo, para asegurar un desarrollo regional más equilibrado,²² para lo cual el plan propone para el mediano plazo una estrategia de redespiegue territorial de las actividades económicas que, por un lado, persigue apoyar en forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital y las costas, que son alternativas viables para la descentralización de la vida nacional y del crecimiento potencial de la ciudad de México, y por el otro, racionalizar y controlar su crecimiento actual.

Quizá una de las críticas más severas a estas propuestas es - el grado o nivel que se realicen en la práctica, ya que la experiencia ha demostrado la ineficiencia de dichas acciones, debido principalmente a la falta de una metodología que haga cumplir los

objetivos previamente establecidos.

El Plan Nacional de Desarrollo señala cuatro posibilidades de acción.

- "Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.
- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México.
- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física".²³

Ante estas acciones es conveniente aclarar que sólo a nivel concepto resultan apropiadas para cualquier investigador, pero su ejecución ha demostrado la ineficiencia de los programas operativos que sólo presentan algunos síntomas de estabilidad pero sin bases que los sustenten. Al respecto, no existe mejor solución que la Planeación en México, ya que el cumplimiento de los objetivos, estrategia y acciones sólo tiene sentido si se actúa con objetividad.

La ejecución y resultados de estas acciones deben contemplarse a corto, mediano y largo plazo ya que no se puede actuar sin antes contar con un plan de trabajo que permita la evaluación de dichas acciones; entre las medidas más racionales se puede men

cionar la implementación de polos de desarrollo en zonas completamente alejadas del Distrito Federal, ya ello ayudaría a detener - la migración del campo a la ciudad y a desviar la gran atracción - que éste tiene para ofrecer oportunidades de empleo.

La administración pública conjuntamente con el sector privado han olvidado esta recomendación y sus propuestas son indudablemente con sentido más político que práctico, por lo tanto la realización de los mismos nunca alcanza las metas fijadas.

Así mismo el Plan Nacional de Desarrollo tras exponer lo anterior, procede a señalar las líneas de acción más concretar para - el Distrito Federal y a elaborar un diagnóstico de la situación, - dentro de éste hace referencia a los grandes problemas urbanos -- que ya son conocidos -por ser parecidos- por sus habitantes y, en general por todo el país; marginalidad, desempleo, contaminación, insalubridad, hacinamiento, carencia de servicios básicos, delincuencia, bajo nivel de educación y salud, insuficiencia de vivienda, transporte, entre otros.

Concluido el diagnóstico cuyo panorama es alarmante, en este documento se señala siete propósitos para el desarrollo del Distrito Federal.²⁴

- a. Crear condiciones para mejorar la calidad de vida de sus - habitantes, mediante una acción más eficaz en los aspectos relativos a la ecología, la salud, la educación, la seguridad pública, la cultura, los servicios públicos y el transporte.

Este propósito se fundamenta a través de la creación del -

24. Ibidem, p.218.

Plan de Desarrollo Urbano por parte del gobierno del Distrito Federal, en donde involucra la participación del Estado, la iniciativa privada y principalmente la comunidad.

En cuanto a su operatividad esta actúa mediante la determinación de los programas prioritarios como lo son la salud, el empleo, la seguridad social, el desarrollo comunitario entre otros.

- b. Proveer de mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto; esto se efectúa a través de la inversión, el ahorro y ofrecer oportunidades de empleo para la población, la creación de empresas pequeñas y medianas debe promoverse a través del acceso a la producción en condiciones de beneficio para quienes van a invertir, reduciendo las tasas tributarias y ampliando la capacidad instalada mediante la apropiada prestación de servicios públicos para este fin; asimismo, fomentar la organización social para el trabajo y la creación de cooperativas para la industria a pequeña escala o maquileras.
- c. Lograr lo anterior con mayor participación y organización de la población en el planteamiento y la solución de sus necesidades, sólo mediante este mecanismo y la conciliación de intereses de orden común, se podrá alcanzar estas propuestas. El Departamento del Distrito Federal ha permitido una mayor participación a la comunidad a través de su organización vecinal y actualmente la apertura a la voz y voto a través de la creación democrática de la Asamblea de Representantes, quienes formaran parte de la toma de deci-

siones para alcanzar las metas propuestas de carácter meramente social.

- d. Fortalecer los mecanismos que aseguren que las políticas - ejecutadas en la ciudad de México sean congruentes y sirva a los propósitos de una política nacional de desarrollo integral; los elementos esenciales frente a esta acción quedarán sujetos a los programas operativos del gobierno del Distrito Federal, ya que de acuerdo a la demanda de la ciudadanía y la participación activa de la misma a través de sus organizaciones vecinales se logrará captar la congruencia entre la administración pública y el desarrollo de la población en términos de bienestar social. La toma de decisiones del Departamento Central deberá tomar muy en cuenta estas demandas, ya que en base a ello será posible efectuar los planes y programas de trabajo para cada institución u organismo que lo integran.
- e. Promover desde el interior de la ciudad, la descentralización de la vida nacional, contribuyendo así, al logro de un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país. Hablar de polos de desarrollo en las regiones de los estados de la república mexicana, implica un estudio exhaustivo de las condiciones más favorables para su implementación, la metodología y una verdadera planeación permitirán realizar acciones objetivas, viables y al grado tal, que sea posible medir sus resultados y alcanzar las metas deseadas; esta acción no puede ser un paso sin importancia

y de manera inmediata, ya que su contenido y ejecución representa el avance cualitativo de la población que habita en el área metropolitana.

- f. Fortalecer la capacidad financiera y de gestión administrativa de las autoridades de la ciudad de México, mediante la desviación del presupuesto a actividades prioritarias que permitan expandir la vida económica del Distrito Federal, es decir, a través de programas sobre el empleo, la inversión, el fomento de cooperativas, la industrialización a pequeña escala y principalmente facilidades a los inversionistas y a la población para la creación de unidades productivas para su mantenimiento y cubrir sus necesidades básicas.

En cuanto a la gestión del Departamento del Distrito Federal, esta debe aplicarse con rigor a aquellas acciones encaminadas al bienestar social de la comunidad, restringir la participación del sector privado que sólo actúa en algunas acciones, con fines lucrativos olvidando la vida comunitaria y la propia existencia de sus empresas así como el respeto a los individuos; tal es el caso que se menciona como ejemplo; la existencia de bolsas de trabajo privadas con fines lucrativos, la explotación de la mano de obra en las empresas, la evasión de impuestos, pagos mínimos en salarios que reditúan mayores ganancias al empresario en sus negocios y quizá algo más importante que ha desequilibrado la economía nacional ha sido la injustificada alza de pre-

cios por éstos que tiene como consecuencia la pérdida del poder adquisitivo del salario del trabajador; para el presente año, se habla de un Pacto de Solidaridad Nacional, - que desde un punto de vista personal sólo ha sido utilizado con fines políticos ya que apesar del gran sacrificio - del sector público por reducir sus gastos, así como bajar las tasas de interés en inversión y ahorro, perjudicando - directamente a la población ahorradora; la iniciativa privada se ha burlado de ello, ya que el alza de precios nunca a parado, de igual manera las presiones hacia la política de precios son cada vez mayores, obligando a las autoridades en este renglón, a tomar nuevas desiciones en beneficio de la iniciativa privada regularmente.

- g. Integrar el análisis del desarrollo de la zona metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos a través de la expansión industrial, en donde el Estado de México - ha tenido mayor participación; este desarrollo implica la ampliación de servicios públicos, vigilar el desarrollo urbano, evitando la proliferación de manchas de miseria y -- promiscuidad, las tareas en cuanto a este desarrollo implican actuar conjuntamente para solucionar los problemas urbanos que cada vez son más difíciles en cuanto mayor es el grado de crecimiento del Distrito Federal.

Los propósitos mencionados anteriormente son quizá una de las esperanzas de la población del Distrito Federal ya que a pesar de la existencia de miles y miles de planes y programas, es inconce-

bible que estos nunca lleguen a su realización total o final provocando el desconcierto y desconfianza de quienes están seguros de una administración pública racional, objetiva y con carácter social.

El problema del Departamento del Distrito Federal y también de todo el gobierno federal, ha sido que aquellos que toman decisiones o se dedican a la dirección de las instituciones públicas, se han olvidado que las ideas no pueden quedar simplemente en un marco teórico que en muchas ocasiones sólo son utilizados como -- slogans o frases comunes para mensajes políticos que se conceptualizan dentro de un marco completamente subjetivo; sin lugar a dudas, la falta de instrumentación y por ende de una verdadera planeación de la misma en los programas de trabajo, ha hecho que la mayoría de éstos se apliquen partiendo de una macroplaneación a -- la microplaneación de los mismos, dejando por consiguiente un --- gran hueco que es el punto básico que ha representado siempre la -- incongruencia, abandono e ineficacia de los planes y programas. -- La participación o enlace entre estos dos aspectos de la planeación integral solo es posible mediante la aplicación de una metodología o proceso objetivo que permitirá medir los avances de cada acción, controlarlos y principalmente replantearlos para mejorar cada vez más su eficiencia.

Más adelante, al precisar como se actuará en cada uno de los renglones de política, el Plan Nacional de Desarrollo estipula -- que en cuanto al "desarrollo social, éste será posible mediante -- la atención prioritaria de los grupos marginados acercandolos a --

niveles adecuados de bienestar proveyendo las condiciones para -- que tengan acceso a oportunidades de empleo decoroso, haciendo -- más eficiente la participación del gobierno en este aspecto".²⁵ -- Hay que recordar que en nuestro país se tiene un sistema de parti- cipación de libre empresa, lo que ha provocado que la instrumenta- ción de acciones se vea disminuida principalmente cuando se pre- tende alcanzar intereses sociales para la comunidad; frente a es- to, el gobierno federal debe instrumentar políticas encaminadas a encausar al sector privado a invertir para mejorar la fuerza de - trabajo en beneficio de la productividad de México; acciones como la capacitación y el adiestramiento, la seguridad industrial e hi- giene, el reciclaje de productos, etcétera, son algunos caminos - para lograr que esa libre empresa participe en los programas de - gobierno, que indudablemente deben ser de tipo integral.

Como puede apreciarse, aunque las referencias concretas al -- problema del empleo son mínimas, se le enmarca dentro de una es- trategia económica, social, política o integral para el desarro- llo social que permita combatir los desequilibrios socioeconómi- cos que se viven en el Distrito Federal y en toda la república me- xicana.

Hasta aquí se ha resumido lo más esencial del Plan Nacional - de Desarrollo en materia de empleo y las políticas enfocadas para combatir el desempleo y sus consecuencias, con ello se da pauta - para ubicar adecuadamente en su contexto lo que se refiere al Pro- grama del Empleo del Distrito Federal, que debe responder fielmen- te a los criterios políticos señalados en el Plan de Gobierno --

25. Ibidem, p. 220.

1983-1988, así como las garantías y derechos manifiestos en la --
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2 PROGRAMA DEL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En 1978 fué presentado ante la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad del Gobierno Federal, el Programa de Empleo pa-
ra el Distrito Federal, elaborado en la Dirección General de In--
formación, Análisis estadístico, Programación y estudios Adminis--
trativos del Departamento del Distrito Federal. Organismo que por
entonces fungía como Secretaría Técnica del Grupo Interno para la
Programación del Empleo y la Productividad del Distrito Federal, -
y representaba a la autoridad de esta entidad ante la primera co-
misión mencionada. 26

En su primera y mayor parte, el documento de trabajo presenta
do ante la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad del-
Distrito Federal, es dedicado a la presentación de un diagnóstico
general, cuyos datos sobresalientes ya fueron expuestos en el úl-
timo apartado del capítulo anterior.

En cuanto a sus objetivos se basan principalmente en la Cons-
titución Política Mexicana, en donde la sociedad a través del Po-
der Ejecutivo ha definido un proyecto nacional para 1983-1988 don-
de se asienta el modelo de país que se pretende alcanzar con obje-
tivos de orden general que se apoyan y fortalecen mutuamente.

Dichos objetivos quedan claramente expuestos en el Plan Glo--
bal de Desarrollo, como anteriormente se han mencionado. 27

Estos serán más factibles si se aplica con éxito el esquema -

26. Op. Cit., México, DDF. Programa.....p.16

27. Ibidem.

de política demográfica regional a nivel regional, es decir, si - por medio de políticas adecuadas en las otras entidades federativas, se alcanza una reducción de la inmigración hacia el Distrito Federal. Es posible que esta condición sea indispensable para que la capital del país pueda proporcionar un empleo productivo a los nuevos integrantes del mercado de trabajo.

Los objetivos del Programa del Empleo del Distrito Federal, - congruentes con el Programa Nacional de Empleo y los planes sectoriales, giran en torno al uso óptimo y racional del principal recurso de la sociedad, el hombre y su fuerza de trabajo.

Dentro de los objetivos de corto plazo se contemplan dos aspectos fundamentales: lo relativo a la cantidad y lo referente al mejoramiento de la calidad del empleo y en general, de los niveles de vida de la población. Se persiguen tres objetivos fundamentales:²⁸

- a. Disminuir el Desempleo. Este en la actualidad a crecido enormemente con la crisis económica que agudiza la participación de las empresas; así mismo, se debe frenar sus fluctuaciones coyunturales y reducir las diferencias entre sexos; lo que implica aprovechar óptimamente la fuerza de trabajo que demanda ocupación, tanto la fuerza actualmente desempleada, como la que se va a incorporar en los años siguientes a la población económica activa del Distrito Federal.
- b. Mejorar las características de los puestos ocupacionales existentes y los que se generen en el futuro. Refiriéndose

al sector formal o al sector informal, este objetivo tiene un contenido distinto. Hablando primero del sector informal o de lo que se conoce como marginalidad, un cambio cualitativo de las ocupaciones no es lo que se debe perseguir, sino la erradicación definitiva, en particular, de los empleos de la calle (vendedores ambulantes, tragafuegos, limpiabotas, etc.) que tienen que ver más con una actividad de mendicidad que con una verdadera ocupación. Un objetivo prioritario al respecto, lo constituye la desaparición paulatina, pero radical, de las ocupaciones de niños y jóvenes menores de 14 años; mismos que deberán ser integrados al sistema educativo.

En cuanto al sector formal, el objetivo perseguido conduce esencialmente a vigilar el cumplimiento de la legislación en cuanto a salarios, duración de la jornada laboral, seguridad social, condiciones de higiene y seguridad, estabilidad en el trabajo y capacitación. Así mismo, se intentará eliminar las formas de contratación y utilización de mano de obra que intenten evadir las obligaciones que la ley establece en relación al trabajo.

Otros objetivos deseables, es el de erradicar la participación en la actividad económica de las personas mayores de 65 años y al mismo tiempo, dotar de un seguro de retiro, con ingresos suficientes para asegurar sus niveles de bienestar. En la medida de lo posible, sería ideal incorporarlas como instructores en sistemas de capacitación que aprovechen sus conocimientos y experiencias; brindándoles, al mismo tiempo, la posibilidad de seguir con

tribuyendo al desarrollo social del país.

c. Alcanzar un nivel mínimo de bienestar para toda la población del Distrito Federal. Dentro de este objetivo global deben identificarse aquellos más circunscritos a ciertos aspectos de la vida humana; así se mencionarán:

- Las remuneraciones del trabajo asalariado o independiente. Se procurará que alcancen un nivel suficiente, para dar a los trabajadores y a los miembros de su familia -- una seguridad económica que les permita alcanzar los mínimos de bienestar y una independencia cuando surgen dificultades imprevistas.
- La salud. Por medio de una ampliación de la cobertura de los servicios médicos, se alcanza una disminución de la tasa de mortalidad y morbilidad de la población, sobre todo infantil.
- La educación. Se persigue, a través de un sistema educativo con una capacidad suficiente y una ubicación adecuada para atender la demanda, que se lleve a cabo las metas en cuanto a la escolarización de todos los niños, -- que se incremente en forma general el nivel educativo de la población a fin de que poco a poco la población adquiera un nivel escolar promedio equivalente, como mínimo a la primaria.
- La vivienda. Se busca erradicar de la ciudad a las habitaciones que se encuentren en condiciones precarias e inseguras y hacer llegar a todas las viviendas servicios -

de agua potable, drenaje y recolección de basura.

- Los transportes. Al respecto se procurará dotar a la ciudad de una infraestructura de transporte que permitirá una disminución de los costos y tiempos de traslados entre el lugar de trabajo y la vivienda.
- La participación de la población en la toma de decisiones. Debe extenderse para que contribuyan a la mejor solución de los problemas que la aquejan.

Como condiciones necesarias para el logro de los objetivos enunciados se contempla:²⁹

- a) La realización periódica de diagnósticos económicos, demográficos, sociales, etc., con un enfoque adecuado, que permita prever el comportamiento de la situación ocupacional en la entidad, para hacer realidad uno de los objetivos cruciales que se planteó la presente administración: "La finalidad de concentrar información para poder, en forma integral, planear, programar, presupuestar y evaluar las acciones emprendidas, a nivel regional y nacional.
- b) El mejoramiento de la administración pública de la entidad, --desconcentrandola y agilizandola, principalmente en cuanto a sus órganos de planeación, programación-presupuestación, coordinación sectorial, evaluación y control. Se contempla aquí la participación creciente y coordinada de los organismos representativos de los sectores privado y social, involucrando responsablemente a toda la sociedad en la planeación del desarrollo de la entidad.
- c) El mantener en un marco de absoluto respeto a las libertades individuales, la nueva tendencia en la dinámica demográfica en --

cuanto a la reducción en las tasas de fecundidad y natalidad, logrando un cambio en la estructura de la pirámide de edades, para que la proporción de jóvenes se equilibre y se refleje en una menor presión sobre el mercado de trabajo.

Los planes con impacto en la generación de empleo, así como las políticas de desconcentración de la población y de la actividad económica, que se implementan tanto a nivel de la entidad como nacional, empezarán en el mejor de los casos a mostrar su efecto en forma significativa sólo en el mediano plazo. No obstante, la población ya residente en el Distrito Federal tiene derecho a contar con ocupación productiva; para ello, es preciso que la sociedad en su conjunto y con la orientación del Estado, adquiera el compromiso de instrumentar desde ahora acciones que contribuyan a eliminar las dificultades que se presentan en el Distrito Federal en materia de empleo. Por tanto dentro del Programa de Empleo para el Distrito Federal se contempla la consecución de estos objetivos, que habrán de perder vigencia en la medida en que se reviertan los procesos de elevada concentración económica y demográfica en el área metropolitana. Lo que incidirá en el futuro, en menores presiones sobre el mercado de trabajo y, por ende, en una mayor capacidad para satisfacer los requerimientos de los habitantes del Distrito Federal.

"La conducción del gobierno de la ciudad no puede limitarse a la responsabilidad de una administración. Es menester definir la imagen de la ciudad a la cual se quiere llegar y por ello, se plantea la planeación del empleo en un horizonte de largo plazo -

con la flexibilidad suficiente para que se adapte a situaciones - cambiantes y se enriquezca con las oportaciones de los diferentes sectores de la sociedad".³⁰

Los objetivos que a continuación se enuncian, tiene carácter de simultaneidad, pues cada uno es condición para el logro de los demás y porque dada la complejidad de la variable empleo, es necesario atacar diversos frentes a la vez.

Se persigue:

1. Garantizar a toda la población en edad productiva que así lo demande, que para entonces, no debería incluir jóvenes-menores de 14 años, ni personas mayores de 65, la oportunidad de empleo digno y productivo, en condiciones que reúnan, al menos, los mínimos que establece la ley en materia de remuneración, jornada laboral, seguridad en el trabajo y condiciones adecuadas para el desempeño del mismo, así como las demás prestaciones que preve la ley, al tiempo -- que garantice el desarrollo físico e intelectual de quien lo desempeña y los conocimientos para participar creciente y plenamente en el esfuerzo económico de la colectividad.³¹ En síntesis, lograr el abatimiento del desempleo y del subempleo en sus diferentes manifestaciones, erradicando, así una de las deformaciones más lacerantes que se han venido arrastrando de años atrás.
2. Alcanzar un mejoramiento sustancial y creciente en la distribución de los ingresos y de la riqueza; entre los sectores que conforman la comunidad del Distrito Federal y la -

30. Aguirre Velázquez R., IV Informe de Gobierno DDF 1986, p 27.

31. México, DDF, Planeación del Empleo para DF. p. 8

nacional. La vía para ello lo constituye una amplia integración del factor trabajo dentro del proceso de producción, al mismo tiempo que recibe una justa retribución y una participación equitativa en el reparto de los beneficios de los aumentos de la productividad.³²

3. Mejorar las características de educación y de formación de mano de obra en forma tal, que esté en condiciones de responder a los requerimientos evolutivos del aparato de producción, contribuyendo de esta manera en los incrementos de la productividad. Se persigue tal objetivo también en la medida que contribuye el desarrollo de la persona, fortaleciendo su autonomía y potencial creativo para su propio beneficio, así como el de la comunidad nacional.³³
4. Alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población en materia de salud, alimentación, vestido, vivienda, educación, transporte, recreación, participación en los asuntos de la colectividad y demás aspectos que la sociedad se fije como meta dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cuyos principios están contenidos en la constitución, como ya anteriormente se había señalado.³⁴
5. Por último, pero no menos importante, en la medida que es una condicionante para realizar los objetivos anteriores, se pretende alcanzar a nivel nacional un ritmo de crecimiento demográfico y una distribución territorial de la población tales, que permitan cumplir en plazos más cortos y en mejores condiciones los objetivos planteados, teniendo-

32. Ibidem p. 10

33. Ibidem p. 11

34. Ibidem p. 12

siempre en cuenta el respeto a las libertades individuales limitadas sólo por los derechos sociales de orden superior, ambos consagrados constitucionalmente.³⁵

Todo lo anterior implica un esfuerzo conjunto de la sociedad para proveer, a todos sus miembros, de un ambiente social y de -- trabajo justo y digno, que permita avanzar hacia estudios democráticos superiores, en donde cada ciudadano tenga garantizado su -- pleno desarrollo y satisfechas sus necesidades materiales, culturales y sociales.

Este mismo documento plantea las siguientes metas para el cumplimiento de los objetivos ya expuestos; mismas que se dividen a corto y largo plazo.

En relación a las metas de corto plazo, se establece:³⁶

- Disminuir el desempleo abierto hasta el nivel del 4% de la población económicamente activa, considerando esta tasa como medida máxima, tanto para los hombres como para las mujeres. El cumplimiento de esta meta significaría globalmente la generación de empleos a un ritmo levemente inferior al del crecimiento de la población económicamente activa (6.4% entre 1980 y 1982, o sea 3.2% en promedio anual), pero para disminuir la tasa de desocupación en el grupo de las mujeres, se tendrá -- que acelerar la creación de empleos femeninos.

Según los resultados de las proyecciones de oferta y demanda de mano de obra, esta meta se podría cumplir sin esfuerzos -- particulares si el nivel actual de la actividad económica se mantiene normal en 1982 y 1986, pero para los años subsecuen-

35. Ibidem

36. Ibidem p. 18.

tes la variación repercutió enormemente hasta la actual crisis económica para 1988.

Lo anterior se atribuye contrariamente a ésto, una repentina interrupción del crecimiento económico, como ocurrió en 1976, plantearía problemas serios; por lo tanto, es de suma importancia vigilar la regularidad en la realización de inversiones nuevas, pues de no cumplirse lo anterior, los trabajadores ocupados se verían afectados por una grave inseguridad económica.

- Evitar que el subempleo o fenómeno de informalidad aumente, procurando además que un cierto número de trabajadores acceda a ocupaciones formales, es decir, con un mínimo de seguridad económica. Dado que para 1986 se toma como período de investigación más importante para esta tesis, en el mismo se llevó a cabo, en forma experimental, la ocupación de más de 1000 personas, pero el impacto de este esfuerzo, no logró llamar la atención, ya que comparando esta cantidad con la amplitud del problema de la informalidad, salta a la vista el carácter marginal y limitado de la meta, lo cual reviste interés por la posibilidad de ampliarse a un número más significativo de habitantes.

El cumplimiento de las metas anteriores implica:

- a. Asegurar que la población trabajadora que labore la jornada establecida por la ley, no perciba un ingreso inferior al salario mínimo.
- b. Asegurar que todo trabajo asalariado se realice dentro-

de la jornada establecida por la ley, ampliando al mismo tiempo las oportunidades de trabajo con jornadas de duración más acordes con las necesidades de la población con responsabilidades familiares. (sobre todo mujeres y jóvenes estudiantes mayores de 15 años).

c. Ampliar las posibilidades de pertenecer a organizaciones sindicales y otras formas de organización social para el trabajo.

d. Que toda persona ocupada tenga acceso a la seguridad social, afianzando de esta forma su protección y la de su familia frente a situaciones de enfermedad, vejez, cesantía o muerte del trabajador.

e. Hacer efectivo el derecho a la capacitación, sancionando severa y rigurosamente a las empresas que soslayan esta acción y logrando que las que cumplen con la ley, eleven el número de trabajadores que gozan de tal derecho.

Es menester señalar aquí, con el propósito de ampliar el enfoque en el futuro, que el planteamiento de metas de empleo para el Distrito Federal plasmado en este documento, su realización no constituye en sí, una garantía para el equilibrio del mercado de trabajo en el Distrito Federal.

No hay que olvidarse de la estrecha vinculación del Distrito Federal con el resto del área metropolitana, que hace que el Distrito Federal no sea más que una parte del mercado laboral de la gran conurbación. El equilibrio en cada uno de sus componentes geográficos, es función de la naturaleza e intensidad de los flujos -

migratorios que los ligan; así por ejemplo, si la mayor parte de las creaciones de empleo benefician a personas radicadas en la periferia del Distrito Federal, en el Estado de México, no se alcanzarían a cubrir las metas establecidas, a pesar del cumplimiento de la meta relativa a la cantidad de puestos creados.

Por este motivo, hay que esperar que las migraciones pendulares de salida y de entrada al Distrito Federal, conservarán en el futuro la misma intensidad; ello es la condición para que las metas mencionadas anteriormente sean significativas en un equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra en el Distrito Federal.

Según se definieron los objetivos del programa, se determinó una relación entre el corto y el largo plazo. Dado que los objetivos tienen un carácter integral, valedero para el Distrito Federal en su conjunto, se preve la instrumentación de una estrategia acorde que, sin embargo, sólo tendría carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los sectores privados y social. Las estrategias son flexibles y en algunos casos meramente coyunturales pues, en la medida en que vayan mejorando las perspectivas demográficas y económicas de la ciudad, se podrán desechar o replantear para adaptarse a las nuevas circunstancias, teniendo en cuenta siempre los objetivos nacionales y regionales.

Para alcanzar los objetivos del Programa de Empleo para el Distrito Federal, que como menciona el documento, pueden resumirse en la generación de mayor número de empleos, mejoramiento de la calidad de los puestos existentes así como de la mano de obra, redis

tribución del ingreso y satisfacción de necesidades básicas para toda la población, se determinaron las siguientes estrategias:

- a) "Estimular en forma selectiva ciertas actividades económicas y organizar la desconcentración de otras, de tal forma que se cumplan las metas de abatimiento del desempleo y subempleo y las de crecimiento demográfico del Distrito Federal".³⁷

Como se analizó en el diagnóstico, el Distrito Federal como toda área metropolitana, tiene una tendencia natural a crecer debido a la excesiva concentración de unidades productivas en esta zona, la cual tiene repercusiones a la vez sobre las nuevas inscripciones y la mano de obra de otras entidades que emigra, en busca de un empleo remunerativo. Si no se controla y limita esta expansión, los desequilibrios externos entre zonas del país continuarán en el futuro y, la ciudad de México verá crecer como en el pasado su población y su capacidad productiva, en detrimento de otras entidades que no serán capaces de retener a su población por falta de un número suficiente de ocupaciones. Ello, a su vez incrementaría las deseconomías de escala a que se enfrenta el Estado, para ampliar, mantener y operar el equipamiento y la infraestructura urbana.

Para corregir discrepancia en los dinamismos económicos de las regiones, se tiene que adoptar una doble estrategia: descentralizar a ciertas empresas por un lado, que deberán relocalizar con ellas a sus actuales empleados y reforzar a otras.

- b) "Como lo señala el Plan Global de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Urbano, se debe entender por política de desconcentra-

37. Ibidem, p. 19.

ción el traslado de ciertas instalaciones industriales y el control sobre las nuevas inversiones, que sean de ampliación o de creación, que van a realizar las empresas productivas".³⁸

En la actualidad, la política que se llevó a cabo en el ámbito del Distrito Federal, ha carecido de resultados por la insuficiencia de los instrumentos; estos deben elaborarse o perfeccionarse tomando en cuenta las condiciones específicas del sector privado y del sector público. La decisión de descentralizar establecimientos que pertenecen a empresas paraestatales debe tomarse a nivel del gobierno federal, en concertación con los responsables de estas empresas.

Para desconcentrar empresas del sector privado, se utilizó esencialmente hasta la actualidad estímulos fiscales, que han tenido más efecto sobre la localización de nuevas plantas industriales, que sobre el traslado de las empresas capitalinas. Por tanto, se considera necesario complementar y ampliar la actual reglamentación.

La experiencia de países extranjeros que tuvieron que corregir, como México, una tendencia a la concentración excesiva de su potencial productivo, como fue el caso de Inglaterra o Francia, entre otros, indica que los resultados alcanzados por medio de un dispositivo incitativo son generalmente insuficientes. En estos países, la política se mostró eficaz en el momento que se optó por someter las decisiones de inversión nueva a una previa autorización de la administración.

Las empresas pequeñas que no ocupan una superficie mínima fue

ron generalmente exentas de esta obligación. Con base a ciertos - criterios, se pudo organizar un cambio de localización de las empresas más problemáticas para el desarrollo equilibrado de la sociedad.

Desde el punto de vista de la ocupación, parece necesario conducir esta política con ciertas precauciones, a fin de que no se traduzca en un aumento del desempleo. Por eso, se sugiere dar una atención especial a los trabajadores de las empresas que van a -- desconcentrarse, asegurando sean parte de la mudanza en el momento del movimiento de la empresa industrial o, de una nueva ocupación en el mercado de trabajo capitalino. Se contará para esta última fase con la ayuda del servicio del empleo, que podrá intervenir tanto en el traslado como en la búsqueda de una nueva plaza o, en la organización de una acción de conversión profesional.

c) "Reforzar, consolidar y mejorar la eficiencia de las unidades -- que parece deseable mantener en la entidad".³⁹

El criterio de no contaminación ambiental debe prevalecer en la selección y definición de las empresas o ramas, aptas para permanecer en el Distrito Federal, al mismo tiempo que se consideran otros factores importantes; al respecto, el Programa de Empleo -- propone:

El tamaño. En donde por regla general las pequeñas y medianas industrias son relativamente frágiles, dada su menor capacidad financiera comparada con las empresas de mayor tamaño; debe considerarse también que reciben su fuerza de un factor específico al espacio donde están localizadas: como son las relaciones de amistad

39. Op. Cit. Planeación del Empleo, p. 20.

y contactos interpersonales, a los cuales acude tanto para operaciones comerciales como reclutamiento de la mano de obra, de crédito, etc. sin el beneficio de estas relaciones humanas, gran cantidad de unidades verían disminuidas su eficiencia y rentabilidad económica. En el caso de las empresas más grandes, la dimensión humana del espacio geográfico no tiene la misma importancia en la medida que recurren a relaciones más institucionalizadas para obtener los mismos servicios. Desplazar por lo tanto a una pequeña empresa constituye entonces una amenaza para su futuro desarrollo.

Otra consideración es el aspecto urbanístico. Es importante señalar que el desarrollo de las pequeñas empresas es congruente con los objetivos urbanos que se han fijado para el Distrito Federal, en la medida que no contribuyan a la expansión del área conurbana; al contrario, la vocación de estas unidades es la de infiltrarse en los lugares abandonados o subutilizados de la ciudad participando de esta manera en la realización del objetivo de densificación de la zona urbana. Ello hace posible una localización compatible con las orientaciones definidas a nivel de cada delegación, en cuanto al uso del suelo y al ofrecimiento de fuentes de empleo, que contribuyan a la autosuficiencia de los barrios o colonias y la disminución de la demanda de transporte.

La relación capital-trabajo. Este criterio, según el uso que de él se hará, servirá para reforzar el carácter intensivo en mano de obra de las empresas del Distrito Federal o al contrario, elevar paulatinamente el nivel capitalístico de su potencial productivo. En favor de esta segunda opción, existen varios elementos.

Se mencionará como uno de los más importantes, el costo elevado de la infraestructura que hace necesario acercar los precios de los servicios públicos a su costo real, política más aceptable y más viable para las empresas de mayor productividad.

No obstante, sería conveniente manejar este criterio en función de la situación del empleo y de las necesidades específicas para cada período.

La relación con otras ramas de actividad. Con la perspectiva de minimizar los movimientos de partes o productos terminados entre entidades como dentro del Distrito Federal, se considera conveniente el no estimular actividades cuyo desarrollo futuro está previsto en otras regiones, (por ejemplo: partes o componentes de automóvil, cuando la industria automotriz se encuentra localizada fuera del Distrito Federal). Por lo contrario, el hecho de servir al abasto de la ciudad de México, en especial aquel que contribuye directamente a satisfacer los mínimos de bienestar, constituye un factor en favor del mantenimiento de la industria en la ciudad. La capacidad de absorber y formar la mano de obra ociosa del Distrito Federal, en razón de su insuficiente capacitación y mala preparación para el trabajo industrial.

Entre los problemas más preocupantes de la situación ocupacional del Distrito Federal, entra la presencia de un amplio sector informal, refugio de una parte significativa de la población en edad activa que se dedica a actividades no especializadas. Los objetivos del programa del empleo considera como prioritaria la integración, dentro del sector formal, de la población que vive hoy

en condiciones de marginados.

Las empresas que se muestran capaces de ofrecer empleos de -- transición para la mano de obra del sector informal, podrían beneficiarse de condiciones particulares para su desarrollo, en la medida que constituyen el medio idóneo para una progresiva homogeneización del mercado de trabajo.

d) "Reforzar la coordinación entre sectores de la administración pública".⁴⁰

Cambiar una tendencia existente desde la colonia y que se intensificó a lo largo del tiempo requiere de los esfuerzos de todos los sectores de la administración pública, tanto para precisar y afinar el objetivo que se persigue, en particular en cuanto a ramas de actividad, como para poner en marcha las políticas, -- programas o acciones que concurran a la realización de este objetivo.

Para dar viabilidad a esta estrategia, se recomienda la creación de órganos institucionales de coordinación que tendría que actuar en dos diferentes niveles de la política; este aspecto es de hecho la fundamentación del objetivo de esta tesis, ya que el estudio se enfoca esencialmente en el análisis de las acciones de dichos organismos.

En cuanto a los niveles de la Administración pública, éstos se determinan de la siguiente manera:

El primero, lo constituyen la definición y especificación de la estrategia económica para el Distrito Federal. Esta responsabilidad es de la competencia del sector de programación económica -- del país, pero es recomendable que se identifiquen las activida--

des o empresas que deben de estimularse o desplazarse, con base a criterios de ocupación, situación del mercado de trabajo y características de la mano de obra y no sólo con base a criterios urbanísticos o económicos.

Una coordinación es también indispensable en la conducción de la política; si se crea por ejemplo, un órgano administrativo para controlar y autorizar las nuevas inversiones productivas dentro del Distrito Federal, se recomienda ofrecer a los responsables del sector del empleo, un lugar de primordial importancia en este organismo.

- e) "Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral vigente en cuanto a la jornada de trabajo, seguridad social, higiene, estabilidad y formas de contratación, coordinando las acciones de los organismos responsables de tal vigilancia, a saber; Dirección General de Trabajo y Previsión Social por parte del Departamento del Distrito Federal y la dependencia correspondiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (UCECA, Dirección del Empleo)".⁴¹

Se podrá observar que, para que la actual vigilancia tenga mejores resultados, debería preverse, además de la coordinación anteriormente mencionada, una ampliación del cuerpo de inspectores del trabajo, cuyo número es obviamente insuficiente en la actualidad en relación al número de establecimientos que existen. Los métodos de trabajo, de información y de control de la actividad que desempeñarán los inspectores del trabajo, merecen también una revisión en la perspectiva de los objetivos perseguidos.

41. *Ibidem*, p. 23.

Se puede prever también convenios con el sector privado y organismos sindicales y otras organizaciones de trabajadores para dar mayor viabilidad a la estrategia de mejorar el cumplimiento de la legislación laboral.

f) "Fomentar las acciones de capacitación de mano de obra para el trabajo y reforzar el servicio del empleo".⁴²

El aparato productivo del Distrito Federal es probablemente uno de los más diversificados y técnicamente más sofisticados del país y, por tanto, requiere para su funcionamiento de una amplia gama de calificaciones no siempre disponibles dentro del mercado de trabajo. Así se podrá satisfacer las necesidades, sólo por medio de acciones permanentes de capacitación, como lo tiene previsto la Ley Federal sobre la materia.

Respecto a las empresas que en la actualidad no cumplieron -- con sus obligaciones en materia de capacitación, se sugiere un estudio para analizar las características de estas empresas (actividades, localización y geografía, y características de la mano de obra como: edad, remuneraciones, etc.).

Contando los resultados de estudio, se podrá proponer acciones de información, formación y promoción, para facilitar el cumplimiento legal.

La satisfacción de los requerimientos de mano de obra calificada no resultará única y exclusivamente de las acciones de capacitación. Otro factor importante es la movilidad de los trabajadores, movilidad de tipo geográfico o movilidad profesional.

Al respecto conviene fortalecer la actividad del servicio del

empleo, capacitación y adiestramiento del Departamento del Distrito Federal a cargo de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (antes, UPECA) integrada al Servicio Nacional del Empleo, la cual contempla la realización de diversas actividades entre las que se cuentan los estudios de mercados de trabajo y la colocación individual y masiva de los trabajadores, tanto internamente como fuera de la entidad, con la intención de optimizar el uso de los recursos humanos existentes.

Así con los instrumentos disponibles legales e institucionales, podría mejorarse la fluidez del mercado de trabajo y su adaptación a los puestos de trabajo existentes.

El desarrollo futuro del servicio del empleo del Distrito Federal y sus actividades complementarias, figura como una propuesta de acción inmediata.

- g) "Continuar, ampliar y fortalecer una política de salarios y de prestaciones al trabajo, congruente con los objetivos de satisfacer las necesidades normales de una familia y que contribuya a evitar que los menores de 14 años se vean obligados a ingresar al mercado de trabajo, presionados por las necesidades de complementar los ingresos de la familia".⁴³

La remuneración del trabajo tiene que ser objeto de una protección justa en contra de los aumentos del costo de la vida, en particular el salario mínimo; este resultado se obtendrá de un mejor control sobre las remuneraciones pagadas y una mejor oferta de bienes y servicios, a precios accesibles. A la preservación

43. *Ibídem* p. 24

del poder adquisitivo del salario, deben aunarse aumentos en función de los incrementos de la productividad logrados, los cuales tienen que analizarse y determinarse en forma sistemática en todas las empresas, con el objetivo de lograr una distribución equitativa del ingreso y la creciente participación del factor trabajo en los beneficios del desarrollo.

Otros medios lo constituyen la red de tiendas de descuento para los trabajadores, el mejoramiento del abasto de productos de consumo básico a precios populares: alimentos, vestido, medicamentos y artículos escolares y el derecho a crédito para la compra de bienes de primera necesidad.

- h) "Mejorar la dotación y la eficiencia de la infraestructura el equipamiento y los servicios urbanos, continuando los programas de construcción de estas obras, así como el número de viviendas adecuadas al crecimiento de la población en el marco de objetivos del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, incluyendo también la ampliación de la cobertura de los programas de salud, las campañas preventivas y nutricionales así como el apoyo a la investigación tecnológica de medicina y programas de mejoramiento de la vivienda y del medio ambiente".⁴⁴

Esta estrategia se refiere a mejorar constantemente las condiciones de vida de la población, sobre todo aquella que vive en niveles de marginalidad; las decisiones relativas a la infraestructura y los servicios urbanos, intentan reducir las diferencias de las condiciones de vida en la población, dando especial atención-

a la franja que no cuenta con los beneficios mínimos de bienestar; es decir a la población con menores recursos.

Nuevamente se requiere aquí de la coordinación, concentración y unificación de esfuerzos por parte de las entidades del sector público que actúan en estos campos, de la concertación de acciones con las empresas constructoras y con el aparato de salud privado, sin olvidar la importancia que la participación ciudadana activa tiene en el diseño, difusión e implementación de los programas pertinentes.

A manera de conclusión general sobre este documento, vale abundar en lo que ya se mencionó en párrafos anteriores; se trata de un documento contenido en la macroplaneación que precisamente por su generalidad es difícil de aplicar en su totalidad y al pie de la letra; al igual que otros documentos convertidos en planes y programas, adolecen de toda una metodología que permita avanzar paso a paso frente a cada acción y con ello llegar a la obtención de las metas establecidas. Hablar del proceso directo entre la macroplaneación y la microplaneación, es citar la carencia de instrumentación que permita medir los resultados de cada acción, -- siendo éste un defecto común en los planes, programas, documentos y tareas emprendidas por el gobierno mediante los cuales se intenta en México llevar a cabo acciones concretas de planeación.

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO
EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL -
PERIODO 1982 A 1988.

3.1. CONCEPTOS GENERALES SOBRE EL EMPLEO Y SUS CARACTERÍSTICAS.

El estudio del empleo en el campo de las ciencias sociales ha recurrido a infinidad de conceptos y la mayoría de ellos, se generan en los países industrializados; sólo hasta los tiempos más recientes algunos autores se han preocupado por acuñar definiciones que representen de manera más fiel la realidad de nuestro país y el mundo moderno, o bien han adoptado los términos utilizados internacionalmente en los países capitalistas desarrollados, a las características que el fenómeno social tiene en México.⁴⁵

Cada vez más se ha intensificado el interés por estudiar el tema del empleo, como un recurso para contribuir a aportar vías de acción tendientes a mejorar el nivel de vida de los individuos. Ante esta afirmación, "un empleo es la actividad que permite contribuir al curso de la vida colectiva y permite, a cambio, satisfacer las necesidades individuales y familiares de quien la ejecuta".⁴⁶

Concretamente en el caso de México, la fundamentación legal del empleo y previsión Social se establece en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se manifiesta bajo los términos de dignidad social y utilidad, el trabajo del individuo y su bienestar, ya que sólo mediante la retribución económica, es posible cubrir las necesidades básicas de su subsistencia.

Este marco jurídico establece los elementos básicos que habrán de contribuir y conjugarse en las acciones encaminadas a la

45. Organización Internacional del Trabajo, ONU, Conferencias sobre el empleo. p. 16.

46. Labra, M. Armando. Políticas del Empleo, p. 4

realización del trabajo.⁴⁷

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo determina al empleo, como "un derecho y un deber social, no es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo preste y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".⁴⁸

Frente a estas disposiciones generales, el trabajo se establece mediante una relación, tomando en cuenta, el acto que le dé origen, es decir, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Uno de los intentos más serios al respecto, ha sido elaborado por Clara Jusidman, quien ha aportado importantes avances para lograr mayor celeridad y seguridad en el campo que nos ocupa, el empleo.⁴⁹

Jusidman señala "Que las personas que ofrecen sus servicios a cambio de un sueldo o salario, conforman la fuerza de trabajo" y hace notar que "La recepción de una remuneración en efectivo a cambio de la prestación de un servicio, es el elemento fundamental para distinguir a los trabajadores de los no trabajadores en una economía de mercado".⁵⁰

Uno de los problemas más graves de nuestra época es el desempleo, que a modo de deterioro económico causado principalmente por el exceso de desarrollo técnico productivo de la industria, ha ido restando vigor y perturbando el funcionamiento normal de la vida social, económica y política de México. Por ello, la falta -

47. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p. 92

48. México, Ley Federal del Trabajo... p.22

49. Jusidman Clara, Conceptos y Definiciones en relación con el empleo...p.3

50. Op. Cit. Labra M. p.11

de una adecuada planeación de la fuerza de trabajo y su adaptación a la industria es el indicador negativo para el sistema educativo y social de la población activa.

Se entiende por desempleado, no sólo al que careca absolutamente de ocupación, sino también a la persona empleada en condiciones inferiores, esto es, sin los medios necesarios para su subsistencia. Por lo tanto, todo aquel que teniendo aptitudes suficientes para trabajar y deseo de conseguir ocupación no encuentra empleo remunerado en condiciones normales, lo conocemos como desempleado.

Dentro de esta parte de la población ubicamos a las personas en edad activa, que no buscan empleo, por lo cual se entiende al que desea trabajar y estaría dispuesto a hacerlo en forma inmediata y se le ofreciera un empleo, pero no lo busca en forma activa.

En cuanto al desempleo, la doctrina clásica allá por el siglo XVIII, posterior a la revolución industrial, determina la existencia de un nivel medio de salario, que equilibraría el mercado laboral en un corto plazo; por lo tanto sostienen que "Si el salario fuese mayor habría desempleo, porque el capitalista no podría ocupar a los trabajadores requeridos; y si fuera menor quedaría insatisfecha la demanda de mano de obra por que los trabajadores no se emplearían en el corto plazo, a cambio de una remuneración insuficiente".⁵¹

El pensamiento clásico, se preocupa por la mano de obra como una mercancía más sujeta a un precio de equilibrio establecido automáticamente, basada en el nivel del salario la satisfacción de-

51. Ibidem, p. 12

las necesidades del empleo, tanto de los trabajadores como capitalistas.

En contraposición a esta doctrina, el análisis marxista crítica severamente a esta corriente; el pensamiento económico de Carlos Marx se enfoca principalmente en la incidencia de la lucha de clases, la pugna entre capitalista y asalariados, que redundan en el nivel de la ocupación y los salarios reales afectando, por ello y de manera directa, los intereses de una y otra clase social.

"De acuerdo con Marx, en el capitalismo la población está sujeta a las leyes generales de la acumulación de capital.

La racionalidad que prevalece no es el equilibrio sino el lucro, lo cual lleva al capitalista a minimizar el salario y el número de trabajadores para obtener mayor ganancia".⁵²

No sólo se adjudica parte del valor del trabajo asalariado lo que él llamó plusvalía, sino que naturalmente despliega tecnologías cada vez menos requeridas de mano de obra cada vez más automatizadas, así, una parte importante de la mano de obra en capacidad de trabajo, siempre ociosa, queda marginada de la actividad productiva en detrimento de su nivel de vida. Hoy Marx hablaría de Desempleo".⁵³

Retomando la conceptualización realizada por la Organización Internacional de Trabajo, sobre el desempleo, ésta asevera lo siguiente:

"Las personas comprendidas en el desempleo serán todas aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que, en un día

52. Birmingham Walter, Introducción a la Economía. p. 73

53. Op. Cit. p.13

especificado o en una semana especificada, se hallen en las siguientes categorías:

- Los trabajadores disponibles para el empleo, cuyo contrato de trabajo haya expirado o este suspendido temporalmente, que esten sin empleo y busquen trabajo remunerado durante un breve período especificado; con preferencia una semana;
- Las personas sin empleo que en el momento de que se trate se hallen disponibles para trabajar y hallan logrado un nuevo empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al período especificado;
- Las personas que hayan sido suspendidas temporal e indefinidamente, sin goce de remuneración".⁵⁴

El subempleo, es un concepto utilizado por los investigadores sociales para referirse a una de tantas manifestaciones acerca del empleo. Para Bantegui y Pérez, éste se explica bajo lo siguiente: "La inadecuada utilización de la fuerza de trabajo no se expresa en tantas personas desocupadas, sino en la carencia de empleo satisfactorio y continuo para las personas ligadas a algún trabajo."

Esta es una situación en la que la desviación de una cierta cantidad de trabajadores hacia otros usos no disminuirá en forma apreciable a la producción total de los sectores de los cuales es

desviado, y a eso se le conoce como Subempleo".⁵⁵

De igual manera el subempleo puede definirse como el desempeño deficiente de un trabajo, bien sea porque se labora menos tiempo del posible y deseable, o durante un lapso más corto del año, o por remuneraciones inferiores a las legales o justas. También se considera subempleo a quienes laboran en empresas de productividad demasiado bajas, por razones tecnológicas, financieras o comerciales que limitan el acceso al trabajador a los mínimos de bienestar social.

La organización Internacional del Trabajo, tras celebrar la Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo en 1966, en Ginebra, concluyó algunas precisiones sobre el término subempleo, cuya definición es particularmente importante porque en el Distrito Federal, tal vez como en pocas ciudades del mundo, ha permitido que muchas personas desempleadas sobrevivan, y que la inquietud social no se manifieste abiertamente, ni estalle.

La citada reunión indentificó dos clases de subempleo:

- Subempleo Invisible. "Existe cuando el tiempo en que trabaja una persona no es anormalmente reducido, pero cuyo empleo es inadecuado en otros aspectos tales como:
 - a) Cuando su trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad.
 - b) Cuando las ganancias que obtiene del empleo son anormalmente reducidas.

c) Cuando esta empleado en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente baja.

- Subempleo Visible. Abarca a las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante periodos inferiores al periodo normal de trabajo.

Se aclara allí mismo que el "Subempleo que se produce en las situaciones indicadas en la primera clasificación y los incisos A y B, suele denominarse subempleo encubierto, en tanto que la situación correspondiente para la segunda clasificación y el inciso C de la primera, se designan como subempleo potencial."⁵⁶

A continuación se cita otros conceptos que serán utilizados - en el presente trabajo y que fueron tomados del glosario del X -- Censo General de Población y Vivienda.

Ingreso. "Es la percepción total en dinero recibido por la persona empadronada durante el mes de mayo el cual pudo haberlo recibido por concepto de sueldo o salario, u otro tipo de pago. Este ingreso debe ser considerado en forma bruta, es decir sin descontar impuestos".⁵⁷

Ocupación principal. "Es el tipo de trabajo, oficio o profesión - especifica desempeñado por la persona que - trabaja durante el periodo de referencia. - Es el caso de las personas que tenían trabajo, pero no trabajaron, se refiere a las -- tareas que desempeñaban normalmente, en tan

56. OIT. Medición del Subempleo, Conceptos y Métodos. p. 13.

57. México, SPP, X Censo de Población y Vivienda. p. 29

to que para aquellas personas que buscaron trabajo y ya habían trabajado antes, se refiere a su último trabajo. En todos los casos, si las personas desempeñaron varias actividades, se refiere únicamente al trabajo considerado por ellas como principal".⁵⁸

Posición en el Trabajo: Es la situación o categoría de la persona en relación con su trabajo o empleo principal durante la semana del levantamiento del Censo.

Rama de Actividad: Se refiere a la actividad del establecimiento, empresa, institución o negocio, en el que trabajó la persona durante el período censal. Si la persona buscó trabajo durante el período de referencia y ya ha trabajado antes la rama se refiere a la actividad del establecimiento, empresa, institución o negocio en el cual tuvo su último trabajo.

Cabe señalar que no todas las personas en un establecimiento-empresa, institución o negocio, en este caso la persona se clasificó de acuerdo al producto que fabrica o al servicio que presta.

Trabajador no remunerado: Es la persona que no recibe ningún tipo de ingreso a cambio de su trabajo.

Trabajador por su cuenta: Es la persona que trabajó sola o asociada en su propio negocio o que ejerció una profesión u oficio sin emplear a al

guna persona mediante pago o remuneración, aún cuando pudo emplear a trabajadores, familiares o aprendices sin pago de ninguna especie.⁵⁹

Ingreso por capital: El uso del concepto de ingreso por habitantes es sólo un indicador técnico que resulta de dividir el ingreso nacional entre el total de la población, toda vez que en la realidad los ingresos de los individuos son muy heterogéneos.⁶⁰

Clasificando a la población en grupos y determinando el ingreso que le corresponde a cada uno de ellos, permitiría calcular la distribución del ingreso nacional.

La principal crítica hecha al modelo de desarrollo capitalista mexicano, y la más justificada, sin duda, es su incapacidad para distribuir los efectos del crecimiento entre los diferentes grupos sociales.

La inquietud en la distribución del ingreso con frecuencia se enfoca como un problema de concentración en los estratos superiores de la escala de ingresos y, en consecuencia, tiende a pensar en la política fiscal como el instrumento básico para combatir el fenómeno. No obstante, existen investigaciones que han demostrado que en comparación con otros países, la notoriedad del caso mexicano se deriva de la situación que sufren los grupos de ingreso en niveles inferiores de la escala de ingresos; es decir, que México sobresale por el acentuado grado de pobreza de los margina-

59. Ibidem

60. SPP, INEGI, X Censo..... p. 13

nados.

De acuerdo a las estimaciones realizadas hacia la distribución del ingreso, el ingreso mínimo para la población representada para 1988, sólo el 17.5% del promedio nacional de ingresos, lo que significa que la brecha entre pobres y ricos cada vez se va haciendo más grande. En cambio en cuanto a las clases altas e ingresos medios elevados, la concentración se presenta con mayor acentuación, alcanzando niveles más altos en la distribución del ingreso, sobre todo en los estratos superiores en cuanto a la posición con relación a los medios de producción.

El problema de proliferación de marginados o clases pobres en las ciudades, está directamente vinculado a la distribución del ingreso; de este modo, la pobreza del campo emigró a ciudades y no encontró posibilidades de superación efectiva, debido a que las oportunidades de empleos productivos fueron limitadas.⁶¹

Crecimiento Demográfico. El desarrollo de un país se mide desde el momento que su población se beneficia en forma general, pero debido a la tendencia a incrementar la tasa de crecimiento de la población, para 1988, se cuenta con una población joven de más de 25 millones de personas que día con día presionan sobre la demanda de empleo.

Ya que esta aseveración tiende a presentar a un país joven, con una población económicamente activa cuyas edades fluctúan entre los 16 y 30 años, misma que exige su incorporación a la pro-

61. Villa M. Rosa, La Distribución del Ingreso en México....p477.

ducción del país.

Existen 3 factores demográficos que deben ser analizados con respecto al desarrollo socioeconómico de México: El monto de la población; su tasa de crecimiento y la distribución por edades.

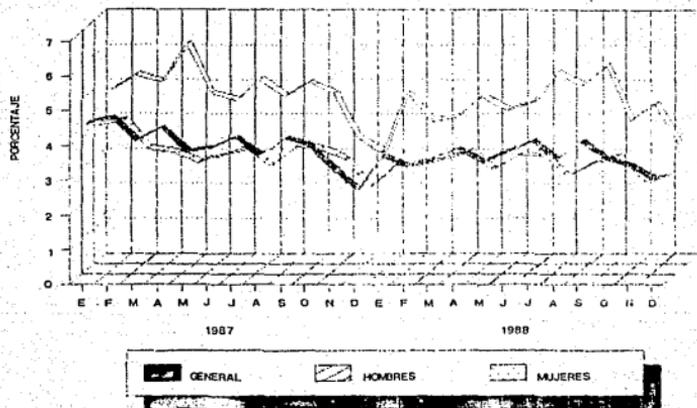
En cuanto a la participación de la población mexicana, el monto de la misma para 1980, fue de 67.4 millones de personas de las cuales 33.3 millones correspondían al sexo masculino y 34.1 millones se integraban por mujeres.

Una vez superada la tasa de mortalidad y estableciendo medidas que propiciaron mayor fecundidad, entre 1980 a 1988, la población tuvo un crecimiento de aproximadamente 22 millones de personas, que vino a constituir un total de 89 millones de habitantes en la República Mexicana.

El efecto combinado de los factores de mortalidad y natalidad, confiere fuerza y dinamismo al crecimiento demográfico y rejuvenece la estructura de la población, dicho crecimiento paso de un 1.4% en los años veinte, a 1.7% en los años treinta; 2.8% en los cuarenta, 3.1% en los cincuenta y 3.5% en los sesenta; para 1980, se empleo una política encaminada a la planificación familiar y la reducción de la tasa de crecimiento, que para los primeros años logro colocarse en un 3.8% y para 1988, se cuenta con una tasa de 2.4% de crecimiento poblacional.

En cuanto al rejuvenecimiento de la población, esta se distinguió por un mayor número de personas de edades que comprenden de 12 a 30 años de edad, alcanzando porcentajes del 53.8% para 1980- y 65.2% para 1984, cifras que revelan la presencia de una juven-

TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO



tud que viene presionando fuertemente sobre las oportunidades de empleo, ya que sólo el 35.8% cuenta con un trabajo digno. Para -- 1988, esta población joven se mantuvo en 66.7%.

La inclusión de las definiciones que aparecen en el apartado precedente, tiene la finalidad obvia en una tesis, de que en lo sucesivo se dé el significado allí precisado a cada concepto, cada vez que sea utilizado a lo largo del presente trabajo. Desde luego, algunos de esos significados están todavía siendo discutidos por los expertos internacionales, por lo cual no es remoto al lector le parezcan inadecuados en algún caso; sin embargo son convenciones que actualmente rigen y a las que es recomendable sujetarse en tanto no sean desplazadas por otras más convincentes.

Aunque aquí no será atendida de manera precisa por ser otro - nuestro propósito - mismo que fue señalado en el inicio- conviene tener en cuenta el señalamiento de Gloria González Salazar, quien advierte que "el estudio exhaustivo de los problemas de la mano de obra en México, implica entrar a una área de enorme extensión y complejidad pues el tratamiento de los diversos aspectos que -- comprende, esto es, la capacidad de absorción ocupacional de la - economía en relación a la presión demográfica y a las necesidades de quienes se hallan subempleados, las características de la mano de obra incluyendo habilidades y pericias para el trabajo, estructura y composición, remuneraciones por trabajo y grados de explotación de él, formas organizativas, etcétera, requiere el análisis de este proceso con respecto a los marcos estructurales, económicos, sociales y políticos de los que extrae sus peculiares mo

dalidades, y que en última instancia están determinados por los factores internos y externos propios del subdesarrollo y de la manera en que éste ocurre la formación de capital".⁶²

Y aunque como ya advertimos, no es propósito de esta tesis abarcar todas las consideraciones que la autora señala, pues ello aumentaría desmesuradamente su extensión y modificaría su objetivo, que es, al fin y al cabo, referirse a un problema práctico, es prudente tener en consideración lo dicho por ella.

"Entre los rasgos económicos y sociales que de manera descriptiva ilustra la situación de atraso y los bajos niveles de vida de los países subdesarrollados se pueden mencionar, por ejemplo - agrega González Salazar- el predominio de las actividades primarias, la escasez en la reserva de capital y la baja diversificación de la producción industrial; la existencia del subempleo masivo; la desigualdad en la distribución del ingreso; las elevadas tasas de fertilidad combinadas con tasas de mortalidad bajas; los índices considerables de analfabetismo; los perfiles educativos pobres y la superabundancia de mano de obra sin capacitación adecuada para el trabajo; la dieta deficiente, etcétera, aspectos todos ellos que se señalen bajo un indicador común: el reducido ingreso percapita de los países que lo ostentan".⁶³

El panorama que González Salazar señala en el párrafo antes citado, describe con precisión lo que ocurre en nuestro país, lo cual, por otra parte, no es ajeno al conocimiento de quienes somos testigos de la actual crisis económica, que ha deteriorado aún más los ya de por sí críticos niveles de desarrollo de la ge-

62. Op. Cit. González Salazar, p. 7.

63. Ibidem

neralidad de la población.

Las grandes ciudades como el Distrito Federal, donde se ubica nuestro estudio, son una especie de lente de aumento que multiplica los problemas propios del subdesarrollo. El hacinamiento, el subempleo, la promiscuidad, la delincuencia, la carencia de servicios básicos, la miseria, la vida infrahumana en la periferia, la contaminación del ambiente, la insuficiencia de todas las acciones gubernamentales tendientes a enfrentar los problemas, la llegada de grandes masas de población provenientes del medio rural, y otros rasgos no menos negativos, se hacen especialmente notables.

Así, en materia de empleo todo cuanto se hace parece ser irrisorio frente a un problema que diariamente es multiplicado por el ingreso de nuevos individuos a la población en edad de trabajar, además de que el deterioro general de nivel de vida hace que cada vez en edad más temprana se haga necesaria en los hogares la aportación económica de los hijos, la cual lanza a éstos prematuramente al mercado de trabajo.

En una brillante exposición, aplicando el criterio señalado por González Salazar, Jusidman elabora un diagnóstico ágil sobre la situación del empleo en nuestro país.⁶⁴

Aclara, en un primer término, que "el empleo es un fenómeno implicado en todas las actividades económicas. Por ello, la presentación adecuada de su situación y características requiere hacer referencia a las modalidades del proceso de desarrollo económico y social del país, así como a la estructura y funcionamiento

64. Citado por Jusidman C. Diagnóstico de..... p. 3,19.

del aparato productivo nacional".⁶⁵

Al describir las condiciones generales del empleo, señala las siguientes:

- El país adoptó un modelo de desarrollo económico sustentado en una estrategia de industrialización como eje dinámico de la economía. A partir de los años setentas, México adoptó una serie de políticas encaminadas al crecimiento del sector secundario; factores como el auge petrolero, el avance tecnológico en la producción en serie y la sustitución de importaciones en materia prima, lograron desviar el crecimiento sostenido para los tres sectores económicos, surgiendo la industrialización como único camino para el desarrollo nacional; más sin embargo, el sector agropecuario se vio abandonado por falta de tecnología, capital y principalmente fuerza de trabajo que atraída por las grandes empresas, dejaron sus cultivos para ingresar en ellas. Así mismo, el sector terciario quedó supeditado al comportamiento de la industria, provocando el incremento de servicios, comercio y por tanto una mayor absorción de mano de obra para el mismo.
- Lo anterior dio lugar, en términos generales, a ciertas formas de subordinación de los sectores agropecuario y de servicios a los propósitos del crecimiento industrial.
- Durante ese proceso se dió un incremento visible en el empleo, que condujo a suponer que el crecimiento del aparato productivo llevaría aparejado un aumento adecuado en la ---

creación de puestos de trabajo, sin embargo, la acumulación de capital, como ocurre en este proceso típico, dio lugar - al desplazamiento creciente de mano de obra en favor de la automatización o la introducción de grandes maquinarias. Es to se vio acentuado por la llegada de inversiones extranjeras principalmente.

- El aparato industrial se modernizó, pero de su actualiza--- ción se derivó que afectara las potencialidades de creación de empleos y alentará la distribución regresiva del ingre-- so, al mismo tiempo que aumento las presiones sobre la ba-- lanza de pagos.
- El papel secundario asignado a la agricultura, hizo que el medio agropecuario viera crecientemente disminuida su capa-- cidad como generador de empleos.
- La migración campo-ciudad se convirtió en una transferencia mecánica de los problemas del subempleo y desempleo. En se-- guida, la autora que citamos enumera los factores que influ-- yen negativamente sobre la demanda de mano de obra:
 - a) Las disparidades económicas y sociales entre grupos de individuos y entre regiones, como consecuencia del mo-- delo de desarrollo adoptado por el país.
 - b) El interés del aparato productivo por generar princi-- palmente artículos suntuarios no básicos.
 - c) La preocupación no siempre consciente, de atender prin-- cipalmente a los grupos de altos ingresos, sobre todo-- en lo que se refiere a la demanda de bienes y servi---

cios.

- Descuido de las necesidades básicas de la mayoría de la población.
- El olvido hasta hace dos décadas, de que el empleo debe figurar en un lugar preponderante en toda política de desarrollo.
- El desarrollo tecnológico, no siempre acorde con las necesidades y características del país.
- Falta de apoyo a las empresas pequeñas o dedicadas a la explotación de ramas tradicionales.
- Crisis económica actual.

Por lo que se refiere a los factores que afectan a la oferta de mano de obra, Jusidman, establece lo siguiente:

- " a) El desequilibrio en el ingreso de la población, que se traduce en la desigualdad de oportunidades para los individuos.
- b) Los bajos niveles de nutrición y salud.
- c) La dificultad del gobierno para atender a los grupos de población asentada en los medios rural y semiurbano.
- d) La marginación del medio rural.
- e) Crecimiento desmesurado y la mala distribución de la población en el territorio nacional.
- f) Tasas de crecimiento demográfico que, aunque tienden a descender a merced de acertadas políticas disuasivas y promociones emprendidas por el gobierno, siguen siendo altas.

- g) Concentraciones de grandes núcleos demográficos en - -
unas cuantas ciudades.

Posteriormente, la autora que citamos, menciona los rasgos so-
bresalientes del empleo en nuestro país.

- Alto índice de desempleo abierto.
- Elevada proporción de desocupación encubierta o subempleo.
- Un gran volúmen de subocupación.
- Migraciones masivas del campo a la ciudad.
- Emigraciones de fuerza de trabajo al extranjero.
- Tendencia que muestra a cada vez más jóvenes participando en el mercado de trabajo, como reflejo del deterioro general del nivel de vida.⁶⁶

Tras este diagnóstico podemos ubicar el asunto que nos ocupará en el resto del presente trabajo.

No queda duda tras revisar algunos estudios, en los cuales se presentan detalles precisos sobre el panorama económico de nuestro país en el campo y la ciudad.

Al panorama anterior, agreguese que en "México el aumento neto de la fuerza entre 1960 y 1980 era de 9 millones, mientras que para el período 1980-2000, se espera una cifra de 20 millones".⁶⁷

66. Ibidem 108

67. Farooq Ghazi M. Población y Empleo en países en Desarrollo.
p. 2

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION TOTAL, POR CONDICION DE ACTIVIDAD Y AREA GEOGRAFICA, AREA METROPOLITANA.

ESTIMADO PARA 1988.

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y AREA GEOGRAFICA	NÚMERO DE HABITANTES	%
AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO		
POBLACIÓN TOTAL	18'500,000	100
POBLACIÓN MENOR DE 12 AÑOS	5'223,000	28.2
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS	13'277,000	71.8
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		
ACTIVA	6'353,000	34.6
OCUPADA	4'211,000	22.8
DESOCUPADA	2'142,000	11.6
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA		
INACTIVA	12'147,000	65.4
DESOCUPADA ENCUBIERTA	1'113,000	6.0
QUEHACERES DOMÉSTICOS	4'571,000	24.7
ESTUDIANTES	453,000	2.5
OTROS	5'757,000	31.2
AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA		
POBLACIÓN TOTAL	2'642,857	100
POBLACIÓN MENOR DE 12 AÑOS	803,857	30.4
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS	1'739,000	65.6
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		
ACTIVA	588,000	22.3
OCUPADA	348,357	13.2
DESOCUPADA	239,643	9.1
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA		
INACTIVA	350,000	13.2
DESOCUPADA ENCUBIERTA	37,000	1.4
QUEHACERES DOMÉSTICOS	462,450	17.5
ESTUDIANTES	335,643	12.7
OTROS	158,571	6.0
AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MONTERREY		
POBLACIÓN TOTAL	2'176,470	100
POBLACIÓN MENOR DE 12 AÑOS	581,235	26.7
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS	1'495,235	68.3
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		
ACTIVA	770,470	35.4
OCUPADA	676,882	31.1
DESOCUPADA	93,588	4.3
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA		
INACTIVA	768,294	35.3
DESOCUPADA ENCUBIERTA	8,706	0.4
QUEHACERES DOMÉSTICOS	439,647	20.2
ESTUDIANTES	241,565	11.1
OTROS	76,176	3.5

FUENTE: México, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRÁFICA E INFORMÁTICA, Avance de Información Económica, EMPLEO, 1988 p. 12.

3.2 TIPIFICACION DEL EMPLEO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Con relación a los datos obtenidos por los Censos, se considera población económicamente activa a la que siendo mayor de 12 -- años, en la semana anterior a la realización del censo se encontraba en alguna de las siguientes situaciones:

- Realizó algún trabajo cualquiera como obrero, jornalero, patrón, empresario, empleador o por cuenta propia a cambio de un ingreso, cuando menos una hora en la semana de referencia.
- Tenía un empleado, trabajo o negocio al que no asistió en la semana de referencia por enfermedad, vacaciones, accidente u otra clase de permiso, ausencia sin permiso o descompostura de maquinaria, etcétera.
- Trabajo por lo menos 15 horas en la semana anterior al censo -- sin recibir pago a cambio en un rancho, taller, negocio u otro tipo de actividad económica dirigida por algún miembro de su familia, o propiedad de él.⁶⁸

Una vez analizados los diversos tipos de manifestaciones de la población económicamente activa; ésta se contempla en las personas empleadas y aquellas que carecen de una ocupación, mejor conocidas como desempleados.

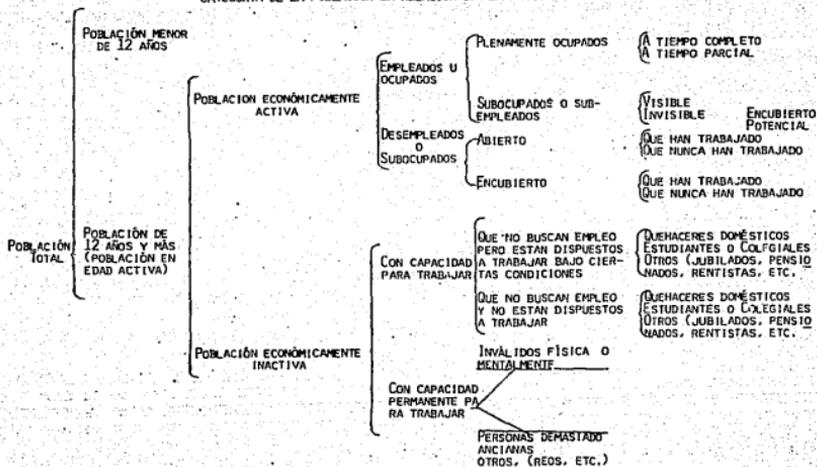
En estas dos manifestaciones ubicamos a una serie de tipos de trabajo, que parten del empleo, desempleo y el subempleo.⁶⁹

Las características que sobresalen en esta clasificación, permiten ubicar a la población y la ocupación que ésta tiene con respecto a su especialidad o preparación, su posición en el trabajo y esencialmente la calidad de tener o no un empleo en condiciones

68. Op. Cit. X Censo General..... p. 12

69. Ver clasificación del trabajo en la gráfica respectiva

CATEGORIA DE LA POBLACION EN RELACION CON LA ACTIVIDAD ECONOMICA



FUENTE: DIRECCION GENERAL DEL EMPLEO.

apropiadas. Retomando los términos de Clara Jusidman en referencia a estas clasificaciones, se interpreta lo siguiente: "Si colocáramos en una escala gradual el problema del empleo, diríamos -- que aquellas personas que se encuentran en el cero, son aquellas que estando dispuestas a trabajar no tienen empleo, es decir, desempleados; y en el caso de las personas que se detectan en el -- grado máximo de la citada escala, estarían en condiciones de pleno empleo; por consiguiente, todas aquellas personas que se localizan dentro de la gama intermedia de cero a cien, se les conocen como subempleados, y precisamente ahí, es donde encontramos una diversificación de actividades que los economistas modernos, han dado en llamar economía subterránea.

Las características de la población mexicana, la determinan -- como una nación joven, donde más del 35% de la misma, las edades -- van de 0 a 20 años en promedio.⁷⁰

La población económicamente activa comprende tanto a los empleados o personas ocupadas en una labor y los desempleados o subocupados, mismos que de acuerdo a su categoría en relación a la actividad económica pueden estar plenamente ocupados, subocupados o subempleados y presentarse de manera abierta o encubierta según la naturaleza del trabajo desempeñado.

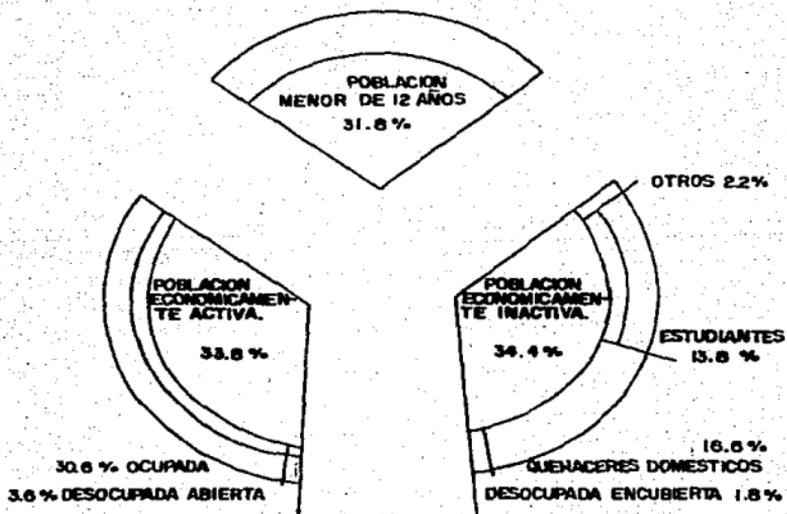
70. Op. Cit. Avance de Información Económica p. 16

AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

1988

CONDICION DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION

POBLACION TOTAL ESTIMADA 16'500.000
HABITANTES



FUENTE MEXICO, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadística
continuas 1988 pag.9

3.3 COMPORTAMIENTO DEL SERVICIO DEL EMPLEO DURANTE EL PERIODO DE ESTUDIO.

Es estudio de los problemas del empleo en nuestro país y particularmenté en el Distrito Federal, implica penetrar en una área de enorme extensión y complejidad, pues en el tratamiento de los diversos aspectos se requiere el análisis de este proceso con regpecto a los marcos estructurales, económicos, sociales y políticos, como lo señala González Salazar en una alusión ya transcrita aquí.⁷¹

La presentación de los principales indicadores socioeconómicos del Distrito Federal muestra las características y los logros de la estrategia de desarrollo en materia de empleo a lo largo de la historia del país.

No se pretende dar aquí una explicación exhaustiva de los factores relacionados con la evolución económica y social del país - sino únicamente destacar las condiciones más generales de la situación del empleo en el Distrito Federal, que ha conducido al estado actual de heterogeneidad en los mercados de trabajo y de desajuste entre la oferta y la demanda, con los consiguientes efectos diferenciales sobre los niveles de vida.

Con relación a las continuas encuestas socioeconómicas realizadas en México a través del Instituto Nacional de Estadística, - Geografía e Informática (INEGI), los investigadores sociales han determinado que el principal indicador que ha venido presionando sobre el problema del empleo en la nación, lo constituye el crecimiento demográfico, que durante lo que ha transcurrido del presen

71. Op. Cit. González Salazar, p. 118.

te sexenio se manifestó con más de 9 millones de personas, que re-
presentaron un índice aproximado del 2.4% de crecimiento poblacio-
nal anualmente; paralelamente, la población económicamente activa
aumentó el mismo ritmo, ocasionando un índice de desempleo que --
fluctúa entre el 3.6% para el periodo de estudio.⁷²

De acuerdo a las cifras proporcionadas por el último Censo de
Población y Vivienda para el año de 1980, el Distrito Federal con-
taba con una población de 6.2 millones de personas con edades de-
12 y más, que representaban el 69% del total de la población, lo-
cual viene a reafirmar que la mayor parte de la población, está -
compuesta por jóvenes; es decir, más de dos terceras partes de --
ella están constituidas por personas con edades de 12 a 35 años.
Mientras que para 1988 esta cifra se elevó a 11.3 millones de jo-
venes, es decir, que se duplicó la demanda de empleo, más sin em-
bargo, debido a la crisis económica de estos últimos años, las --
oportunidades de empleo, fueron disminuyendose.⁷³

El Distrito Federal con el paso de los años se ha convertido-
en una área metropolitana, cuya importancia demográfica ha creci-
do, al punto que para 1982 se contaba con 8.8 millones de habitan-
tes y para 1986, éstos ascendieron a más de 11 millones, o sea, -
que su población aumentó en 2.2 millones en sólo 4 años, asimismo,
para 1988, se registran cifras de casi 17 millones de habitantes,
toda vez que este crecimiento no ha sido mayor gracias en parte a
la tendencia descendente de la tasa de natalidad y la planifica--
ción de la familia.⁷⁴

Como principal centro de atracción y concentración de las ac-

72. Op. Cit. INEGI, Boletín Económico..... p.44

73. Ibidem, p.46

74. México, INEGI, Anuario Estadístico del Distrito Federal
T. 1, p. 371

CONDICION DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION DE 12 AÑOS Y MAS EN EL AREA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL. ENERO- MARZO.

CONDICION DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total	100.0	100.0	100.0
Población económicamente activa	50.0	70.2	31.5
Ocupada	48.2	67.9	30.3
Desocupada abierta	1.7	2.3	1.2
Con experiencia	1.7	1.8	0.8
Sin experiencia	0.5	0.5	0.4
Población económicamente inactiva	50.0	29.8	68.5
Desocupada abierta	0.8	0.6	0.9
Quehaceres domésticos	25.8	2.6	47.0
Estudiantes	21.0	22.9	19.3
Jubilados o pensionados	1.3	2.0	0.6
Incapacitados	0.4	0.5	0.4
Otros	0.7	1.2	0.3

FUENTE: México, SPP INEGI. Estadística continua, Distrito Federal. Enero-Marzo.

tividades de toda índole, el Distrito Federal cuenta con un mercado de trabajo amplio y activo, en el cual, los desequilibrios socioeconómicos son esencialmente de tipo cualitativo y abarcan diferentes aspectos del empleo; entre éstos, se menciona la existencia de condiciones de trabajo que presentan desigualdad para los trabajadores, falta de prestaciones sociales y unidades productivas que siguen manteniendo la idea de la escuela clásica de la -- economía: el Maquinismo, en donde los subordinados son comparados como maquinas, olvidando el factor humano como desarrollo de las mismas y del propio empleado, a través del bienestar social que involucra a su familia; la constante lucha entre patrones y trabajadores por definir el sueldo acorde a la realidad del mercado de consumo, es un factor más que muestra claramente las necesidades de quienes intentan trabajar, pero debido a la existencia de un mano de obra barata, estos sueldos son sumamente bajos con respecto a la economía nacional; así mismo, a pesar de contar con una legislación que establece la jornada laboral acorde con el tiempo de cada trabajador, en algunas empresas se sigue manteniendo la explotación de la jornada de trabajo, más sin embargo algunas unidades productivas mantienen una jornada de 8 horas diarias, respetando la Ley Federal del Trabajo, mientras que aquellas unidades que juegan con la mano de obra, hacen laborar a sus empleados, un mayor período al establecido y en algunos casos se respeta el horario, pero se disminuye el sueldo del trabajador. Se menciona a su vez, que debido al desarrollo de la mancha urbana en el Distrito Federal, la distancia entre el centro de trabajo y el hogar --

TASA DE OCUPACION, POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, EN EL AREA METROPOLITANA
DEL DISTRITO FEDERAL, ENERO-MARZO DE 1988

Grupos de edad	1986			1987			1988		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	95.7	96.5	94.1	95.8	96.6	94.3	96.5	96.7	96.2
12 a 19 años	87.6	89.3	85.3	89.5	90.2	88.3	90.7	91.0	90.1
20 a 24 años	93.9	94.0	93.6	93.3	93.8	92.5	94.8	94.5	95.3
25 a 34 años	97.4	98.3	95.7	97.3	98.2	95.5	97.7	98.0	97.1
35 a 44 años	98.3	98.4	97.9	98.2	98.8	96.9	98.7	88.6	98.7
45 a 54 años	98.2	98.5	97.4	98.1	98.3	97.6	98.6	98.4	99.5
55 a 64 años	98.1	87.8	98.9	98.2	98.3	97.8	98.4	98.6	97.9
65 y más años	99.1	99.1	98.9	98.7	98.2	100.0	97.8	97.5	98.8

FUENTE: México, Dirección del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, citando a Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, SPP, 1988.

del trabajador, se observa cada vez más amplia, ocasionando pérdida de tiempo en la transportación de un lugar a otro. Estos desequilibrios se presentan con mayor agudeza en esa parte de la población marginada y de escasos recursos, ya que un gran porcentaje de su sueldo se destina a la transportación; así como alimentación fuera de su domicilio, aumentando paulatinamente los gastos familiares.

En cuanto a las características de la población en edad activa, para 1988, en el Distrito Federal se registran un total de -- 10.5 millones de personas, de las cuales sólo 5.3 millones vienen a conformar la población económicamente activa, ya que el resto -- queda integrada por amas de casa, estudiantes, ancianos, personas con deficiencia física o mental, etc., colocándose por consiguiente en la franja de la población económicamente inactiva.⁷⁵

En lo que se refiere al incremento de la población económicamente activa, la masculina y femenina se incrementaron en 1988 a un 4.7% más de la existente, y 3.8 respectivamente. Las labores -- desarrolladas por éstas últimas se enfocaron principalmente a actividades del sector terciario y en algunos casos abordaron el -- área industrial, colocándose en talleres de costura y algunas unidades productivas de escasos recursos, donde en la actualidad, se continua la explotación de la mano de obra, especialmente en el -- caso de la mujer, a pesar de que el índice de crecimiento femenino es menor al masculino, es claro destacar la presencia de las -- mismas en el mercado de trabajo del Distrito Federal, donde sus -- características presentan a una clase media cada vez más partici-

75. Ibidem, p. 375

pativa en la actividad económica del país, en este sentido, la mayor proporción, salen de este sector y exigen por consiguiente -- una oportunidad de trabajo en las empresas.

Se estima que en el área metropolitana del Distrito Federal, -- la tasa de ocupación de la población económicamente activa para -- 1988⁷⁶ era una tasa del 4.2% constituido por la población con edades que fluctúan entre los 12 y 35 años, en virtud de que las empresas sedan el lujo de no aceptar personas mayores debido a la -- gran demanda de mano de obra; una de las razones fundamentales en este problema la constituye la falta de capacitación y adiestramiento de la fuerza de trabajo, misma que aunada con la inexpe--- riencia y formación profesional, establecen la falta de oportunidades en trabajos calificados o con especialidad. Así se puede ma nifestar que mientras el país requiere de mano de obra califica-- da, acorde a las necesidades de la moderna tecnificación, los pro blemas de la educación y adiestramiento van creciendo año con año, tal es el caso, que el abandono de estudios en los niveles básic-- cos y profesionales, han sido uno de los graves problemas económi cos de México, asimismo, el analfabetismo, la actualización de -- programas de estudio y la falta de interés de los individuos para desarrollarse profesionalmente, han provocado la existencia de -- una fuerza de trabajo deficiente en el área técnica.⁷⁷

Considerando la distribución porcentual de la población ocupa da por rama de actividad, se detecta un claro desplazamiento de -- mano de obra dedicada al sector primario, hacia otras actividades económicas, ya que mientras en 1980 se contaba para el Distrito --

76. México, SPP. Información sobre Ocupación p. 16.

77. Observece el índice de desempleo en la gráfica siguiente.

TASAS DE DESOCUPACION, POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, EN EL AREA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL. 1986

Grupos de edad	1 9 8 6			1 9 8 7			1 9 8 8		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	4.3	3.5	5.9	4.2	3.4	5.7	3.5	3.3	3.0
12 a 19 años	12.4	10.7	14.7	10.5	9.8	11.7	9.3	9.0	9.9
20 a 24 años	6.1	6.0	6.4	6.7	6.2	7.5	5.2	5.5	4.7
25 a 34 años	2.6	1.7	4.3	2.7	1.8	4.5	2.3	2.0	2.9
35 a 44 años	1.7	1.6	2.1	1.8	1.2	3.1	1.3	1.4	.0
45 a 54 años	1.8	1.5	2.6	1.9	1.7	2.4	1.4	1.6	0.5
55 a 65 años	1.9	2.2	1.1	1.8	1.7	2.2	1.6	1.4	2.1
65 y más años	0.9	0.9	1.1	1.3	1.8	0.0	2.2	2.5	1.2

FUENTE: México, Dirección del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, citando al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, S.P.I. 1986.

Federal, con una tasa de participación de 0.8% sobre este sector, en 1988 ha disminuido al 0.5%, fenómeno del urbanismo y la desviación de mano de obra al sector terciario principalmente.⁷⁸

Por lo anterior se observa una clara tendencia a incrementar las filas de trabajadores que buscan empleo en los sectores: industrial y de servicios.

En el año de 1988, se muestra la presencia de una economía en desequilibrio, el cierre de pequeñas y medianas empresas, así como la pérdida constante del poder adquisitivo de los trabajadores, debido a fenómenos de la economía nacional, tales como: la devaluación de la moneda, y la deuda pública, mismas que años atrás, han provocado que las ramas de comercio y servicios disminuyan su actividad, ofreciendo condiciones de trabajo y remuneración insuficiente a una elevada proporción de trabajadores. Con una tasa de incremento anual del 4.1%, el comercio ha mostrado el mayor crecimiento entre las diferentes actividades en un periodo difícil, tanto para la economía del país, como específicamente para la del Distrito Federal.

En el mes de Diciembre, la tasa de desempleo abierto ponderada de las 16 Delegaciones, que comprende el Distrito Federal, fue de 2.9 a 3.3%. Por sexo, la tasa de desempleo abierto fue de 3.3% y 2.7% para mujeres y hombres respectivamente.

La Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, en su informe sexenal, establece, como resultados alcanzados por el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento para el periodo 1982-1988, en donde

78. Op. Cit. México, Estadísticas sobre el Empleo. p.37.

se brindó atención a 241,249 solicitantes de empleo en todo el -- Distrito Federal, a través de los 16 Centros Delegacionales de -- Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

En apariencia, se habla de rebasar las metas fijadas para este sexenio, con relación a los recursos que se cuentan, con cifras de 20.6% de eficiencia.

Más sin embargo, considerando, que existe una población de casi 18'500,000 habitantes, y de éstos, sólo el 33.8% se fijan como Población Económicamente Activa, sumando en consecuencia, un total de 6'253,000 personas, de las cuales se encuentran desempleadas 592,000, es decir, que en el Distrito Federal existe una tasa de desempleo del 3.2%; se nota con precisión que las cifras manifestadas como 20.6% de eficiencia de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, son del todo discutibles. Tal es el caso que para 1988, se brindó atención a 56,000 personas; y comparando que existe un desempleo de 592,000 para el mismo año, los servicios del empleo, apenas alcanzaron a cubrir realmente el 9% del desempleo, determinando por consiguiente, la necesidad de brindar mayor atención a sus actividades, y encomendar programas rectores sobre el empleo en el Distrito Federal.

La proyección para la elaboración de planes a futuro, debe basarse en la experiencia acumulada durante el presente sexenio.

El planteamiento del problema del empleo en el Distrito Federal para 1990 se considera como una acción a corto plazo y se basa principalmente en la previsión del crecimiento demográfico, -- que dará lugar, para el año mencionado, a una población de 19 mi-

EJECUCION DEL PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO DEL DISTRITO FEDERAL

ACTIVIDADES	UNIDAD DE MEDIDA	META	AVANCES REGISTRADOS						TOTAL	%/ META
			1983	1984	1985	1986	1987	1988		
PROMOVER EL EMPLEO, LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO.	PERSONA	200 000		34 883	42 900	65 746	41 720	56 000	241 249	120.6
ELABORAR ESTUDIOS SOCIOECONOMICOS	ESTUDIO	108		20	19	23	26	108		100.0
NOTIFICAR A LAS EMPRESAS LAS RESOLUCIONES DE LA DIRECCION	NOTIFICAC.	25 200			3 832	9 286	9 109	10 800	33 027	129.0
FUENTE: DIRECCION GENERAL DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1988. MEMORIAS DE GESTION 1982-1988.										

llones de personas, esto debido a que el impulso a la planeación familiar permitirá reducir a 1.5% la tasa de crecimiento demográfico, tanto para el Distrito Federal como el resto de la República.

El gobierno del Distrito Federal a través del Plan de Desarrollo Urbano y los programas operativos a mediano y corto plazo. Se propone para 1990, aumentar la cantidad de empleos en forma tal que no se incremente el desempleo abierto y se cumplan las metas de crecimiento demográfico ya mencionadas, es decir, que no rebasen el 1.5%. La estrategia y las acciones quedan a cargo de la Dirección General del Trabajo y Previsión Social como órgano rector y de decisión, valiéndose de la participación de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal como el aspecto operativo de cada decisión en referencia al empleo.

El compromiso del gobierno federal y del Distrito Federal con la iniciativa privada, debe llevar a la urgente necesidad de crecimiento sostenido de la economía, y para ello se debe crear más de un millón de nuevos puestos de trabajo entre 1986 y 1990, los cuales estarían distribuidos de la siguiente manera:

- a. 55% en beneficio de la población masculina menor a los 60 años.
- b. 30% para la población femenina en edad activa.
- c. 15% se debe aceptar el trabajo de las personas mayores de 60 años, el cual disminuiría en 1990, hasta 200 mil empleos.

Actualmente la política del empleo trata de afrontar el verda

dero problema del subempleo. Por un lado, se busca que la participación de los menores de 14 años en la actividad económica disminuya, aceptando su participación sin afectar su asistencia escolar, así como que tampoco se vean obligados a trabajar para satisfacer sus necesidades. Los individuos de esta edad podrían incorporarse al mercado de trabajo solamente los fines de semana o en los períodos vacacionales. Así mismo, se establece que la remuneración al trabajo en ningún caso sería inferior al salario mínimo vigente y que este se ajuste a las fluctuaciones del costo de la vida.

En forma paralela, la Ley Federal de Trabajo será aplicada a toda la población laborante, en particular en los aspectos relacionados con la jornada laboral, la higiene y la seguridad, así como la capacitación y la seguridad social tanto del trabajador como la de su familia.

Se pretende que hacia 1990 a pesar de la crisis económica por la que atraviesa el país, se logre abatir el desempleo y subempleo en gran proporción y de acuerdo a sus diferentes manifestaciones erradicar una de las deformaciones de la economía que produjo el modelo de desarrollo adoptado por México⁷⁹ a partir de los años 30; este modelo surge con la visión, keynesiana de la economía con el fin de evitar la crisis, su análisis se establece a corto plazo para la política económica, ya que el cierre de miles de empresas originó el desempleo masivo. La principal tesis keynesiana en cuanto a la política del empleo se refiere al uso del gasto público para reconstituir la demanda efectiva y así es-

timular el ingreso y el consumo, las ventas y por consiguiente, -- las utilidades. Al elevar la demanda se provoca la recuperación económica, los niveles de inversión y disminuye el desempleo. Además, decrecen las presiones inflacionarias mediante los controles monetario y porque el producir más, la abundancia estabiliza los precios.

El principal problema de este modelo fue el hecho de que olvidó que en el mundo existen países subdesarrollados y que la agudeza de la pobreza tiene mayor arraigo en éstos; por tanto su tesis sólo se enfocó hacia los países industrializados provocando en el caso de México, que el sector privado encontrara en el gobierno federal, el salvoconducto para emplear a las personas que quedaban sin trabajo, haciendo crecer la burocracia y por tanto el gasto público que repercutió en la deuda externa del país.

Realmente este modelo puede aportar algunas ideas para acelerar el crecimiento económico del país, pero se debe tener cuidado en no caer en una política falsa que tenga como consecuencia los desequilibrios económicos de México.

En cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza, se propone alcanzar un mejoramiento sustancial y creciente entre los sectores que conforman la comunidad del Distrito Federal. La vía para ello la constituye una amplia integración del factor trabajo dentro del proceso de producción, al mismo tiempo que se otorga una justa retribución y una participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de los aumentos de productividad.

Principalmente se deberá mejorar las características de educación y formación de mano de obra tal, que ella este en condiciones de responder a los requerimientos de la evolución del aparato productivo; el desarrollo tecnológico del país se basa esencialmente en la introducción maquinaria y equipo moderno, sosteniendo para ello la participación de la sustitución de importaciones que, cada vez más, exige la especialización de la fuerza de trabajo, -- así mismo, dentro del programa del empleo se determina la participación del GAT mediante los compromisos de capacitación y actualización de los trabajadores del sector productivo, labor que debe considerarse vital para anteponer el desplazamiento de mano de obra en las unidades productivas.

Sin lugar a dudas, la especialización de los trabajadores viene a contribuir a incrementar la productividad, que no sólo se entiende en la empresa, sino de hecho en el desarrollo de los individuos fortaleciendo su autonomía y aumentando su potencial creativo en su propio beneficio, así como en la comunidad.⁸⁰

En referencia a la satisfacción de las necesidades básicas de toda población, el empleo y sus metas deben contribuir a ello, de acuerdo a lo que estipula el programa de gobierno y principalmente nuestra carta magna.

C A P I T U L O I V

EL CENTRO DELEGACIONAL DE PROMOCION
DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRA
MIENTO.

4.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

En este apartado se abordará el tema central y de interés para esta tesis, El Centro Delegacional de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (CEDEPECA); su funcionamiento y las políticas seguidas por éste en materia de ejecución y control de las actividades en relación al empleo en el Distrito Federal.

En atención a lo antes expuesto sobre su objetivo con respecto a el Programa de Empleo para el Distrito Federal, citemos que este surge como el brazo ejecutor de la política de empleo manifiesta en dicho documento.⁸¹

Su participación en el Distrito Federal será importante, siempre y cuando se cuente con el respaldo legal y autoridad para ejercer sus funciones; actualmente dichas actividades se han ido mermando conforme transcurre el tiempo, ya que por falta de apoyo institucional, pasó de ser un órgano de decisión y participación mediante autoridad, a una área indicativa para el sector privado - esencialmente, éste en virtud del poco interés que tienen los que toman decisiones sobre la economía política del país.

Las actividades y recursos con que cuentan los Centros Delegacionales, a corto plazo tienden a desaparecer como una muestra -- más de la falta de continuidad en los planes y programas del sector gubernamental, con especial atención a los cambios de sexenio, que al parecer es como si muriera la vida política del país y volviese a nacer con innovadoras ideas a tan sólo 6 años de gobierno; en México seguimos planeando a corto plazo, sin seguimiento y con

81. Op. Cit. Programa del Empleo... p. 76

trol, provocando que mucho de lo efectuado se desperdicie y lleguen los inovadores políticos y administradores públicos a descubrir el hilo negro de nuestra planeación, solo que tienen un sexo nio para resolver la problemática nacional.

Desde luego, existen en el Distrito Federal 16 Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento -- uno por cada Delegación Política del Departamento del Distrito Federal, mismo que presentan panoramas completamente diferentes entre sí, debido a su estructura ocupacional, aspecto geográfico y condiciones socioeconómicas del área donde se encuentra su ámbito de competencia.

Entre las principales funciones de los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento encontramos las siguientes:⁸²

a) Captar la demanda de empleo.

Mediante la promoción del servicio en cada colonia de la Delegación política se plantea la necesidad de dar a conocer las actividades de estos organismos; y con ello lograr que los habitantes de la jurisdicción delegacional acudan a los centros de trabajo -- cerca de su lugar de habitación.

En cuanto a resultados, éstos han sido favorables en una primera instancia, ya que lograron captar una cantidad enorme de desempleados, registrarlos y entrevistarlos; desafortunadamente esta demanda sólo fue y ha sido cubierta en un 15% ya que las oportunidades de empleo cada vez son más restringidas en cuanto a la calidad de la mano de obra por emplear.

Así para el año de 1988 se lograron captar más de 65 mil solicitantes de empleo, de los cuales sólo 9750 fueron canalizados a empresas para su contratación, quedándose únicamente a laborar -- 5462 personas, lo que equivale a un bajo rendimiento en cuanto a las metas trazadas por el Programa del Empleo para el Distrito Federal.

b) Captar la oferta de empleo.

Lograr que las empresas y aquellas unidades productivas de diversos sectores económicos, tengan confianza en las instituciones de carácter público, en este caso, de que éstas brinden las oportunidades de empleo mediante este organismo, a todos aquellos habitantes de la Delegación que circunscribe para evitar una serie de pasos que obstaculice la relación de los que ofrecen empleos - con los que los demandan.

Sólo mediante la eficiencia en el trabajo y organización de - los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, será posible que el sector privado participe en - esta labor y lograr colocar mayor número de solicitantes.

La mayor competencia de los Centros Delegacionales la consti- tuyen las bolsas de carácter privado, ya que actúan con fines lu- crativos y utilizan medios más atractivos y fáciles para los que- buscan empleo. (periódicos, revistas, televisión, etc.)

c) Detectar posibilidades de concertación de convenios para - la colocación de trabajadores.

Los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacita-- ción y Adiestramiento deberán fomentar la participación de las em

PROPOSICION DE INTEGRACION DE RECURSOS HUMANOS EN CEEPECA

DELEGACIONES
AZCAPOTZALCO
CUAHUTEMOC
HUSTINO A. MADERO
ITZAPALCO
MIGUEL ANTONIO
MENESTRALES CERRANZA
ALVARO OBREGON
BENITO JUAREZ
COYOACAN
ITZAPALAPA

JEFATURA	
Nº PLAZAS	PUESTO
1	JEFE
1	SECRETARIA
2	

AREA DE TRABAJO DE EMPLEO	
Nº PLAZAS	PUESTO
1	RECEPCIONISTA
1	CONSEJERO O ENTREVISTADOR
+	CONSEJEROS DE COLOCACION
1	
2	

AREA DE TRABAJO DE CALIFICACION O ADJUDICACION	
Nº PLAZAS	PUESTO
2	NOTIFICADORES
+	INTEGRADOR
1	
2	

* EN ALGUNAS DELEGACIONES, ESTOS PUESTOS PUEDEN REALIZAR LA FUNCION SIMULTANEAMENTE

PERSONAL TOTAL 8 POR DELEGACION
PERSONAL TOTAL 80 LAS DELEGACIONES

ESTA PROPOSICION SE AJUSTARA A LAS NECESIDADES OPERATIVAS DE CADA DELEGACION

presas, instituciones y sociedades en la creación de empleos, com prometiendo la colocación de desempleados en el área delegacional que corresponda. La aplicación de convenios permitirá planear en forma adecuada la canalización de solicitantes de empleo y evitar la duplicidad de funciones entre instituciones con el mismo fin, así como la competencia desleal de las bolsas de trabajo. Como -- ejemplo se puede citar que cuando un Centro Delegacional de Em--- pleo canaliza a un solicitante del mismo a una fuente de trabajo, esta persona se encuentra con otros canalizados por la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distri to Federal, del CREA, de bolsas de carácter privado, de institu-- ciones de beneficencia, etc., permitiendo al empleador, jugar con la mano de obra en cuanto a sus características personales y ni-- vel de especialización.

Uno de los casos más recientes que se determinan en este tipo de convenios, fue el realizado por la Delegación Azcapotzalco, la cual, en 1984, logró que algunas empresas aceptaran en sus activi dades, personas egresadas del Patronato Nacional de Reos Libera-- dos; o como el caso de la Delegación Cuauhtémoc que en 1985 logró colocar personal con carencia visual en unidades productivas e in clusive crear pequeños talleres que permitieron subsanar la econo-- mía personal y familiar en que se encontraban, evitando por consi guiente la mendicidad que era su último refugio para obtener dine ro para su manutención.

- d) Canalización a candidatos para obtener empleo o capacita-- ción.

Una vez captada la demanda de empleo, es necesario realizar una serie de entrevistas y pruebas de diferente tipo, para enviar a los candidatos más capacitados para cubrir una vacante de empleo, ya que debido a la gran demanda de trabajo, será necesario seleccionar los mejores en cuanto a su presentación y calidad de trabajo.

e) Promover acciones para la organización social del trabajo.

La organización social, significa el esfuerzo de cada individuo para comprender que vive y actúa siempre en grupo y que mediante éste será posible su desarrollo individual y de la comunidad; la organización y mantenimiento en unidades habitacionales, edificios y condominios es un ejemplo claro de crear empleos que permitan el mantenimiento y cuidado de sus instalaciones, creando trabajo para jardineros, plomeros, vigilantes, barrenderos, etc.

Para la realización de estas actividades será necesario contar con una estructura perfectamente definida, en donde se comprenda los puestos claves que habrán de funcionar para el cumplimiento de los objetivos fijados. Para ello, se propone un organigrama interno de los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, considerando los puestos que como mínimo habrán de formar parte del organismo en cuestión. Aunque es bueno mencionar que esta proposición se ajustará a las necesidades de cada delegación política y por consecuencia puede crecer o disminuir el número de personal participante.

La organización de los Centros Delegacionales de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cuentan con dos áreas básicas de opera

ción: Area de trabajo de Empleo y Area de trabajo de Capacitación y Adiestramiento; mismas que serán básicas en la realización de tareas de estos organismos.

Con relación al acuerdo número 10, expedido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal el 14 de Enero de 1980, ya citado en el presente trabajo, establece en su artículo quinto:

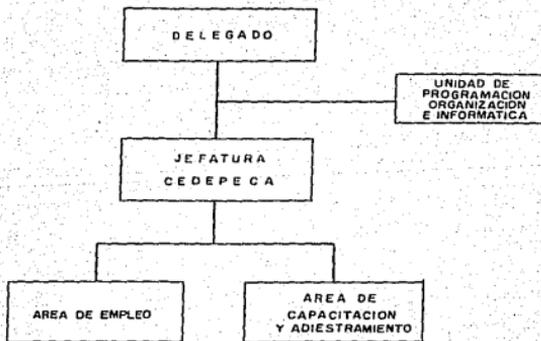
Los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal se constituyen como órganos eminentemente operativos y les corresponden de las siguientes actividades:

- "I Detectar y registrar vacantes en su jurisdicción, así como promover la colocación de solicitantes.
- II Realizar acciones sobre organización social para el trabajo.
- III Cumplir las normas y criterios de operación que establezca la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, para el adecuado funcionamiento del Centro Delegacional".⁸³

Una de las virtudes de este órgano es su estructura ágil, pues con un menor número de personal, se puede controlar los servicios del empleo, contando para ello con una Jefatura y dos áreas operativas, una de empleo y otra de capacitación y adiestramiento.

Otra de sus ventajas es que el Jefe o titular del Centro Delegacional Promotor de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, tiene acceso con el Delegado para tratar asuntos relacionados con el empleo en el área delegacional.

ORGANIGRAMA DEL CEDEPECA



En realidad esta estructura y la comunicación directa con el titular de la Delegación Política son un objetivo a largo plazo - ya que siempre ha existido una gama intermedia de puestos que desvirtúan la información y políticas en materia de empleo, restando le por consiguiente, importancia en sus actividades y desarrollo de los programas de trabajo encomendados.

Con relación al aspecto legal, éste viene a fortalecer la actividad de los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento a través del Acuerdo firmado por el - Jefe del Departamento del Distrito Federal y las instituciones en cargadas en materia de empleo, de llevar la política laboral del país.

Son atribuciones de la Jefatura del Centro Delegacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento:⁸⁴

- a. Promover los servicios que proporciona el Centro Delegacional. A través de los medios de comunicación y propaganda de sus actividades en cada localidad del Distrito Federal.
- b. Observar y hacer cumplir las normas y criterios de operación que establezca la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento para el adecuado funcionamiento del Centro Delegacional.

La falta de una debida planeación a tenido como consecuencia la desviación de las directrices que se señalan para cumplir con las metas y objetivos trazados; por consiguiente, en los aspectos de organización, puestos, líneas de mando y actividades, las 16 Delegaciones han variado constantemente, dejando a un lado la es-

estructura organizacional presentada como prototipo para todos los Centros Delegacionales.

c. Concertar compromisos de colocación individual de empleo.

Esto implica acercarse a las unidades productivas o empresas para brindarles los servicios del empleo en forma gratuita, y a cambio de ello, que éstas, se comprometan a dar empleos a los can-didatos idóneos para cubrir sus puestos vacantes.

d. Realizar acciones de orientación ocupacional.

Por experiencia personal y de algunos buscadores de empleo, se requiere un cuidadoso trato a las personas que se encuentran - desempleadas y buscan trabajo, ya que es necesario orientarlas so-bre las alternativas que existen para encontrarlo, ya que una per-sona sin experiencia y habilidad para conseguir empleo puede en un momento dado, frustrarse por la negligencia y apatía de aque- llos que van a brindar la oportunidad de buscarle un trabajo dig- no.

e. Coordinarse con la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, para la concertación de acciones de capacita- ción para el empleo.

En lo que respecta a esta atribución, los solicitantes de em- pleo que requieran alguna especialización como único medio de co- locarse en el mercado de trabajo, será indispensable implementar cursos de capacitación que vayan coludidos con la oportunidad de encontrar trabajo; esto significa que la relación Centro de Capa- citación-Centro Delegacional Promotor de Empleo, Capacitación y - Adiestramiento-Empresas; siempre deberán estar vinculadas ya que-

de no ser así, de nada serviría capacitar a desempleados, si éstos, no aplicarían sus conocimientos por falta de fuentes de trabajo.

Es muy criticable la situación que los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, capaciten por medio de becas a las personas desempleadas, y además se les otorgue una beca por tres meses con un sueldo de salario mínimo - mientras dure el curso, ya que el hecho de no mantener la relación antes mencionada, no se estaría cumpliendo con los objetivos del Programa de Empleo para el Distrito Federal; mientras que los capacitados, sólo vivirían una situación coyuntural para subsanar sus problemas económicos.

f. Realizar acciones de organización social para el trabajo.

Con la participación de las organizaciones vecinales, se deberá emplear mecanismos que permita mantener ocupados a todos aquellos que buscan un trabajo digno; estos pueden solo a través de dichas organizaciones que permitirían preparar fuerza de trabajo capaz de enfrentarse al mercado de trabajo y continuar con su vida rutinaria como estudiantes, amas de casas, jubilados, etc., tal es el caso, que se menciona la existencia de labores como: mantenimiento en unidades habitacionales o condominios, la limpieza en las calles, el lavado de autos, registro y participación de los diferentes talleres de la comunidad, comercio, pequeños talleres de costura y maquilado, así como la implementación de cooperativas para la producción de determinado material o producto.

g. Detectar los requerimientos de capacitación y adiestramiento-

formulados por las fuentes generadoras de empleo y proponer a la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento - la promoción de cursos conducentes.

Mediante el registro de vacantes de algunas empresas y la especialidad de las mismas será posible, detectar aquellos puestos que son más difíciles de encontrar candidatos, así como aquellos que - requieren una especialización para laborar; preparar cursos de capacitación con certificación válida para contar con la mano de - obra calificada que se requiere.

h. Remitir a la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, los informes y documentos que se generan con motivo de la operación del Servicio del empleo, capacitación y adiestramiento en el territorio de la Delegación.

Esta tarea forma parte de la importante coordinación de los organismo responsables de hacer cumplir el Programa de Empleo para - el Distrito Federal, con el fin de tomar decisiones acordes entre sí y de acuerdo a las características de cada Delegación Política del Departamento del Distrito Federal.

i. Efectuar estudios de mercado de trabajo, mediante censos económic^os por ocupación y ramas de actividad.

Con ello permitiría contar con información que muestre los resultados de la operatividad de los Centros Delegacionales de Promoción al Empleo, Capacitación y Adiestramiento y encauzar nuevas lineas de acción para su mayor eficiencia.

j. Promover el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de empleo, capacitación y adiestramiento en la empresa y -

vigilar su debido cumplimiento.

En lo que se refiere a capacitación en el trabajo, esta debe constituirse por medio de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento de cada empresa, y con ello hacer ver al empresario, que a mayor capacitación de la mano de obra, mayor será el rendimiento y calidad de su trabajo; beneficiándose ambas partes, es decir, patrón y empleado, que a su vez reditgan una mayor productividad para la economía nacional.

El área de empleo de los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento realizará las siguientes actividades:⁸⁵

- Recibir, evaluar y canalizar a los demandantes de empleo, hacia los trabajos idóneos de acuerdo a su capacidad.
- Detectar ofertas de trabajo y formular y mantener actualizado el catálogo de oferta de empleo.
- Captar las necesidades de capacitación del demandante de empleo y orientarlo sobre las instituciones instructoras existentes a las que pueda recurrir, así como sobre alternativas ocupacionales hacia las que denota aptitudes.
- Formular estudios delegacionales sobre el mercado de trabajo y organización social para el trabajo.

Asimismo, en materia de Capacitación y Adiestramiento se realizarán las siguientes actividades, tanto para los desempleados, como para los que ya se encuentran laborando en una unidad productiva.⁸⁶

- Requerir la constitución de las Comisiones Mixtas de Capacita

85. Ibidem, p. 57.

86. Ibidem

ción y Adiestramiento y la presentación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento, proporcionando la documentación oficial correspondiente.

- Asesorar en la constitución de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, así como en la formulación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento a los particulares que así lo requieran.
- Verificar que la documentación requerida y los datos de las mismas estén completos y se presenten en forma íntegra, y en su caso, relacionar y remitir de inmediato esta documentación a la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.
- Recibir, relacionar y remitir a la Unidad Promotora de Empleo Capacitación y Adiestramiento, las constancias de habilidades laborales que se presenten en la Delegación así como cualquier otro documento o consulta relativa a capacitación que presenten los particulares.

4.2 NORMAS Y LINEAMIENTOS DE OPERACION.

Las actividades del Centro Delegacional Promotor de Empleo, Capacitación y Adiestramiento serán enfocadas a contribuir a subsanar las condiciones prevalecientes de desempleo y subempleo, facilitando el acceso de la población a las actividades productivas, a fin de elevar sus niveles de bienestar, propiciando una mejor organización y una mayor transparencia de los mercados de trabajo en el Distrito Federal, con el propósito de ampliar y aprovechar mejor las oportunidades de empleo, capacitación y adiestramiento existentes.

Así mismo, este organismo debe propiciar la elevación de las condiciones de ocupación de la población subempleados a través de la promoción de la organización social para el trabajo, la capacitación y el adiestramiento y diversas medidas de apoyo oficial institucional.⁸⁷

En relación a las disposiciones generales para el desempeño de las actividades de los Centros Delegacionales, éstos deben sujetarse a los siguientes puntos:

a) Los servicios se proporcionarán:

- A todos los demandantes de empleo, en edad activa, sin hacer discriminación de edad, sexo, estado civil o religión.

- Todos los oferentes de empleo, cuyas actividades sean comprobadamente lícitas.

b) Los servicios se proporcionarán con las siguientes características:

87. Op. Cit. Programa del Empleo..... p. 76.

- Trato amable.
- No provocarán gastos.
- Trámites expeditos.

c) Solicitantes de Empleo.

- Se dará preferencia a los solicitantes originarios del Distrito Federal y en segundo término a los que tengan mayor tiempo de residir en la entidad.

- Los aspirantes deberán residir en la Delegación Política a que pertenezca el Centro Delegacional Promotor de Empleo, Capacitación y Adiestramiento donde presenten su solicitud.

- El Centro Delegacional Promotor de Empleo, Capacitación y Adiestramiento deberá establecer y mantener actualizado un registro de aspirantes de empleo.

d) Las definiciones de prospectos o búsqueda para cubrir una plaza vacante se sujetará a las siguientes bases:

- En un primer término deberá consultarse el registro de aspirantes del Centro Delegacional respectivo.

- En el caso de que ningún candidato registrado reúna los requisitos planteados en una oferta de empleo, se deberá recurrir a la búsqueda de prospectos a través de la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

- La Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento deberá buscar candidatos a la plaza vacante, preferentemente en los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento bajo su coordinación y en un segundo término, en otras bolsas de trabajo.

En caso de localizar prospectos en más de un Centro Delegacional de Empleo, la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento dará prioridad para ocupar la vacante, a aquellos -- que se encuentren registrados en el Centro Delegacional más próximo al que generó la oferta.

e) La recurrencia a otras agencias de colocación deberá hacerse - en base a los siguientes lineamientos:

- Que sean oficiales o del sector oficial y que no persigan fi nes de lucro.

- Que estén integradas al Servicio Nacional del Empleo, Capaci tación y Adiestramiento.

- Que estén establecidas en el área metropolitana, salvo los - casos previstos para el intercambio de información de solicitudes con la de provincia, integradas al Sistema Nacional de Servicio Pú blico de Empleo.

- Que se tenga establecido un convenio previo con las mismas, - aunque sólo sea verbal.

f) El Centro Delegacional de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, deberá captar las ofertas de empleo que exis-- tan en la Delegación a que pertenecen, con sujeción a las si-- guientes normas:

- Los servicios serán proporcionados en primer término a las - empresas localizadas en el Distrito Federal. En un segundo término y previo acuerdo con el gobierno del Estado de México, a las empre-- sas de toda la República Mexicana a través de la Unidad Coordina da del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

- El acuerdo para integrar a empresas del área metropolitana al Servicio del Empleo del Distrito Federal deberá ser efectuado por la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento. La operación del servicio con estas empresas, quedará a cargo del Centro Delegacional de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento que determine la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y quedará sujeto a las disposiciones que -- aquí se fijen.

- El servicio de colocación a todas las empresas de la República Mexicana, exceptuando las del área metropolitana, deberá -- realizarse a través de la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitacion y Adiestramiento.

- Se deberán establecer convenios para que la fuente de em-- pleo reporte directamente a los Centros Delegacionales de Empleo-- las ofertas de empleo que se generen.

- Los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitacion y Adiestramiento deberá establecer y mantener centralizado -- un registro de identificación de fuentes generadoras de ofertas -- de trabajo y de vacantes, y transmitir esta información a la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Desde el punto de vista organizacional, las funciones del Centro Delegacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, se basan en la elaboración y aplicación de los programas de trabajo, -- basados en el análisis de la oferta y demanda de trabajo en el área delegacional con el objeto de proveer de los recursos humanos a las empresas particulares y oficiales en su caso, por tal moti-

vo deberán realizarse las siguientes actividades:

Proporcionar la información sobre los servicios que ofrece el Centro Delegacional de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Dar asesoría en lo que respecta a los empleos y participar en los programas de capacitación y adiestramiento.

Implementar los mecanismos para la detención y registros de las vacantes en la jurisdicción delegacional.

Aprobar los lineamientos para la clasificación de la oferta de trabajo y para la realización del reclutamiento y selección de personal.

Difundir el contenido de las disposiciones legales con respecto a la capacitación y adiestramiento, sus alcances y criterios oficiales que normen la materia.

Concertar compromisos con organismos públicos y privados a fin de poder satisfacer demandas de empleo de la población desocupada.

Una de las metas planteadas por este organismo, será el establecimiento constante de vacantes para satisfacer la demanda de empleo, para ello es necesario detectar las mismas de manera actual y formal dentro del área delegacional, para canalizar a los demandantes de empleo, presentados por la central obrera, o cualquier fuente de reclutamiento existente, a los capacitados o a todos aquellos que lo requieran.⁸⁸

Las tareas a realizar involucran la captación por diferentes procedimientos, de las vacantes existentes, hacia los trabajos --

idóneos de acuerdo a su capacidad y a la relación de los solicitantes.

Se debe asegurar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la empresa o institución, para que el demandante ocupe la vacante solicitada; además deberá canalizar a aquellos demandantes de empleo enviados por las distintas organizaciones privadas y oficiales.

Resulta importante involucrar dentro de estas tareas, la actualización permanente de las fuentes de trabajo, a través del Directorio empresarial de la Delegación que corresponda.

Con relación a los programas emergentes de empleo para las dependencias oficiales, este organismo deberá intervenir en la contratación de los trabajadores, ya sea en forma eventual o definitiva.

- Calificar los formatos de registro y trámite de personal, - examen básico de conocimientos y anexar estos a la documentación aceptada.
- Evaluar integralmente a los aspirantes para su aceptación y rechazo.
- Elaborar la relación de los aspirantes seleccionados para participar en el programa, así como la relación de aspirantes en reserva.
- Elaborar y entregar credenciales que acrediten al aspirante como becario en curso de capacitación.
- Impartir cursos de capacitación y adiestramiento en coordinación con la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y A-

diestramiento.

- Establecer los contactos necesarios para lograr la preferencia del sector empresarial, en cuanto a la oferta de empleo mediante la correcta capacitación y adiestramiento.
- Informar periódicamente a la Unidad de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento sobre las actividades desarrolladas.
- Mantener activo el estudio y análisis del mercado de trabajo en el área delegacional.
- Proporcionar la información actualizada a las instancias -- que así lo requieran, para mantener el flujo de información en el Servicio del Empleo en el Distrito Federal.⁸⁹

Todas estas actividades se encaminarán a lograr que los Centros Delegacionales de Promoción al Empleo, Capacitación y Adiestramiento funcionen como una alternativa viable a lograr disminuir el problema del desempleo y subempleo que vive actualmente -- el Distrito Federal.

Asimismo se debe buscar, orientar, seleccionar y canalizar a aquellos desempleados de la comunidad por delegación, mediante -- jornadas de trabajo o recorridos por las zonas más desprotegidas; promoviendo sus servicios y registrándolos para su próxima contratación.

En el caso de que ningún candidato reúna los requisitos planteados en una oferta de empleo, se deberá recurrir a la búsqueda de prospectos a través de la Unidad Promotora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

89. *Ibidem* p. 85.

la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, y sus Centros Delegacionales.

Mediante estos servicios se realiza el análisis permanente -- del mercado de trabajo tanto del Distrito Federal, que es nuestro caso, como de todas las entidades federativas, determinando cuantitativa y cualitativamente sus tendencias y crecimiento. Este -- análisis generará la información oportuna para orientar a los sig temas educativos y de capacitación del Distrito Federal, a fin de hacer congruentes las habilidades y capacidades de la población -- con la demanda del aparato productivo.

Para cumplir esos propósitos, se establece que el Servicio -- del empleo, Capacitación y Adiestramiento del Distrito Federal se apoyará en un programa de promoción y difusión que sirva para desarrollar la imagen institucional de los Centros Delegacionales -- de Empleo, Capacitación y Adiestramiento; difundir entre los trabajadores, los alcances de la Ley Federal del Trabajo en materia de capacitación y evaluar el grado de penetración del Servicio del -- Empleo en el Distrito Federal y sus acciones entre la población.

A la par, el manual de operación analiza los recursos humanos y materiales mínimos que se requieren para la instrumentación del servicio y proponer iniciar operaciones para el período de referencia. ¹³

La coordinación institucional del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Distrito Federal se da mediante la -- creación de la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adies-

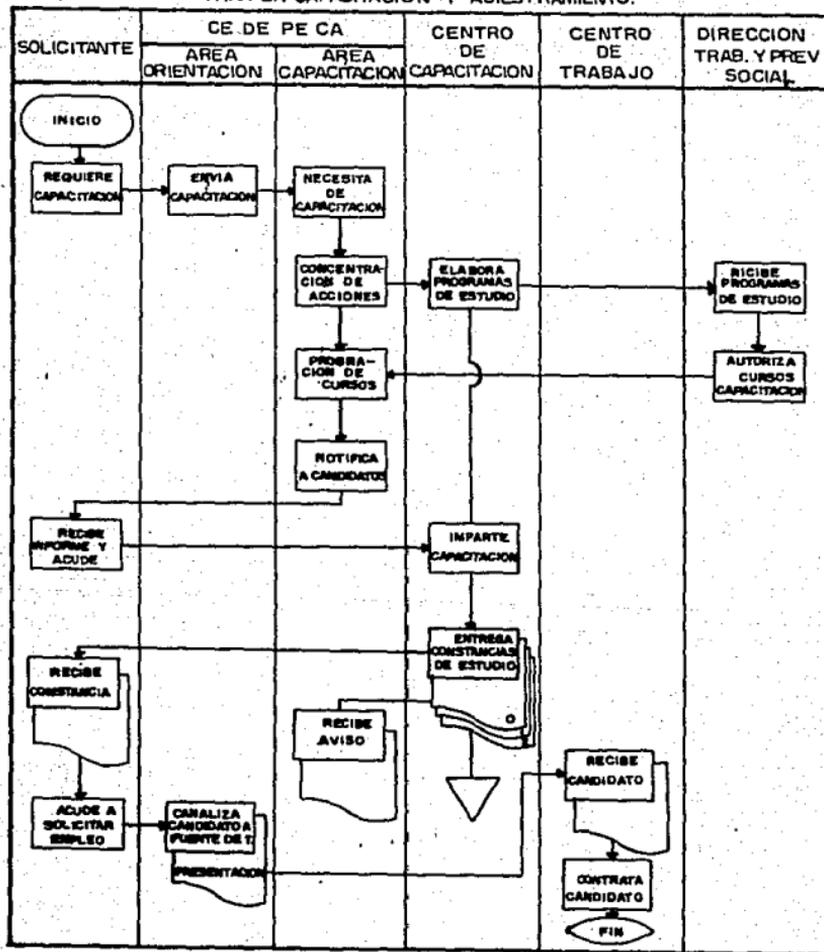
4.3 PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS.

Básicamente la labor de los Centros Delegacionales de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, se resume en tres procedimientos: el procedimiento para la colocación de solicitudes de empleo; el procedimiento para controlar el registro otorgado a Comisiones -- Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, así como los planes y -- programas aprobados a la fecha por la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento; y por último, el procedimiento para el cumplimiento de la obligación patronal de capacitación y adiestramiento en las empresas sujetas a la jurisdicción de las autoridades locales de trabajo.⁹⁰

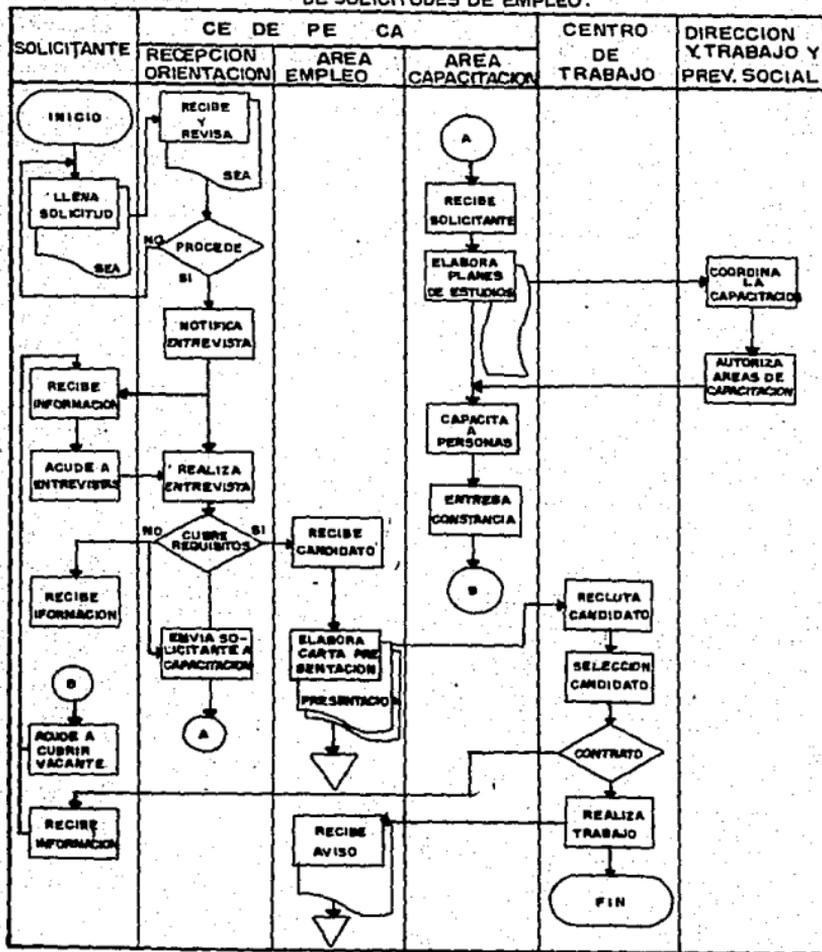
La interpretación de los diagramas de flujo ha estado sujeta a la actualización constante de cada paso en virtud de las condicionantes que presentan los Centros Delegacionales de Promoción -- de Empleo, Capacitación y Adiestramiento; pero a grandes rasgos -- presentan una visión global acerca de cómo y quién realizará cada tarea con el fin de manejar un control capaz de dar seguimiento y retroceso en su caso a las actividades seguidas para el cumplimiento de metas sobre el empleo.

90. Op. Cit. Manual de Funciones CEDEPECA, p. 66

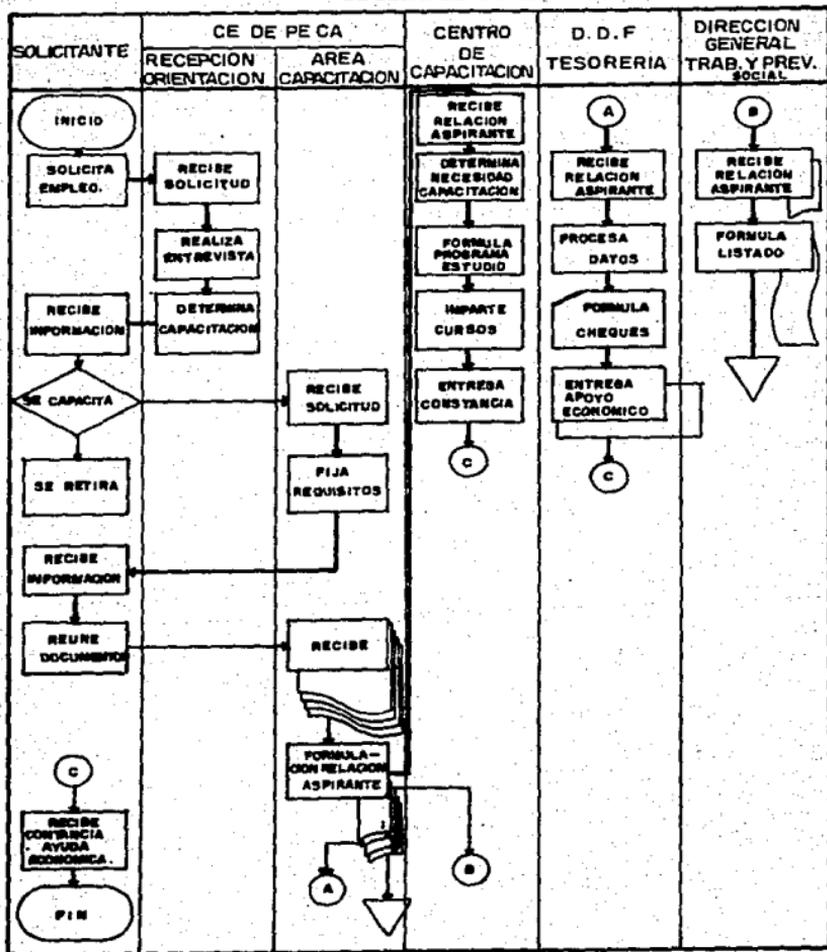
**PROCEDIMIENTO
PARA LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.**



PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCION DE SOLICITUDES DE EMPLEO.



PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE BECAS DE CAPACITACION



C A P I T U L O V

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL
SERVICIO DEL EMPLEO, CAPACITACION Y
ADIASTRAMIENTO EN EL DISTRITO FEDE--
RAL.

A lo largo de esta tesis, una vez que ubicamos la situación del empleo en el país y, específicamente, en el Distrito Federal, se expuso el funcionamiento de uno de los instrumentos de política laboral más avanzados, el Centro Delegacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, para combatir uno de los problemas más lacerantes en la República Mexicana, como lo es el desempleo y subempleo.

La solución a los problemas de empleo en el Distrito Federal y toda la República en general, a tomado mayor relevancia en los planes y programas del sector gubernamental; la participación de la iniciativa privada juega un papel muy importante pues de hecho esta en manos de ésta, la solución a tan grave problema que representa.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo manifiesta una planeación integral de cada sector involucrado en la política económica del país, señalando como prioridad la atención al desempleo y la estrategia para combatirlo.⁹¹

En este sentido, el Plan Nacional del Empleo, es el instrumento del gobierno federal para enfrentar la problemática durante el presente sexenio.

Hablar del Servicio Nacional del Empleo, es suponer una estructura perfectamente delineada que permitirá cumplir con los objetivos encaminados a reducir las tasas de desempleo y ampliar la situación de bienestar social para el trabajador y su familia.

En realidad, el diseño de una estructura organizacional que realice las actividades antes señaladas, es hablar de una planea-

91. Op. Cit. Plan Nacional..... p. 11

ción que debe ser tratada con mucho cuidado, ya que por lo general, estos planes se aplican directamente sin tomar en cuenta las condicionantes y procesos de coordinación de cada parte involucrada, provocando que los planes y programas por lo común fracasen o nunca lleguen a concluirse.

En términos generales, puede observarse que las perspectivas del Servicio de Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el Distrito Federal son promisorias, pues es un caso en el que es palpable como puede concretarse la política social en beneficio de la mayoría de la población, y particularmente, de los grupos más necesitados de apoyo, uno de los cuales los representa los que no tienen trabajo. Más sin embargo, la falta de continuidad en los planes y programas nos marcan una realidad concreta de una política coyuntural, ya que en este sentido, México necesita de planes a corto, mediano y largo plazo que rebasen dos o más sexenios para poder hablar de continuidad.⁹²

Desde luego, como todo esfuerzo, la labor del Servicio de Empleo, Capacitación y Adiestramiento es clara y objetiva; conviene sin embargo, realizar dos acciones importantes para su desarrollo en beneficio de la comunidad; por un lado es necesario que los responsables de estos mecanismos e instrumentos de empleo, esten concientes de el interés común y social que representa, ya que su participación y decisiones involucra el bienestar de muchas personas que aún confían en las instituciones públicas, especialmente, como última alternativa para encontrar trabajo; asimismo, será necesario que los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Ca

pacitación y Adiestramiento, continuen laborando en las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, más sin embargo, tanto los recursos humanos, materiales y financieros pasen a depender de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, del mismo Departamento del Distrito Federal, ya que se ha comprobado que cualquier actividad, política, norma o meta a lograr, se obstaculiza por quienes toman las decisiones en cada una de las 16 Delegaciones, tal es el caso, que por falta de transportación, línea telefónica, viáticos, y otro tipo de recursos, muchas empresas se niegan a participar en forma coordinada con este tipo de organismos del empleo, actuando por consiguiente, de manera individual o a través de las bolsas de trabajo de carácter particular, que aunque cobran, cuentan con la infraestructura para cumplir con las vacantes de las unidades productivas que así lo requieran. Por otra parte, es importante realizar acciones de promoción de manera inmediata, de su ampliación y servicios que presta, así como, la cobertura de sus acciones, que sin lugar a dudas, permitirá controlar las formas ilícitas que actualmente se emplean para trabajar, y capacitar al personal que así lo requiera.

Es importante que los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, popularicen su participación en la sociedad, así como su imagen institucional, pues no obstante de el enorme problema que representa el desempleo y subempleo, mismos que padecen vastos sectores de la población capitalina, asombra el desconocimiento total o parcial de su existencia entre éstos.

Entre las actividades que deberán realizar los organismos del Empleo, se encuentra la instalación de escuelas de capacitación de carácter técnico que además ofrezcan la oportunidad de colocarse en algún trabajo al concluir sus cursos; es decir; por cada escuela, debe existir un sin número de empresas que comprometidas con el bienestar de la comunidad, se comprometan con la misma a dar empleo a quienes se capaciten.

En materia de Legislación laboral, es importante que tanto los representantes de las organizaciones vecinales, actualmente conocida como Asamblea de Representantes de la población del Distrito Federal, así como aquellos que legislan por los intereses de la población de esta zona metropolitana, analicen las perspectivas en materia de empleo, buscando ampliar la cobertura legal de los organismos encargados del mismo, para sujetar a aquellos que juegan con la necesidad de quien tiene que buscar empleo.⁹³

Los sistemas educativos de nuestro país, así como las personas que han tenido la oportunidad de guiar su destino, se han quedado sufriendo un atraso en cuanto a sus programas de estudios, perspectivas de desarrollo nacional y principalmente, la evolución de los sectores productivos de la nación. Se siguen preparando profesionistas en carreras saturadas, y con obsoletos programas de estudio, ocasionando que su calidad y competencia con las instituciones, en cuanto a mano de obra calificada, se vea mermada ante las perspectivas que presentan las grandes industrias de cualquier sector económico del país.

Con el fin de reforzar la participación de los Centros Delega

cionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, - se considera prudente formular algunas sugerencias que brinden mayores perspectivas, tal es el caso que es oportuno manejar los siguientes aspectos:

- Ampliar los alcances del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Distrito Federal y, consecuentemente, aumentar los recursos humanos, materiales y financieros de los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Departamento del Distrito Federal, dada su gran importancia que como acción política y social representan para el trabajo.

- Aumentar la cobertura del Servicio de Empleo y, por tanto, - de los instrumentos operativos que vienen funcionando. Esto se refiere al aspecto territorial. Tal vez, dado el grado de complejidad que tiene el Distrito Federal, convendría concebir un mecanismo aún más específico que los propios Centros Delegacionales de Empleo, pero derivado y dependiente de ellos, que llegará a núcleos de población plenamente identificados como objetivos del Servicio del Empleo. Esto evitaría la dispersión de esfuerzos y propiciaría de ellos en los puntos más críticos para solucionar y combatir el desempleo.⁹⁴

- Empezar una campaña de sensibilización entre el público - que comprenda los objetivos, tales como:

a) Hacer notar la importancia de la capacitación y el adiestramiento para combatir el problema del desempleo y subempleo propiciando la mutua adaptación entre las características de la oferta

y las demandas de trabajo.

b) Destacar la importancia de la labor que realizan los Centros-Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, como parte del Servicio del Empleo para el Distrito Federal.

c) Visitar a los representantes gremiales de los empleadores, para convencerlos, de que el promover la ocupación de sus vacantes, por parte de los organismos del empleo en el Distrito Federal, recurrirán con mayor orientación los desempleados que pretendan cubrir sus vacantes; así mismo, si éstos utilizan los servicios de los Centros Delegacionales de Promoción de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, ayudarán a promocionarlos entre la población, especialmente de su existencia y los alcances que estos tengan.

d) Celebrar periódicamente reuniones de evaluación de los organismos de empleo, con el fin de asimilar con toda oportunidad las experiencias que se adquieren en el cumplimiento de los objetivos del Servicio del Empleo, y actuar en consecuencia con la mayor celeridad, tanto si se trata de corregir y perfeccionar procedimientos, como de modificar estructuras que la realidad haga evidentes como obsoletas.

e) Por último, se requieren formas y procedimientos más sencillos en cuanto a la aplicación de sus lineamientos, es decir, hablar de simplificación administrativa en relación a su funcionamiento, ya que el burocratismo y la lentitud de los mecanismos utilizados en cada tarea, trae como consecuencia, la mínima participación de los Centros Delegacionales de Empleo, Capacitación y Adiestramiento para combatir el desempleo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

- La estrategia para superar la crisis económica del país, debe involucrar el fomento a la creación de pequeñas y medianas empresas, así como la expansión de las ya existentes, - mediante incentivos fiscales y crediticios; el efecto social repercutirá en la ampliación de las fuentes de empleo para la comunidad en el Distrito Federal.
- La Planeación en México sólo tiene sentido, en la medida -- que se logren integrar todas las acciones de los diferentes sectores públicos y privados en una unidad social; en virtud de las condiciones sociales, políticas y económicas, es estos esfuerzos sólo se han interpretado como intentos de Planeación, llegando a constituir tanto las normas como políticas, en simples orientaciones o planes indicativos, que generalmente no logran cubrir sus objetivos específicos.
- La planeación del empleo en el Distrito Federal y por consecuencia en el resto del país, suelen carecer de una metodología propia en cuanto a la aplicación de sus acciones, en consecuencia, del aspecto teórico de cada plan, se aplica - de manera directa actividades sobre la comunidad, olvidando la estrategia, seguimiento, control, evaluación y un verdadero diagnóstico sobre el área o sector donde se aplicará, - mismo que señalará las condiciones que propician la adecuada y oportuna ejecución en la medida de las metas previamente establecidas.

- El reto para el Jefe del Departamento del Distrito Federal en materia de empleo, se representa a través de la participación de los órganos responsables de su planeación y control; por lo tanto, tanto los objetivos como las metas a lograr, se establecieron de manera real, cuantificable y que causen un impacto social en beneficio de la comunidad.
- La estructuración del Servicio del Empleo involucra la participación del Sector Público y Privado, en donde el primero, sea el rector de las acciones para lograr mayores fuentes de empleo, y la iniciativa privada como elemento activo que permita la creación de nuevas fuentes de empleo para la población, en un marco de confianza para inversión y regulación de la economía nacional y principalmente del Distrito Federal como área urbana.
- La planeación del empleo, no ha logrado el cumplimiento de metas a mediano y largo plazo, debido principalmente, por la falta de continuidad en los programas de trabajo, con especial atención, a los relevos institucionales tanto de manera sexenal, como aquellos que se realizan durante este período
- Con la participación del Gobierno Federal y sus acciones en materia de empleo, es competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, establecer las políticas, programas y acciones encaminadas a contrarrestar el desempleo, por consiguiente, todo órgano responsable de actuar y regular dichas acciones, debe por ende, depender de manera directa-

de la mencionada Secretaría, ya que actualmente la presencia de organismos públicos y privados, tales como: Sindicatos, Casas de Asistencia Social, los propios Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, Escuelas Particulares, Agencias de Colocación Privadas, Instituciones Educativas a nivel Profesional, Centro de Capacitación, etcétera; demuestran la incongruencia de los planes sobre el empleo así como la estrategia para combatir el desempleo.

Por lo anterior, todos estos organismos no deben actuar sobre criterios individuales, sin que exista un órgano que los regule conforme a la estrategia planteada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como cabeza de Sector.

- La participación de agencias de colocación privada, mejor conocidas como bolsas de trabajo, son resultado de una política inestable sobre el empleo, por consecuencia representan en su mayoría, un factor negativo para el cumplimiento cabal de los objetivos para combatir los problemas del empleo; toda vez, que de manera anticonstitucional, los servicios que éstas prestan son de carácter lucrativo y en ocasiones solo instrumentos para aprovecharse de la ingenuidad e ignorancia de quienes solicitan empleo; en ocasiones, esta ingenuidad también se presenta para los empleadores que ignorando que existen los Centros Delegacionales de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, acuden a éstas para ser utilizados en favor de intereses personales.

- Resulta de gran importancia celebrar convenios entre el gobierno capitalino, instituciones educativas y los empresarios para aceptar a la juventud desempleada, ya que a pesar de que se establece en la Carta Magna la incorporación de los mismos en edad temprana a la actividad económica (a los 16 años), en el caso de los varones, se les solicita requisitos que sólo pueden ser obtenidos a los 18 años, y en el caso de la mujer, generalmente se requieren de mayor edad y con amplia experiencia.

Al hablar de una dinámica social, se determina que la misma sociedad se encuentra en una constante evolución y desarrollo, por consiguiente, la forma de pensar y actuar de la juventud de los últimos años, no es similar a los jóvenes de años atrás, especialmente cuando se legisló al respecto, -- por consiguiente, en caso de no brindar oportunidad a esta moderna y activa juventud, se estará abriendo un gran abismo para ésta entre los 16 y 18 años, que generalmente conduce a cifras impresionantes de muchachos, hacia el vicio o-- ciosidad, delincuencia, drogadicción y prostitución entre otros caminos equivocados que la misma sociedad los empuja.

- La existencia de los organismos del Servicio del Empleo, de be ser del pleno conocimiento de la sociedad, por tanto, es conveniente promover y difundir las acciones de estos organismos a través de intensas campañas continuas de publicidad en los medios masivos de comunicación, ya que actualmente, a pesar de que el servicio del empleo se implementó en-

el año de 1981, el 80% de la población del Distrito Federal ignora de su existencia y con mayor razón, los objetivos -- que se pretenden lograr.

- El Centro Delegacional de Promoción del Empleo, Capacitación y Adiestramiento como órgano ejecutor de la política de empleo, debe adquirir el papel de regulador y coordinador de las acciones encaminadas al servicio del empleo, dentro de su ámbito territorial, por lo tanto, será necesario implementar la estrategia que permita ampliar sus funciones y capacidad de regular las actividades de cualquier institución que participe en el programa del empleo en el Distrito Federal en su área de competencia, así como la inherencia de la iniciativa privada en "beneficio de la comunidad".
- Los servicios del empleo en cada una de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, han perdido gran impacto en sus funciones, a tal extremo que la mayoría de ellos, solo actúan como bolsas de trabajo o simples registradores de demandantes de empleo sin que exista pronta solución a sus peticiones sobre este aspecto.
- La falta de delimitación de acciones de cada organismo, así como la clara definición de líneas de comunicación, han provocado que las acciones del Servicio de Empleo en el Distrito Federal, se observen distorsionadas, interrumpidas y en ocasiones equivocadas para ejecutar racionalmente y con carácter eminentemente social cada tarea necesaria para combatir el desempleo y subempleo en cada Delegación Política del --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Distrito Federal.

- El Servicio del Empleo en el Distrito Federal y específicamente en cada Delegación Política, debe ofrecer nuevas alternativas para lograr la ocupación en gran escala de la mano de obra, propiciando acciones de organización social para el trabajo, cooperativas, apoyo a microindustrias, estímulos fiscales y esencialmente, la participación de la comunidad para fomentar la actividad humana, asimismo, con respecto a la capacitación técnica de las personas sin preparación, es necesario concertar acciones de capacitación y adiestramiento para el trabajo, promoción de becas y colocación de mano de obra preparada en las fuentes de empleo.
- Con relación al Sistema de Información de los servicios del empleo, éste carece de una continuidad en cuanto a los datos que se envían, asimismo, la falta de controles adecuados ha ocasionado que el intercambio de regionalización de mano de obra en el Distrito Federal y los Estados de la República, no se lleven a cabo con eficiencia.
- Conforme a la estrategia señalada por el Programa del Empleo para el Distrito Federal, es indispensable realizar un diagnóstico o estudio de mercado por cada Delegación Política en que se encuentra dividido, a fin de plantear diferentes acciones dadas las condiciones socioeconómicas de cada una de ellas.
- El programa del Servicio del Empleo y las acciones de los Centros Delegacionales deben involucrar la participación de

empresas como fuentes generadoras de empleos, por lo tanto, será necesario difundir sus alcances y orientaciones de dichos centros, así como el apoyo que éstos puedan brindar a las empresas y a la comunidad.

- En virtud de la falta de una adecuada estructuración del -- Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el -- Distrito Federal y concretamente en cada Delegación Política, los Centros Delegacionales requieren de mayor atención-- por parte de las autoridades competentes para fortalecer su acción social, para ello se implementarán Comités del Em--- pleo en cada una de ellas, y será representado por cada De-- legado del Departamento del Distrito Federal, con la parti-- cipación de empresarios, vecinos y organismos de carácter - social que se comprometan a reforzar estas tareas.
- La atención a contrarrestar el desempleo y subempleo en el - Distrito Federal, ha representado un reto para el gobierno-- capitalino, por consiguiente, se ha determinado esta acción, como un problema prioritario a resolver, y su planteamiento en el Programa de Trabajo del Departamento del Distrito Fe-- deral se señala como una acción sustantiva, y por ello será incorporado a cada una de las 16 Delegaciones Políticas del Departamento Central a través de sus programas operativos, - siendo necesario considerar el incremento de la partida pre supuestal sobre este aspecto, y la mayor captación de recursos humanos capacitados para el manejo operativo, así como- los recursos materiales propios de la importancia que repre

senta esta acción, y que permitan el desarrollo de las actividades de los órganos ejecutores de las políticas del empleo, para lograr niveles de eficiencia y eficacia en los objetivos propuestos.

- Como último aspecto cabe incluir la relación que existe entre el sistema educativo y las fuentes de empleo, ya que en realidad, difícilmente se da esta relación, en virtud de -- que cada vez más se van alejando los propósitos de lograr técnicos para nuestro país y su integración al aparato productivo, toda vez que los egresados de instituciones educativas no encuentran empleo por carecer de experiencia y mecanismos necesarios para formar parte de la población activa; mientras que las empresas ofrecen vacantes, éstas deben ser cubiertas con personas con experiencia, negando la oportunidad de aprender o practicar a dichos egresados, en consecuencia, resulta un círculo vicioso interpretado entre el trabajador y la experiencia. A lo anterior se propone que -- las empresas se comprometan a permitir el ingreso a profesionistas y técnicos a sus actividades productivas, por período de 3 a 6 meses, a cambio de ello, éstos futuros trabajadores laborarán en forma gratuita con el fin de adquirir habilidad y experiencia, a cambio de ello, la empresa se -- comprometerá a contratarlos, si su labor alcanza la eficiencía requerida por la propia empresa, misma que será presentada mediante un seguimiento continuo durante el período señalado.

BIBLIOGRAFIA.

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

1. Ghazi, M. Farooq. Población y Empleo en Países en Desarrollo, Estudio I, Bibliografía, Dirección del Empleo. Suiza. Ed. -- Oficina Internacional del Trabajo, 1986. 47 pp.
2. González Pedrero Enrique. La Riqueza de la Pobreza, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1979. Cuadernos Mortiz, 87 pp.
3. González Salazar Gloria, Problemas de la Mano de Obra en México, México, Ed. UNAM, 1981, 227 pp.
4. Guillén Romo Arturo, Planeación Económica a la Mexicana. 3a. Ed. México, Ed. Nuestro Tiempo S. A., 1979, 173 pp.
5. Hansen A, Roger, La política Desarrollo Mexicano, 8a. Ed. México, Ed. Siglo XXI, 1978, 339 pp.
6. Jusidman Clara, La Situación del Empleo en México, Año II, - núm. 12. México, Ed. STyPS, 1978 (Biblioteca de la Dirección del Empleo), Revista FONACOT, 20 pp.
7. Jusidman Clara, Conceptos y Definiciones en Relación con el Empleo, Desempleo y Subempleo. México, Ed. STyPS, 1979, 113 pp.
8. Lobato Jacinto, México, Nueva Ley Federal del trabajo, 15a.- Ed. México, Ed. Trillas, 1985, 376 pp.
9. López Portillo José, Sexto Informe de Gobierno, México, Ed. Presidencia de la República, 1982, 72 pp.
- 10.- López Rosado Diego G., Problemas Económicos de México, 6a. - Ed. México, Ed. UNAM, 1984, 479 pp.

11. Madrid Hurtado, Miguel de la, Cien Tesis sobre México, México, Ed. Grijalbo S. A., 1982, 116 pp.
12. Madrid Hurtado, Miguel de la, Tercer Informe de Gobierno, Mé
xico, Ed. Presidencia de la República, 1985, 75 pp.
13. Madrid Hurtado, Miguel de la, Cuarto Informe de Gobierno, Mé
xico, Ed. Presidencia de la República, 1986, 96 pp.
14. Madrid Hurtado, Miguel de la, Cuarto Informe de Gobierno, Vo
lumen: Trabajo y Previsión Social, México, Presidencia de la
República, 1986 (anexos) 102 pp.
15. México, Comisión Consultiva del Empleo, Programa Nacional de
1980-1982 (Presentación Resumida), Méx. Ed. STPS, 1979, 43pp
16. México, CONAPO, México Demográfico. Breviario 1984-1987, Mé-
xico, Ed. Consejo Nacional de Población 1987, 110 pp.
17. México, CONAPO-CELADE, México Estimaciones y Proyecciones de
Población 1950-2000, México, Ed. 1983, 36 pp.
18. México, D.D.F., E INEGI. Anuario Estadístico del Distrito Fe
deral Tomo I y II, México, 1985, 782 pp.
19. México, D.D.F., Memoria de Gestión del Período Dic. 1982 a -
Noviembre 1988. Direcc. Gral. de Trabajo y Prev. Social. Ed.
D.D.F. 96 pp.
20. México D.D.F., Memoria de Gestión del Período Dic. 1982 a No
viembre 1988. 16 Deleg. Políticas del D.D.F., Colecc. D.D.F.,
1367 pp.
21. México, D.D.F. Programa de Empleo Distrito Federal, México,
Ed. D.D.F. 1982 (Perspectiva a 1990) 39 pp.

22. México, Dirección del Empleo, Boletín Servicio Nacional del Empleo, Núm. 3 México, Ed. ST y PS 1986, 13 pp.
23. México, Dirección del Empleo, Documento Informativo del Servicio del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, México, Ed. ST y PS, 1987, 45 pp.
24. México, INEGI, Avance de Información Económica, Empleo, México, Ed. SPP, 1987 (Avance) 13 pp.
25. México, INEGI, Avance de Información Económica, Empleo, México, Ed. SPP. 1989 (Avances) 14 pp.
26. México, INEGI, Boletín Mensual de Información Económica, -- Vol. XI No. 3, México, Ed. SPP, Feb. 1989, 132 pp.
27. México, INEGI, X Censo General de Población y Vivienda 1980 Distrito Federal, Vol. II Tomo 9 México, Ed. SPP, 1986, 67 pp.
28. México, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Ed. SPP, 1983, 430 pp.
29. México, Sec. Trab. y Prev. Soc., Información Sobre Ocupación, No.19 Trimestre 1, México, Ed. ST y PS, 1988, 34 pp.
30. México, SPP, X Censo General de la Población y Vivienda, Resulta Preliminares México, Ed. SPP 1981, 17 pp.
31. México, UCECA, Primer Curso de Orientación Para el Impulso de la colocación Especialización y el apoyo a la organización Social para el Trabajo, México, Ed. STPS, 1981, 83 pp.
32. México UPECA. Boletín del Sistema de Información del Empleo SISNE, México, Ed. D.D.F., 1986 (Enero-Marzo 1986).

33. México, UPECA-DGTPS, Manual Normativo de la Unidad Promotora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, México, DDF - 1981, 75 pp.
34. Olmedo, Raúl, La Crisis, Vol. 9 (Textos Vivos), México, Ed. Grijalbo 1979, 143 pp.
35. Siglo Veintiuno XXI (cop.) El Perfil de México en 1980, Vol 3 7A. Ed. México, Ed. Siglo Veintiuno, 1980, 624 pp.
36. Tello Macías, Carlos, La Política de México 1970-1976, Siglo XXI Editores, 1979, Segunda Ed. 176 pp.
37. Vernon Raymond, El Dilema del Desarrollo Económico de México, Ed. Diana, México, 1975, 86 pp.
38. Zid, Gabriel, El Progreso Improductivo, Siglo XXI Editores, México 1979, Segunda ed. 240 pp.