

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Análisis Interdisciplinario del Derecho de  
Capacitación de los Trabajadores

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIO RIGOBERTO FLORES GONZALEZ

MEXICO D. F.

1 9 7 4

1251



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL

*1974*  
*1974*  
"ANALISIS INTERDISCIPLINARIO DEL DERECHO DE CAPACITACION"  
"DE LOS TRABAJADORES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIO RIGOBERTO FLORES GONZALEZ

MEXICO, D.F.

1974.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA FACULTAD, DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, PRESIDIDO POR EL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA Y BAJO LA DIRECCION DEL LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA.

- III -

Con todo cariño y respeto a  
mi MADRE LEONOR GONZALEZ VDA.  
DE FLORES.  
a quien todo se lo debo.

A la memoria de mi PADRE  
LIC. RIGOBERTO FLORES F.  
mi gran maestro y ejemplo.

A mi hijo

MARIO RIGOBERTO

para quien el presente es  
pasado y el futuro una gran  
esperanza.

Con mucho amor a mi  
esposa y compañera  
MARTHA CASTRO DE FLORES  
por su ayuda y esfuerzo.

Con el afecto de siempre a mis  
HERMANOS: GILBERTO, MIGUEL ANGEL,  
JESUS RENE, ROLANDO AUGUSTO,  
SERGIO ENRIQUE Y GUILLERMO VINICIO.

Con especial afecto a mi  
MAESTRO LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA  
amigo y ejemplo de integridad y ca-  
lidad humana.



- VII -

A mis **COMPAÑEROS Y AMIGOS** del  
**Instituto Nacional de Estudios**  
del Trabajo.

A mis **MAESTROS, COMPAÑEROS**  
**Y TRABAJADORES** de la Fa-  
cultad de Derecho de la -  
**U.N.A.M.**

- VIII -

AL PUEBLO Y ESTADO DE NAYARIT.

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

Dentro del panorama actual de nuestra realidad social; época en que vivimos los grandes beneficios del avance tecnológico y científico de la era espacial; encontramos como en las dos caras de la luna, una llena de claridad y luz y la otra obscura y misteriosa; el confort y el buen vivir de unos y el hambre y miseria de otros. Nuestro país afronta, como muchos otros países en el mundo, el fantasma del hambre que como jinetes del apocalipsis traen el desempleo, la mala distribución de la riqueza y en general el colonialismo económico propiciado por las grandes potencias imperialistas y la enfermedad del sistema económico internacional.

Los grandes problemas nacionales requieren también de grandes soluciones que solo la luz del conocimiento profundo aunado al espíritu conciente y generoso de las personas sensibles que se dan cuenta de la manera como viven muchos de sus congéneres y se preocupan por ellos y con ellos; podrá sacar adelante a las clases desposeídas del abismo de ignorancia y miseria que los rodea.

México requiere de soluciones a problemas nacionales y sociales como el desempleo y subempleo, productividad, carestía de la vida, contaminación ambiental etc. pero

consideramos imperantemente prioritario, mejorar la -  
distribución del ingreso.

Sabemos que hay muchos caminos que nos pueden llevar a lograr la elevación de los niveles de vida de la clase proletaria y tenemos la firme creencia que el más digno de ellos es la educación y capacitación de los trabajadores; puesto que no se trata de caminar por aquel que solo otorgue paleativos, o beneficios materiales y temporales a manera de dádivas, que hundan cada vez - más al económicamente debil en el pozo de la mediatización, pues la solución sería superficial y lograría - crear toda una clase social de mendigos habituales; un ejército de gente que sabe suplicar, pero que no sabe exigir, ya que los beneficios de nuestra legislación - contenidos en las normas sociales y revolucionarias del artículo 123 constitucional son desconocidas para ellos y en muchos otros casos son simplemente inoperantes.

Ante la necesidad de reivindicarlos socialmente, solamente la educación y el adiestramiento, podrá permitirles a estos superar las barreras de su clase; barreras de ignorancia y de miseria que los convierten en elementos improductivos y verdaderas cargas sociales.

Es necesario entonces elevar el patrimonio de estos - marginados socialmente y no a través de la limosna, -

sino dándoles la mejor de las armas para su lucha, el arma del conocimiento; el cual les dará la destreza y habilidades necesarias para desarrollar un trabajo y hacerlo mejor, haciéndolos más productivos y por ende mejor remunerados, además de ser un beneficio permanente que les otorgará los medios para salir a frente a las eventualidades de la vida.

El presente trabajo pretende aportar un panorama actual de la capacitación de la mano de obra, por considerarla solución a los grandes problemas sociales de nuestro país, a la luz de las diferentes disciplinas que intervienen en su estudio como lo son, la economía, la sociología, el derecho y la administración. Así como analizar y buscar fórmulas que faciliten la tarea de implantar un sistema de capacitación de los trabajadores realmente efectivo y operante en nuestra estructura socio-económica.

ANALISIS INTERDISCIPLINARIO DEL DERECHO DE CAPACITACION  
DE LOS TRABAJADORES

INTRODUCCION:

CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION

- I.- ANTECEDENTES HISTORICOS
- II.- PANORAMA ACTUAL
- III.- OBJETIVOS Y CONCEPTOS

CAPITULO SEGUNDO.- IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

- I.- CAPACITACION Y LOS DIFERENTES SECTORES SOCIALES
- II.- CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD
- III.- FUNCIONAMIENTO DE LA CAPACITACION
- IV.- CAPACITACION EN NUESTRA LEGISLACION LABORAL

CAPITULO TERCERO.- CAPACITACION Y JUSTICIA SOCIAL

- I.- LA CAPACITACION COMO DERECHO DE LOS TRABAJADORES
- II.- LA CAPACITACION EN EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

CONCLUSIONES:

**CAPITULO PRIMERO:**

**ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION**

- I.- ANTECEDENTES HISTORICOS
- II.- PANORAMA ACTUAL
- III.- OBJETIVOS Y CONCEPTOS

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION

#### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Encontramos los primeros indicios de capacitación en la Antigua Roma, donde la costumbre de prestar a los esclavos con el objeto de adiestrarlos en el conocimiento de un arte u oficio se convirtió, en una forma común de adiestramiento, siendo en la época de Justiniano donde más se acentúa; al grado de encomendarse a profesores la instrucción del esclavo.

Con el cambio de estructuras sociales de la Revolución Francesa, dentro del régimen corporativo, tiene su mayor auge la capacitación dentro de la Empresa, ya que esta era la única forma no solo de aprender, sino también de conseguir empleo en las corporaciones, lo que motivó la creación del contrato de aprendizaje, pues se hacía necesaria la reglamentación de los aprendices; y no fué sino hasta la supresión de las corporaciones cuando dejó de ser obligatorio este contrato por el naciente principio de la libertad de trabajo.

Durante el siglo pasado en el Derecho Aleman, se encomienda a un grupo de corporaciones de artesanos y pequeños industriales, el planear una reglamentación del contrato de -



aprendizaje, pues con esto se intentaba además de proteger los intereses de estos, fomentar la capacitación de la mano de obra pues ya prevenían que mediante esta forma lograrían un mayor desarrollo económico.

Esta forma de capacitación la seguirían evolucionando los alemanes mediante un Sistema Mixto que adicionaba los conocimientos prácticos a los teóricos, para lo cual fueron estableciendo Escuelas Técnicas, utilizando los trabajadores el tiempo de sus horas libres para asistir a tomar dicha instrucción; situación que duró hasta los inicios de la Segunda Guerra Mundial.

En México, ya desde la época precolonial encontramos antecedentes de la Educación a través de la enseñanza en los colegios llamados "Calmecac" pero no es sino hasta la aparición de la industria, principalmente la textil, cuando encontramos las primeras manifestaciones de la capacitación propiamente dicha, ya que esta nace en México, con la necesidad del Empresario de adiestrar a sus trabajadores, cuando menos en una forma muy rudimentaria, y sin ningún método ni reglamentación.

En 1867 se da un gran impulso a la Educación con la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública, Ley que crea Don Benito Juárez al arribo del liberalismo en México, sin encontrar todavía referencia especial a la capacitación

de la mano de obra.

Es hasta el 10. de diciembre de 1916, fecha en que comienza a sesionar el Congreso Constituyente en Querétaro, donde nacía nuestra actual constitución, cuando se incluye dentro de los debates del artículo 123, una fracción en la que se habla expresamente de la obligación de los patrones de establecer escuelas para los trabajadores y la familia de estos. Incluimos a continuación el texto original de la fracción correspondiente.

Artículo 123 Fracción XII.- "En toda Negociación Agrícola, Industrial, Minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Posteriormente siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, el 18 de agosto de 1931 cuando se estableció la anterior Ley Federal del Trabajo, quedaba plenamente establecido en el título tercero el contrato de aprendizaje, el cual se transcribe

a continuación:

Artículo 218: Contrato de aprendizaje es aquel en virtud del cual una de las partes se compromete a prestar sus servicios personales a otra, recibiendo en cambio, enseñanza en un arte u oficio y la retribución convenida.

Artículo 219: El contrato de aprendizaje en que intervenga algún menor, se celebrará en los términos que el artículo 20 establece para el contrato Individual de Trabajo.

Artículo 220: El contrato de aprendizaje deberá contener la escala y tiempo de enseñanza del arte oficio o profesión objeto del contrato, y la retribución que corresponda al aprendiz por sus servicios en cada uno de los períodos de aprendizaje.

Artículo 221: Es obligatorio para patrones y trabajadores, admitir en cada Empresa aprendices en número no menor del cinco por ciento de la totalidad de los trabajadores de cada profesión u oficio que en ella presten sus servicios. Si hubiera menos de 20 trabajadores del oficio de que se trata, podrá haber no obstante un aprendiz, dichos aprendices gozarán de todos los derechos y obligaciones, sin excepción, que para los demás de su clase establece este título. Tendrán preferencia para ser ocupados como aprendices, los hijos de los trabajadores sindicalizados de la Negociación.

Artículo 222: La jornada del aprendiz se sujetará a las - -

disposiciones relativas al trabajo en general y al de menores en su caso.

Artículo 223: Son obligaciones del aprendiz:

I.- Prestar personalmente, con todo cuidado y aplicación, el trabajo, convenido de acuerdo con las instrucciones del maestro o patron.

II.- Obedecer las órdenes del maestro o patrón, en el del trabajo que esté aprendiendo.

III.- Observar buenas costumbres y guardar al patrón, al maestro y a sus familiares, respeto y consideración:

IV.- Cuidar de los materiales y herramientas del patrón o maestro, evitando cualquier daño a que esten expuestos.

V.- Guardar absoluta reserva respecto a la vida privada de su patrón, maestro o familiares de estos.

VI.- Procurar la mayor economía para el patrón o maestro en el desempeño del trabajo.

Artículo 224: Son obligaciones del maestro o del patrón, en su caso, para con el aprendiz:

I.- Proporcionarle enseñanza en el oficio o arte que aspira aprender.

II.- Pagarle una retribución pecuniaria o suministrarle alimentos, vestidos, o una y otra cosa.

III.- Guardarle la debida consideración, absteniéndose de maltratarlo de palabra o de obra.

IV.- Al concluir el aprendizaje en los oficios no calificados, darle un testimonio escrito acerca de sus conocimientos y aptitudes y.

V.- Concluido el aprendizaje, preferirlo en las vacantes que hubiere.

Artículo 225: El patrón o maestro pueden despedir al aprendiz sin responsabilidad:

I.- Por faltas graves de consideración y respeto a el o a su familia y

II.- Por incapacidad manifiesta del aprendiz para el arte u oficio de que se trata.

Artículo 226: El aprendiz puede justificadamente separarse del trabajo por violación de las obligaciones que impone al patrón o maestro el artículo 224.

Artículo 227: Los aprendices de oficios calificados serán examinados cada año o en cualquier tiempo en que lo soliciten, por un jurado mixto de peritos obreros y patrones, presidido por un representante que designe el inspector del trabajo. Trátándose de aprendizaje marítimo, presidirá el Capitán de Puerto.

El jurado resolverá a mayoría de votos, y en su caso, certificará por escrito, que el examinado tiene la aptitud necesaria para trabajar en la rama de aprendizaje.

Artículo 228: En el trabajo marítimo, los aprendices tendrán derecho a que se les suministre alimentación y alojamiento a bordo, si estos se proporcionan a los demás tripulantes.

Artículo 229: El tiempo de enseñanza de los aprendices para marinos, será el que fijen los reglamentos de marina.

Artículo 230: Los aprendices en los barcos no estarán subordinados a determinada persona a bordo, sino en general, a sus superiores jerárquicos, y harán las faenas que por su carácter les correspondan en la distribución de labores.

Artículo 231: En el trabajo marítimo y en el ferrocarrilero no se admitirán menores de 16 años.

Durante la vigencia de casi 40 años de vida de esta ley Federal del Trabajo se veía que con frecuencia y en número muy elevado se explotaba a los trabajadores con el pretexto del aprendizaje, prolongándose en forma incontrolable dicho aprendizaje y acompañado esto a que los patrones consideraban que no deberían cubrir el salario mínimo, se convirtió en un instrumento de explotación en contra de la clase trabajadora. Pasando a ser esta ley una amarga experiencia para nuestro pueblo.

El problema de la capacitación, vuelve a tratarse con nuevos bríos el 21 de noviembre de 1962 al inaugurar el Presidente DE LA REPÚBLICA la V asamblea plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación; en donde el entonces ministro de Educación Pública, expresa en un discurso "México necesita imaginar con audacia su porvenir". "La audacia que invoco, si ha de ser constructiva, deberá apoyarse concientemente en la realidad. Junto a la estructura escolar que la Secretaría continuará levantando, extendiendo y perfeccionando, es menester concebir y en lo posible agregar todo un sistema moderno de servicios de aprendizaje (nacionales, locales y regionales) y de cursos de capacitación y adiestramiento para los millares de adolescentes que no pueden seguir todavía los largos procesos del sistema educacional".

Entre los acuerdos tomados por esta asamblea, se estableció lo siguiente:

Preparar al alumno en el trabajo mismo o un medio similar, impartir capacitación a quién la necesite, la deseé y sea capaz de utilizarla para su beneficio: Conducir el adiestramiento adecuado y repetido de las experiencias dentro de la ocupación misma, realizar la capacitación dentro de trabajos reales, adiestrar tan directamente en una ocupación que solo tenga valor funcional en la misma.

Adiestrar de tal manera al alumno que tenga una habilidad - que le permita conseguir o sostener una ocupación, tener - en cuenta las características personales de aquellos a quienes sirva, tanto en los métodos cuanto en las relaciones - con los alumnos, vigorizar enseñanzas y adiestramientos con instrumentos y equipos que satisfagan los requerimientos de la ocupación, proporcionar ayuda en el momento que más la - necesiten los interesados y en la forma más útil que se pueda prestar y promover la habilidad manual y la formación - técnica, tanto como los hábitos y actitudes correspondientes a la ocupación escogida.

La propia asamblea acordó establecer centros de adiestramiento agrícola industrial y aprovechar los servicios de orientación profesional que mantienen las escuelas de educación media.

Finalmente se envía al congreso la iniciativa de una nueva ley federal del trabajo el 9 de diciembre de 1968, por el - entonces presidente, ley que por su fecha de vigencia conocemos como la ley de 1970; en la que se pone fin al contrato de aprendizaje y se recoge la tendencia universal en favor de cursos de capacitación profesional; consignándolo en el artículo 132 fracción XV en la siguiente forma;

"Son obligaciones de los patrones: Organizar permanentemente



o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para los trabajadores, de conformidad con los planes o programas que de común acuerdo elaboran con los sindicatos, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades del trabajo de los estados, territorios y Distrito Federal.

Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias en uno o varios establecimientos o departamentos o Secciones de los mismos, por personal propio o profesores técnicos especialmente contratados o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad; las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas".

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION

#### I.- PANORAMA ACTUAL.

El desarrollo económico del país ha tenido un ritmo acelerado de crecimiento, como lo demuestra el incremento de la producción de bienes y servicios, cuya tasa media anual en la década de los 70, fué del 6.3 %, este crecimiento ha requerido volúmenes crecientes de mano de obra calificada, sobre todo en los sectores modernos de la industria y los servicios.

Por otra parte, los defectos del sistema educativo han provocado una inadecuación entre las ofertas y la demanda de la fuerza de trabajo, por no existir sistemas organizados de capacitación, en virtud de lo cual una parte de la demanda se tiene que satisfacer con mano de obra de calificación inferior a la requerida, lo cual, a su vez, trae como consecuencia una baja productividad de la empresa y bajos niveles de ingreso para los trabajadores, además esta situación tiende a continuar por los niveles tan bajos de escolaridad de la población de 15 años y más.

La forma más común como se prepara al trabajador, es en el trabajo mismo. Este es un adiestramiento de carácter informal, a base de instrucción individual y sobre la marcha del

proceso de producción y con un total desconocimiento de las técnicas de instrucción.

Esta capacitación para el trabajo no se funda en sistemas eficaces, ya que no existe una estrategia nacional, ni coordinación de los diferentes organismos que sostienen instituciones de capacitación profesional. Además de que no se cuenta con un sistema de información que permita evaluar la eficacia de la capacitación de acuerdo con las necesidades reales de mano de obra por parte del sistema económico.

Existen tanto en el sector público, privado y mixto, instituciones para la capacitación de recursos humanos. La gran mayoría de ellas están financiadas y supervisadas por entidades federales y otras son de financiamiento mixto, como lo son el Consejo Nacional de Productividad y el Servicio Nacional de Adiestramiento rápido de mano de obra en la Industria (Armo).

Es importante señalar los programas de capacitación de Petroleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Petroleo, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto de Capacitación Ferrocarrilera, Secretaría de Educación Pública, Instituto de la Comunicación y Ventas, A.C., Instituto de Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

La mayor parte de estas instituciones que imparten la capacitación lo hacen dentro de un marco de educación formal, - por lo que solo beneficia a los que estan dentro de ese marco, por lo que tienen poca eficacia. En general puede decirse que solo algunas de las grandes empresas del país, conscientes de la importancia de la calificación de la mano de obra en el aumento de la productividad, imparten a sus trabajadores cursos sistemáticos, contando con las instalaciones adecuadas para este fin.

En el ámbito del sector rural nos encontramos con una falta de coordinación en sus centros y programas de capacitación y solo se orientan a la difusión de técnicas, no tomando en cuenta los aspectos de la organización rural.

Cabe hacer notar el papel que ha desempeñado el sistema educativo, iniciado en 1971, se ha orientado en el sentido de proporcionar conocimientos que ayuden a las personas a incorporarse al sistema productivo. Tal es el caso de las secundarias técnicas y los diferentes institutos tecnológicos, industriales y comerciales y la revisión de los planes de estudio de las universidades e instituciones de educación superior, para ofrecer a los estudiantes alternativas laterales a nivel de técnico medio.

En el ámbito industrial de los recursos humanos pueden clasificarse en trabajadores ocupados, potenciales y los que -

están en perspectiva. Recursos humanos potenciales son aquellos que están desempleados pero que tienen facultades para desarrollar un trabajo; los que están en perspectiva están representados por los estudiantes de todo tipo y por los que, aun cuando están trabajando, tienen perspectivas de producir más mediante la capacitación.

Una de las dificultades que confronta cualquier país atrasado que trata de superarse es la falta de mano de obra calificada. Esta carencia limita la posibilidad de dar cima a cualquier plan coordinado de desarrollo, lo mismo en una industria en particular que en una rama industrial de ámbito nacional.

A la inversa, cuando un país cuenta con activos que incluyen tanto la mano de obra calificada como el capital para nuevas inversiones, se producen fenómenos como los que al mundo ha bautizado como "milagros" Aleman o Japones, por lo asombroso de su desarrollo reestructivo, sobrepasando aún al anterior a la destrucción de sus centros industriales. Esto pone de manifiesto la importancia que tiene para México, el propósito de llevar adelante, con alcance nacional una política nacional de adiestramiento de los recursos humanos.

De acuerdo con los informes obtenidos de las diversas instituciones de seguridad social y de las secretaría del trabajo, de salubridad e instituciones particulares, se ha calculado en la suma de \$18'000,000.000 las pérdidas anuales por conceptos de riesgos profesionales, siendo un porcentaje muy

alto el de accidentes de trabajo. Considerando que es muy alto el índice de riesgos profesionales y que constantemente sangran a la nación con una cantidad exorbitante, dejando a infinidad de hogares en el desamparo cuando muere el Jefe de la familia, y condenado en muchos casos a la miseria a otros, cuando quedan lisiados en fin, una cadena de tragedias que repercuten en forma directa en el avance y progreso de nuestro país.

Es de nuestro conocimiento que tan solo el Gobierno Federal, independientemente de los gobiernos estatales y municipales, invierte diariamente más o menos \$22'000.000 en la Educación escolar en todos sus grados, y que nos cuestan \$90'000.000. La deserción escolar y que de cada 1,000 alumnos uno termina su carrera; que tenemos urgentes que cubrir desde el punto de vista educativo y que representan muchísimos millones de pesos, como es el caso de dotar al campo con escuelas rurales dentro de nuestro territorio nacional.

Por la razones anteriores, es decir, por el alto número de riesgos profesionales, por la falta de capacidad económica por parte del estado para invertir en cursos de capacitación, cuando tiene pendiente la obligación de dar educación primaria obligatoria a todos los niños, de sostener secundarias e instituciones de educación superior y habiendo fracasado la buena intención del legislador de 1931, al permitir que -

a través del aprendizaje se pudiese solucionar el grave problema de que un 82 % de los trabajadores no tienen preparación adecuada para desempeñar su trabajo, el legislador de 1970 consideró necesario e indispensable la implantación dentro de la ley laboral del artículo 132 fracción XV la obligación de ordenar en forma permanente o periódica cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para su trabajo.

Tanto nacional como internacionalmente es reconocido que México es uno de los países en vías de desarrollo que ha logrado obtener más espectaculares avances.

Dentro de la estrategia para el desarrollo económico de México, cada día se va haciendo más imprescindible el reconocimiento conciente y decisivo del papel que juega el adiestramiento y la capacitación de los trabajadores mexicanos.

Conocemos perfectamente los esfuerzos que realiza el Gobierno Mexicano a fin de proporcionar instrucción a todos los jóvenes, pero muchos de ellos se encuentran ante la realidad de no poder seguir estudiando y si con la responsabilidad de cooperar para el sostenimiento del hogar. También nos encontramos que cada día es más abundante la existencia del profesional universitario, lo cual de ninguna manera es criticable. Lo que si representa un peligro en la obtención de mejores condiciones de vida para gran parte de nuestra población, es la falta de técnicos debidamente adiestrados y - -

capacitados. No podemos seguir aceptando la realidad de ver como multitud de jóvenes, técnicos potenciales y de alta calificación, pierden oportunidades para encontrar trabajo estable y seguro por la falta de adiestramiento y capacitación.

Todo lo anterior no hace sino reafirmar la necesidad que tiene México de contar con especialistas, con técnicos, y no solamente con aprendices de franca improvisación.

Es reconocida internacionalmente la habilidad que tiene el trabajador mexicano, sobre todo para adaptarse a diferentes condiciones de trabajo; adaptándose a diferentes condiciones de trabajo. Sin embargo, esa habilidad hasta ahora, la podemos considerar como una desventaja, ya que la oportunidad de formar trabajadores eficientes ha sido en realidad mínima.

Dentro de la mayor aceptación con que cuenta la administración moderna, resalta el papel que desempeñan los supervisores en el trabajo. Debemos considerar que cada día se hará más apremiante el que las empresas cuenten con cuadros de supervisores que auxilien a los niveles directivos de la empresa. La existencia de supervisores con decisiones improvisadas, definitivamente se debe acabar por ser sustituidos por aquellos otros poseedores de métodos más modernos de supervisión acordes con la realidad.



Actualmente hay multitud de empresas que trabajan en condiciones de mínima productividad, lo que trae consigo las respectivas dificultades para sobrevivir en competencia esas - condiciones de baja productividad se deben, en gran parte a la ineficiente supervisión que se lleva a cabo del trabajo en las empresas mexicanas. Si los empresarios mexicanos aceptan los beneficios del adiestramiento y la capacitación de sus trabajadores que tengan subordinados salta a la vista entonces, que la calidad de los productos y servicios que obtengan los trabajadores mexicanos, serán en condiciones de calidad superiores a las actuales.

Bajo dos diferentes posiciones, podemos analizar las erogaciones que tienen que hacer las empresas mexicanas para adiestrar y capacitar a sus obreros. Una posición es considerar el adiestramiento y la capacitación como un gasto que repercute directamente sobre el costo de los productos y servicios producidos. La anterior actitud la podemos considerar como la tradicional y ahora obsoleta, por la poca visión con que se contempla los beneficios que proporciona a las empresas el que se adiestre y capacite a los trabajadores. La otra actitud y que es la que la administración moderna de las empresas acepta, es considerar el adiestramiento y la capacitación como una inversión a largo plazo, pero esa inversión tiene ciertas particularidades que conviene analizar, es una inversión, porque la empresa efectúa una erogación en el - -

adiestramiento y capacitación de sus trabajadores a fin de - que se encuentran en condiciones optimas para elaborar productos en posición de competencia. Dicha inversión será recuperada mediante una disminución de los objetivos producidos en calidad no aceptable, en un mejor aprovechamiento del equipo de trabajo, en la posibilidad de desarrollar la inventiva del trabajador con los consecuentes beneficios para la empresa, en la disminución de pérdidas por un mal uso de la maquinaria que tan costosa es para ella, en la posibilidad de que cada trabajador encuentre en su trabajo verdadera satisfacción de crear algo, que sus facultades debidamente educadas y encausadas le permitan lograr.

En las reuniones que en el presente régimen se han auspiciado por la Comisión Nacional Tripartita se ha hablado de una campaña nacional de capacitación de los recursos humanos, - claro está que una campaña de esta naturaleza deberá ser firmemente apoyada por el Gobierno Federal, pues es de una gran envergadura; más todavía por ser una necesidad a la que debe darse inmediata prioridad junto con el problema de la desocupación, puesto que así lo amerita nuestro grado de desarrollo económico y se insiste que sea tratado a nivel secretarial para su inmediata ejecución.

Estamos seguros que una gran campaña en este sentido, auspiciada por el Gobierno será apoyada por todos los sectores -

activos en el país y ellos mismos tendrán en sus manos gran parte de las tareas por realizar; desde luego el sector empresarial quien es el inmediato deberá responder a sus responsabilidades en todos sentidos para lograr que un programa de esta magnitud sea iniciado lo más pronto posible. Lo conducente en estos momentos es elaborar inmediatamente un plan de trabajo que de la tónica y métodos a desarrollar, a través de una comisión de alto nivel.

De hecho, conociendo la cuantía de la mano de obra en oferta y su capacitación, así como las necesidades de la demanda en todo el país, se estará en posibilidad de fomentar una distribución equitativa de la oferta de trabajo tanto por sectores ocupacionales diferentes como por regiones que por su naturaleza no tienen muchas oportunidades de ofrecer la capacitación necesaria a sus habitantes. Es así como en algunos casos se propiciará el arraigo de los habitantes de determinado lugar o región, y en otros se daría oportunidad mediante incentivos de mejoramiento ocupacional a grandes sectores juveniles de nuestra población deseosa de conocer otros lugares de su país, y evitaríamos en cierto grado la emigración extra-fronteras, para la que debe buscarse una limitación.

Actualmente, la formación de la mano de obra se efectúa de una manera anárquica, de tal modo que a veces se procura efectuar una capacitación en renglones donde no existe demanda y se deja al descubierto especialidades tanto a nivel de

mano de obra como en el medio técnico, que son clave en el desarrollo industrial, agrícola y servicios.

Aunque existe un organismo llamado consejo nacional de los recursos humanos para la industria, que se formó por decreto presidencial y con el cual se pretendió coordinar y regular las acciones de formación de mano de obra, este organismo no ha operado posiblemente por su falta de facultades ejecutivas, de tal manera que se requiere de una reestructuración total que lo haga operante.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION

#### III.- OBJETIVOS Y CONCEPTOS.

Hoy en día es imposible hablar de capacitación como un término aislado; sino que viene ligado a una serie de conceptos como, desarrollo, industrialización, modernización, tecnificación, etc. Con los que tiene una inter-relación directa. Estos conceptos son debido a su contenido semántico, partes integrantes; mejor dicho, actuantes de la historia contemporánea por un lado, y por otro la base o casualidad del mundo futuro.

Por todo lo anterior, el estudio de la capacitación profesional, debe hacerse dentro de un contexto integral jurídico, - económico, social; aislado será solo un dato más sin ninguna aplicación práctica, y más aún no representará ninguna ventaja. El presente trabajo intenta poner de manifiesto la - necesidad de concebir la capacitación como un concepto moderno apegado a la realidad del marco de aplicación en nuestro país.

La evolución científica y tecnológica indiscutiblemente de - nuestra era, que ha propiciado importantes desarrollos en todas las áreas, es una manifestación más de la perenne corriente del pensamiento humano vigoroso y creativo, que consolida el concepto del hombre como origen y esencia de toda dinámica

industrial, económica y social.

De lo dicho se puede resumir que el factor humano es cimiento y motor de toda empresa y su influencia es decisiva en el desarrollo, evolución y futuro de la misma. Por lo tanto el hombre es y continuará siendo el activo más valioso de una empresa.

En la intención de dar una definición de capacitación concluimos que en términos generales es presuntuoso hablar de definiciones, ya que estas adquieren ciertas características dogmáticas. En contra de esto, es bien sabido que un científico moderno considera o adquiere una actitud cautelosa ante las definiciones absolutistas aceptando como más operable - simples convenciones para procurar la comunicación entre sus semejantes.

Dentro de este trabajo aceptamos como más operable y positivo hacer uso de ciertas convenciones que nos permitan llegar finalmente con más accesibilidad a establecer la diferencia entre el concepto de adiestramiento y el concepto de capacitación.

Independientemente de la diferencia entre los conceptos de adiestramiento y capacitación, existe otro factor igualmente importante, este consiste en el campo de aplicación, tanto del adiestramiento como de la capacitación.

Cada día es más evidente que dentro de la empresa los procesos creativos de orden intelectual se dan en mayor proporción que los procesos creativos de índole artística. ¿Por qué de la existencia de lo anterior?, es evidente que la respuesta a dicha pregunta radica en lo que se ha acostumbrado ya decir: El advenimiento de la segunda revolución industrial, o en otras palabras, consiste en la introducción en forma intensa y extensa de las computadoras electrónicas, esta segunda revolución industrial ha provocado ya cambios trascendentales en la administración de las empresas.

Lo anterior adquiere características dramáticas, ya que a través del uso de los conceptos técnicos, el administrador logra transmitir cada una de sus ideas, que son fundamentales para el administrador; así los conceptos ya mencionados, como empresa, autoridad, subordinado, adiestramiento, capacitación, centralización etc. , se encuentra en proceso de reconsideración por la evolución que toda empresa actualmente tiene que asimilar, so pena de no sobrevivir. Intentaremos establecer dos convenciones antes de proseguir con nuestra exposición. Una convención servirá para operar el concepto de crédito de naturaleza artística, y la otra convención servirá para operar con el concepto de criterio de naturaleza intelectual. El objeto de llegar a establecer dichas convenciones, tiene como fin el poder llevar a cabo un análisis sistemático de los conceptos de adiestramiento y capacitación;

así como el ramo de aplicación de cada uno de ellos.

Por criterio de naturaleza artística convendremos que se trata de la posesión congénita por parte del individuo de la capacidad creativa, la cual es predominantemente artística más que intelectual y susceptible de ser desarrollada mediante un adecuado proceso de aprendizaje.

Por criterio de naturaleza intelectual convendremos que se trata de la posición de un conjunto de conocimientos, abstractos, predominantemente intelectuales, más que artísticos, obtenidos y desarrollados mediante un proceso de aprendizaje. Si aplicamos dichos criterios en la empresa, nos encontramos con que el criterio de índole intelectual se da evidentemente en los niveles superiores de la empresa, es decir en los niveles directivos y de gerencia y que, si por otra parte, aplicamos el criterio de índole artística, este se dará predominantemente en los niveles inferiores de la empresa, es decir, desde supervisores y empleados hasta obreros.

Ahora considerando que básicamente el aprendizaje es el medio por el cual el hombre adquiere el más amplio desarrollo de sus facultades, tanto de destreza manual como de capacidad intelectual.

Estamos pues, finalmente en aptitud de establecer las convenciones respectivas para lo que es el adiestramiento y lo que es la capacitación.



Así por adiestramiento, convendremos que es el proceso de aprendizaje al que se somete una persona a fin de desarrollar su habilidad o destreza para operar o manipular un conjunto de decisiones programadas.

Por capacitación, convendremos, que es el proceso de aprendizaje al que se somete una persona a fin de que esta obtenga y desarrolle la concepción de ideas abstractas, mediante la aplicación de procesos mentales, y de la teoría, para tomar decisiones no programadas.

Por lo que se refiere al campo de aplicación de un concepto y otro, diremos que el adiestramiento va dirigido fundamentalmente a los niveles inferiores de la organización, ya que la capacitación va dirigida a los niveles superiores de la organización.

**CAPITULO SEGUNDO:**

**IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION**

**I.- CAPACITACION Y LOS DIFERENTES SECTORES SOCIALES**

**II.- CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD**

**III.- FUNCIONAMIENTO DE LA CAPACITACION**

**IV.- CAPACITACION EN NUESTRA LEGISLACION LABORAL**

## CAPITULO SEGUNDO

### IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

#### I.- CAPACITACION Y LOS DIFERENTES SECTORES SOCIALES.

La capacitación de los recursos humanos es una tarea compleja y de gran amplitud que presenta multitud de facetas que requieren de profunda atención y estudio en este trabajo el concepto se ha restringido a la vinculación del hombre al trabajo y a su realización a través de este. Por ello se observará que se interpreta como sinónimo de educación para el trabajo.

Sin embargo es importante señalar la existencia de múltiples áreas en las que la acción de capacitación puede y debe tener lugar, ya no dentro del contexto antes citado, sino como un medio para que los individuos que forman nuestra población tengan acceso a un gran cúmulo de conocimientos existentes que les permita un mejor aprovechamiento de sus capacidades y recursos que en última instancia de lugar a su pleno desarrollo como seres humanos y a su participación más activa en la consecución del desarrollo integral del país.

La dinámica de los fenómenos económicos y sociales, así como la rapidéz con que se amplían las áreas del conocimiento humano, plantean un reto a nuestra imaginación y capacidad de organización a fin de preveer la evolución deseable para nuestro país mucho más alla del futuro inmediato.

país mucho más allá del futuro inmediato. .

No obstante que el capital y la capacidad productiva han crecido en los últimos años, México está lejos de ostentar la fisonomía propia de un país desarrollado. Por ejemplo, el capital en general es bajo en relación al producto, al volumen de los insumos en las actividades económicas principales y en comparación a los sueldos y salarios por habitante, por empresa y por persona ocupada. Existe una gran concentración del mismo, tanto geográfica como por empresas, en tanto que proliferan infinidad de pequeños establecimientos de escasa capitalización y baja participación en la producción y en el ingreso.

Por lo que se refiere en particular al sector industrial, este muestra una estructura débil, ya que las armas concernientes a bienes de producción apenas separan a las correspondientes a bienes de consumo, mismas entre las cuales todavía tienen una importancia significativa las industrias tradicionales. Por otro lado si la acumulación, del capital ocurre en forma lenta y accidentada, el bajo nivel de inversiones va acompañado de una composición inadecuada, pues una parte importante de ella es canalizada a sectores improductivos o de escaso efecto dinámico y esto sin olvidar que una parte de la capacidad instalada permanece ociosa sin producir y sin proporcionar empleo.

Las organizaciones de trabajadores en México han tenido una influencia poco significativa en los mecanismos de distribución del ingreso, pues su poder de negociación se ha visto frenado por diversos factores. Por un lado actúan circunstancias derivadas del estado mismo de desarrollo de las fuerzas de producción por ejemplo, la dispersión de la población económicamente activa agrícola, en un marco de subempleo crónico y de desempleo estacional, así como la que se deriva en la ocupación urbana, de la atomización de la actividad industrial comercial y de servicios, ya que la producción en unidades caseras, artesanales o semiartesanales, ostentan características poco propicias, para la institución de un poder obrero organizado. Además de que las grandes masas de la población trabajadora exhiben altos porcentajes de analfabetismo o muy reducidos niveles de escolaridad que dificultan la comprensión de sus derechos y la adopción de acciones decididas para defenderlo. Por otra parte las enormes diferencias en el ingreso, grado de calificación, modo de vida, etc. de los pequeños estratos de obreros más favorecidos de los sectores modernos de la economía, obstaculizan en cierto modo la unificación de la clase trabajadora, pues aquellos se identifican más con los intereses y desarrollo de las empresas, que con los grandes núcleos de trabajadores, que viven en situaciones de subempleo. Y en fin el exceso relativo, de mano de obra y su presión sobre las insuficientes oportunidades de -

empleo determina una serie de situaciones irregulares y adversas para la agrupación gremial, vigorosa y politizada pues los mismos trabajadores en innumerables casos solapan las violaciones de la ley laboral, registro indebido como trabajadores eventuales, percepciones inferiores al salario mínimo, condiciones inadecuadas de trabajo: Muy especialmente de acuerdo a nuestro tema, no exigen la capacitación a la que tienen derecho, y transigen en la demanda de sus derechos.

Pero por otro lado la estructura misma del poder si bien apoyada en rasgos, como los antes señalados, muestra un carácter cerrado de modo que en la toma de decisiones solo influyen los estratos privilegiados de la población.

La tendencia ya mencionada con respecto a un supuesto énfasis en el ensanchamiento de la base productiva a costa de sacrificios sociales ha redundado también en presiones gubernamentales y de la empresa privada que han frenado el desenvolvimiento de una acción obrera vigorosa y autónoma, favoreciendo por el contrario, una mediocrización sistemática de sus líderes y dirigentes, aunque esto sin defecto de que la estructura económica y social misma tenga influencia sobre el monto de trabajadores sindicalizados.

Tomando la situación como dada y sin que con ello se quiera decir que no es posible trascenderla, la desigual distribución del ingreso tiende a crear un círculo vicioso, pues el

escaso poder adquisitivo de las grandes masas de población, limita la demanda de productos manufacturados a un pequeño sector y al mismo tiempo mantiene la remuneración del trabajo a un exiguo nivel. Así el consumo excesivo de los cortos núcleos de la población que concentran el ingreso, frenan la acumulación de capital y no permite disminuir las presiones sobre la balanza de pagos, a la vez que, en virtud de la peculiar composición de la demanda que genera tal estado de cosas, tampoco estimula la expansión de la producción en masa ni su diversificación, sino que antes bien acentúa la distorsión de la economía y perpetúa la subutilización de los recursos disponibles. De modo que el bajo nivel de vida, al entorpecer el desarrollo económico, es al mismo tiempo su resultado, uno de los factores que impiden superar el atraso. Pero desde luego, las fuerzas sociales en juego están llamadas a desempeñar un papel de primer orden, como siempre ha ocurrido, en la transformación social.

Los problemas relativos tanto a la orientación como a la formación profesional han adquirido en las sociedades modernas una importancia considerable y siempre creciente.

El progreso técnico y la división del trabajo han aumentado en nuestros días el número de empleados que exigen una especialización mayor y requieren de los individuos que los ocupan, no solo aptitudes definidas sino una formación profesional más avanzada. El espíritu democrático impone, por otra

parte, otorgar a todos, dentro de lo posible oportunidades iguales, en un principio, para elevarse en la jerarquía social en virtud únicamente de sus méritos.

El desarrollo económico supone, además, un equilibrio entre la oferta y la demanda para cada categoría de empleo, buscando cada cual una actividad en relación con sus costos y con la formación recibida. La economía tiene necesidades determinadas en muchos puestos de naturaleza y calificación diferentes, que deben ser desempeñados por los hombres más aptos para ello. La orientación desde el punto de vista colectivo implica pues la selección de los mejores sin otra consideración que sus aptitudes.

Pero las estructuras económicas y sociales no son fijas y como hace falta cierto tiempo para formar a los hombres, una orientación ideal debería tomar en consideración no solo las necesidades efectivamente reconocidas en la actualidad, sino el número y la naturaleza de las calificaciones que serán necesarias en 10 ó 20 años, teniendo en cuenta al progreso técnico y el movimiento de la población.

Se trata, en una palabra, de hacer coincidir, en los diferentes momentos del tiempo, las exigencias, presentes y futuras del mercado de trabajo con las aspiraciones y aptitudes de los hombres. Enunciar semejante objetivo, es, al mismo tiempo, medir las dificultades de toda especie que se oponen en -



la práctica a su realización: por ejemplo, el establecimiento de previsiones rigurosas, preparación del personal encargado de seleccionar y enseñar actualización de los programas y creación de servicios de colocación, conocimiento por los interesados de los puestos disponibles en los diversos sectores y en diferentes puntos del espacio geográfico y social. Si tal es el papel de la orientación comprendida desde el punto de vista social y desde el punto de vista individual, ¿corresponde a la realidad ese ideal?

Los mismos fenómenos que han contribuido a aumentar la importancia de la orientación han provocado en las sociedades occidentales modernas una intensa movilidad social. Los cambios en la distribución profesional, amplificadas por el crecimiento de la población y especialmente de la población urbana, han favorecido el paso de una capa social a otra, como de una profesión a otra. A las dos dimensiones del espacio y del tiempo se añade una tercera, inseparable de las otras dos y marcada por el esfuerzo de los individuos por adquirir la situación económica y social más elevada o, en todo caso, la más segura y remunerativa posible.

## CAPITULO SEGUNDO

### IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

#### II.- CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD.

El objeto del desarrollo económico, es elevar los niveles de vida de la población. El propósito de la productividad es que ese desarrollo se realice aprovechando al máximo - los recursos disponibles en el menor tiempo.

El incremento de la productividad es indispensable para elevar la capacidad de compra del pueblo mexicano, significa, también mejores resultados en la empresa que permiten absorber aumentos de costos, mejores sueldos y condiciones a los trabajadores, mejores servicios y productos a los consumidores y beneficios generales para nuestra economía.

La mejora en la productividad la logra el hombre en lo individual, y todos sus beneficios los recibe la colectividad.

Pero antes de continuar, debemos fijarnos una idea de lo - que es productividad, y así, nos encontramos que técnicamente algunos autores la definen como: la relación entre el producto obtenido y el conjunto de medios o insumos empleados; otra definición de carácter administrativo social, nos la da el actual ministro del trabajo, diciendo que la productividad es la eficiencia con la que se emplean los factores de la producción, capital, trabajo, tecnología y recursos naturales.

A nuestro juicio, reafirmamos que la productividad es la relación entre la producción obtenida y los recursos utilizados para obtenerla; la productividad se ha de entender como el medio más eficaz para producir más y de mejor calidad, en un mínimo de tiempo y esfuerzo poniendo en juego todos los recursos de que se disponga: humanos, económicos, científicos, técnicos y se debe realizar con el objeto de abaratar los costos, reducir precios, aumentar salarios, pagar mejores contribuciones y así hacer de esta productividad un medio para aplicar - el anhelo de justicia social que embarga a todos los mexicanos.

De ambas definiciones se desprende que la productividad, para incrementarla, demanda que los factores de la producción sean aprovechados racionalmente tales como: tierra, capital, trabajo y organización, así como sus derivados lógicos, la renta, el interés, el salario, el beneficio, la distribución y el consumo; a la definición clásica de los factores de la producción debe agregarse para actualizarla un nuevo elemento este es el estado, el cual tiene como derivados el impuesto, las obras, de infraestructura, los servicios públicos que son - los elementos con los que se promueve y dinamiza la moderada actividad económica.

Como primera premisa, debemos aceptar que la productividad nacional comienza en el seno de la empresa y es ahí donde -

esta ha de aumentarse.

Sin embargo por las necesidades de nuestro desarrollo el estado tiene que propiciar una política de productividad a todos niveles, para que la inversión, el empleo, el ingreso, y el consumo produzcan una espiral de desarrollo socioeconómico.

Al efecto nuestro actual presidente de la república, expresa:

"Concebimos a la productividad como la eficiencia del sistema económico para generar bienestar compartido. Por ello, su fundamento es el desarrollo de los recursos humanos . . . . .

Esta honorable representación conocerá los proyectos legislativos que contemplan el incremento de la productividad por la formación profesional del trabajador. . . . "

Es pues la capacitación, un medio para incrementar la productividad, pues adecúa la oferta, a la demanda de mano de obra, y si ésta es bien canalizada, evita el desempleo friccional, el subempleo, incluso el llamado por los especialistas, subempleo en expansión.

A simple vista, encontramos en la productividad como ya lo hemos mencionado, el secreto para evitar una alza de precios, pues el incremento en la productividad absorbería el incremento de los costos. También, podría absorber lo que se dejara de ganar por una disminución en la jornada de trabajo.

+ + +

Pero es claro que no debemos exagerar la eficacia de la capacitación sobre la productividad pues esta constituye un medio para incrementarla más no es una panacea; la demostración de esta afirmación la encontramos en la evolución de la productividad de los factores en México, en que se ve claramente como la productividad del factor trabajo, es superior a la del capital, por lo que se debe buscar también un incremento en las percepciones de los trabajadores.

Esto aunado a las causas de crecimiento del producto que básicamente han sido por un mayor insumo de factores y a un mínimo por la productividad, nos dice claramente que la productividad del trabajo, ha intervenido decisivamente en el incremento del producto interno.

En el caso del campo, donde no existe una adecuada coordinación entre las instituciones dedicadas a la capacitación, al conseguir que estas proporcionaran una capacitación efectiva y de acuerdo a las necesidades reales de la región, podría capacitar a los trabajadores del campo para que realizaran más productivamente su labor y además para que durante la época posterior a la cosecha, cuando no se realiza por un lapso determinado de tiempo entre cosecha y nueva siembra, ninguna actividad, puedan estos dedicarse a alguna labor remunerativa que redunde en un aumento de su ingreso per cápita anual.

Existe un problema en cuanto al incremento de la productividad en establecimientos comerciales, pues la productividad, se relaciona directamente con el número de personas beneficiadas con los servicios.

El aumento en instalaciones comerciales, puede atraer mayor número de gentes, pero la debida atención de las personas, requiere necesariamente mayor personal.

La mejor forma de incrementar la productividad es la capacitación, pues le permitirá conocer más efectivamente su trabajo y en este caso atender mejor a un mayor número de personas.

En el caso de los servicios públicos la productividad se mide de manera similar al caso anterior; y la población beneficiada determina lo productivo de esa actividad. La capacitación puede también en este caso lograr expandir la red de servicios a mayor población.

Como la productividad establece una relación entre el fruto del trabajo del hombre y el tiempo y esfuerzo que emplea, es indispensable-para mejorarla- la capacitación del elemento humano en todos los niveles.

Toda la actividad humana se justifica sólo cuando puede desarrollarse en un ambiente de seguridad con el mínimo de riesgos para su salud física y mental.

La preparación de la alta gerencia es uno de los factores más importantes para lograr un aumento de la productividad, y los empresarios y ejecutivos deben capacitarse, por la razón misma de las responsabilidades de su cargo.

El sector empresarial ha apoyado la creación de universidades, insitutos tecnológicos, y otras instituciones dedicadas a la formación de técnicos, profesionistas y ejecutivos tanto para la alta dirección de empresas como para los niveles intermedios, y continúa dando su apoyo mediante aportaciones en efectivo tanto de las empresas como de fundaciones e instituciones privadas, como apoyando sus diferentes actividades tendientes a lograr una preparación de los directivos, pero esto no se ha dado; primeramente en la medida suficiente a las necesidades del país, además de que no se han coordinado estas aportaciones, resultando por otra parte una élite de beneficiados que resultan ser los "JUNIORS" de los empresarios; además se requiere cooperación de la empresa pues esta debe determinar sus requerimientos y necesidades, y las organizaciones docentes deben de adaptar y actualizar sus programas de enseñanza. La capacitación debe ser extendida a todos los niveles de las empresas, dándole especial importancia a la capacitación de los trabajadores; debiendo los sindicatos, los patrones y el estado, a través de un organismo que vigile, coordine y estudie la capacitación, para que esta se incluya en las contrataciones colectivas, precisando las medidas para que los - -

trabajadores mejor preparados tengan oportunidad prioritaria de promoción, con objeto de que sea atractivo para los trabajadores aumentar su esfuerzo para su propia capacitación.

De hecho, la productividad también debe mejorarse en el sector oficial, pues los servicios administrativos de la nación deben de elevar su nivel de productividad de acuerdo con el nivel tecnológico y económico del país. Por lo anterior es de felicitarse la iniciativa del ejecutivo de nombrar comisiones de eficiencia y productividad en las diferentes dependencias de las secretarías de estado.

Cabe hacer mención a la labor de capacitación de funcionarios que actualmente se lleva a cabo en el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, del servicio diplomático exterior y de otras dependencias de estado: pues obviamente esto repercutirá en la mayor productividad del órgano gubernamental.



## CAPITULO SEGUNDO

### IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

#### III.- FUNCIONAMIENTO DE LA CAPACITACION.

Las más importantes organizaciones para el desarrollo de los recursos humanos en México, en el campo de la capacitación - corta, de preingreso al trabajo y adiestramiento dentro de - las empresas indudablemente son, el Sistema Nacional de centros de capacitación para el trabajo industrial y rural, y - el plan nacional de adiestramiento rápido de la mano obra. El primero, auspiciado por la Secretaría de Educación Pública, y el segundo a cargo del Centro Nacional de Productividad. Sin embargo por lo que toca al primer aspecto, en materia de capacitación técnica elemental, se encuentran infinidad de - carreras cortas, incluso no de carácter técnico, y otras son de hecho similares a las que comprenden las organizaciones - citadas.

En 1963, se iniciaron experimentalmente algunos centros de - capacitación los cuales han tenido gran cantidad de problemas para el cumplimiento de sus funciones: en principio, satisfacer la demanda de mano de obra calificada planteada por el crecimiento industrial; otorgar ciertas bases de conocimientos mínimos para una mejor integración al mercado de - trabajo a los jóvenes imposibilitados para seguir otros estudios; recuperar las inversiones representadas por los - -

+ + +

desertores del nivel medio mediante su preparación como obreros calificados. Y colateralmente, ofrecer facilidades de su preparación a los trabajadores ya en servicio.

Por otro lado, el plan Nacional de Adiestramiento Rápido para la mano de obra -ARMO- que fué creado en 1965, esta abocado principalmente al adiestramiento en servicio, con fines de preparar el personal calificado y altamente calificado que requieren las empresas industriales para alcanzar niveles superiores de productividad. El procedimiento clave para realizar dichas tareas a nivel nacional, lo constituye, la formación de supervisores e instructores en las empresas, para que estos a su vez realicen adiestramiento dentro de ellas. La preparación y prueba de materiales didácticos, las tareas de asesoría y supervisión técnica, son actividades destacadas dentro de sus propósitos.

Este proyecto está aún en proceso de realización, pero constituye un experimento de gran envergadura cuya importancia trasciende las fronteras nacionales.

Además de estas insituciones existen en el país diversos tipos de capacitaciones, ya sea para trabajadores en servicio, -empresas y organismos públicos y privados-, o como cursos breves de perfeccionamiento o de preingreso al empleo.

En el primer caso podemos citar a Fundidora de Monterrey y Nestlé, Ford Motor Co., Olivetti Mexicana, Siderúrgica - -

Nacional, Petroleos Mexicanos, carros de ferrocarril, industria eléctrica, diversas secretarías y departamentos de estado, etcetera. En este renglón resulta interesante mencionar la existencia de la Asociación Mexicana de Responsables de Capacitación -AMECAP- que cuenta con alrededor de 200 empresas miembros que ya han establecido sus programas de adiestramiento en servicio, algunas en un plan inicial muy modesto y otras con modelos europeos o norteamericanos muy avanzados. Esta asociación mantiene relaciones con -armo- y se han realizado algunos programas conjuntos.

Durante los años sesenta en que se han realizado en México - las experiencias nacionales más importantes en dichos aspectos, el arribo al éxito pareció próximo con la creación, en 1968, del Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos. El cual de acuerdo con sus bases constitutivas, estaba llamado a ser un órgano consultivo del ejecutivo federal, para toda clase de asuntos concernientes a planes de capacitación y adiestramiento, por tanto, al avance hacia la formulación de un programa nacional para la preparación en breve lapso - de los recursos humanos para el trabajo industrial, la mejora, ampliación y coordinación de los recursos de adiestramiento y capacitación existentes etc., se presentaron como - objetivos un poco más accesibles al integrarse dicho consejo con las representaciones de las instituciones más importantes

implicadas en tales tareas. Así, con las secretarías de Industria y Comercio, y del Trabajo y Previsión Social e igualmente, con las organizaciones patronales y las de los trabajadores respectivamente. Siendo así mismo prometedora la perspectiva de que el consejo dispondría de un comité de estudios integrado por miembros de algunas de las principales instituciones Educación Media y Superior.

Con todo aunque el consejo todavía existe oficialmente, su influencia, salvo unas cuantas actuaciones ha sido muy precaria e incluso, en los últimos años, es sólo prácticamente un membrete.

Dentro de las capacitaciones orientadas hacia la actividad urbana encontramos los centros de capacitación para el trabajo industrial -cecati- y otros programas de la Secretaría de Educación Pública. Los -cecati- dependen de la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas, Industriales y Comerciales -DGETIC-.

El propósito principal es destacar lo concerniente a las características de los -cecati- pero puesto que la -dgetic- imparte en otros planteles cursos semejantes a los de aquellos, además de otras carreras breves agrupadas bajo el rubro de formación técnica elemental, examinamos también algunas de sus características generales.

Los planteles que integran la -dgetic- son: Escuelas Técnicas

Industriales y Comerciales -etic-, enseñanza media básica: Secundaria y Carreras cortas de tipo terminal; los Institutos Tecnológicos Regionales -ITR-, creados en 1948, que en un principio cubrieron todos los niveles desde la capacitación elemental hasta el nivel superior, pero que al presente se concentran cada vez más en la enseñanza superior; los centros de capacitación para el Trabajo Industrial, fundados en 1963 como primer intento de establecer un programa a nivel Nacional de formación relativamente rápida para el trabajo; la Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Industrial -ENMACTI- creada en 1963 y cuya primera generación de egresados se obtuvo en 1966; Centro Nacional de Ciencias y Tecnologías Marinas -CNCYTM- creado en 1967 para formar técnicos y profesionales para el aprovechamiento de los recursos marinos; las escuelas medias. Técnico Agropecuarias, incorporadas a la -dgetic- en 1968. Este último sistema funciona con participación federal, estatal y de la comunidad y se encuentra en un período inicial. Por lo pronto incluye enseñanza media, programas agropecuarios y capacitaciones de taller básico en electricidad, herrería, soldadura y carpintería, pero se prevé en su expansión futura la formación de fuerzas de trabajo agrícola a diversos niveles, y también la preparación de fuerzas de trabajo del medio rural pero que pasará a incorporarse a actividades de otro tipo.

De los planteles antes indicados, los -cecati- son los únicos específicamente dedicados a la capacitación relativamente rápida de la mano de obra. Pero -etic- también imparte capacitación elemental de carácter terminal para producir obreros semicalificados, artesanos y otros tipos de personal administrativo y de servicios de nivel similar.

Muchas de las carreras cortas de -etic- son reminiscencias de las escuelas de artes y oficios, enseñanzas especiales, etc., que funcionaron largo tiempo en México, planteles que tienden a evolucionar en los últimos años hacia la enseñanza secundaria, en previsión a deserciones antes de completar el ciclo, también se aplican, adicionalmente a la formación académica, programadas prácticos de capacitación equivalentes en tecnología y taller a los de algunas especialidades en el nivel arriba señalado.

Dada la tendencia actual de -etic- a proyectarse cada vez más hacia la enseñanza secundaria y el tipo de capacitaciones que principalmente atiende, al presente prácticamente la responsabilidad de tan importante aspecto recae sobre los -cecati-.

Como se sabe los -cecati- fueron establecidos con un carácter experimental, de modo que si bien estaba prevista su expansión, en virtud de las deficiencias manifestadas en su funcionamiento, el sistema ha permanecido estacionario.

Aunque a sufrido reorganizaciones internas y el número de centros ha mostrado oscilaciones, su cifra no ha excedido de los 30 centros originalmente creados; 10 en agosto de 1963 y 20 un año más tarde.

Todo lo expuesto en este apartado nos hace pensar en la necesidad de hacer operantes los diversos organismos creados con ese objetivo, por lo que procede se establezca una comisión que coordine los esfuerzos que se hacen en materia de capacitación, e integre los programas de este tema en forma coherente en todos los niveles y sectores. Esta se formaría a manera de una comisión coordinadora y vigilante que obligara a hacer efectiva la capacitación de los trabajadores, integrada por consejos en cada rama de actividad, incluyendo un consejo para el sector agropecuario, con participación de todos los sectores en forma tripartita; con el carácter de organismo descentralizado y con decisiones y presupuesto autónomos. Este financiamiento sería proporcionado por el subsidio obligatorio de todas las empresas, un subsidio por parte del estado y un subsidio de los diferentes sindicatos de trabajadores, estos en forma proporcional a su capacidad económica.

La creación de esta comisión debe trabajar sobre una política de desarrollo económico, con el fin de crear mano de obra especializada. Los consejos estarían dirigidos por un consejo

técnico con las representaciones propuestas en forma tripartita; ampliando los beneficios de esta comisión a través de prioridades que beneficien al sector no formal o desorganizado y que obviamente es el más necesitado.

Se debe entender que las funciones primordiales de esta comisión, serían las de coordinación de los diversos centros de capacitación ya existentes, vigilancia del cumplimiento de la obligación social de capacitar a los trabajadores, así como el de estudio y experimentación de la posible creación de nuevos centros capacitadores.



## CAPITULO SEGUNDO

### IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION

#### IV.- CAPACITACION EN NUESTRA LEGISLACION LABORAL

Con la declaración de derechos sociales de 1917, fuente del derecho del trabajo, nace como un derecho nuevo, el artículo 123 constitucional, el cual viene a fundamentar y a ser por sí mismo, la base de nuestra legislación laboral; pues como es ya sabido, nuestra Ley Federal del Trabajo es reglamentaria de este artículo en lo referente al apartado "A", ya que el apartado "B" se encuentra reglamentado por la ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es pues en este artículo 123 constitucional, donde encontramos consignada, con gran espíritu revolucionario, la tendencia y la preocupación del legislador, a la elevación del nivel de vida de los trabajadores a través de muchos caminos, y uno de los cuales tal vez el más digno, el de la Educación.

Así la fracción XII del apartado "A" de este precepto constitucional, textualmente nos dice:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente -

Durante el desarrollo del presente trabajo se ha insistido y demostrado que la capacitación profesional o adiestramiento, además de traer consigo muchos beneficios, es también una de las maneras, y tal vez la idónea para reducir los accidentes de trabajo, mediante la prevención real de estos, al proporcionar al trabajador la pericia necesaria, en el manejo de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, por lo que se considera que es conveniente relacionar, dentro del tema que nos ocupa, la fracción XV del apartado "A" de la norma fundamental y que a la letra expresa:

"El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera este, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía, compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes".

Es entonces la capacitación "una, de las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo", por tal razón es evidente que debemos considerar la relación de este precepto con la materia del tema, pues no podemos dejar de reconocer que se encuentran íntimamente ligados estos términos; de la misma

manera cabe considerar que la aplicación e interpretación de este fundamento legal viene a reforzar la importancia del - adiestramiento, como obligación jurídica y social de los patronos, de manera muy especial en este renglón, que tantos - sacrificios humanos ha costado, dejando tanta gente inválida y que desangra enormemente, nuestra economía nacional.

Pasando a los lineamientos particulares y más específicos - que la ley reglamentaria, del multicitado artículo 123, estable; esto es, la ley federal del trabajo; anotamos que en 1931, se había establecido en el título tercero, como forma de capacitar a los trabajadores, el contrato de aprendizaje, el cual ya nos hemos referido en páginas anteriores, contrato que tuvo vigencia en nuestra legislación por más de 40 - años, y que nos dejó sólo una amarga experiencia para - nuestro pueblo, pues la buena intención del legislador, fué transformada en instrumento de explotación de la clase laborante; en un párrafo de la exposición de motivos, que a continuación se transcribe, la comisión explicó de esta manera las razones que tuvo para la supresión:

"El proyecto suprimió el contrato de aprendizaje, por considerar que, tal como se encontraba reglamentado, era una reminiscencia medieval, y por que en múltitud de ocasiones, era un instrumento que permitía, a pretexto de enseñanza, de dejar de pagar los salarios a los trabajadores o

pagarles salarios reducidos".

Al crearse la nueva ley Federal del Trabajo de 1970, la aportación en este trascendental problema de la capacitación profesional, quedó consignada en el artículo 132 fracción XV, - cuya versión original en la iniciativa enviada al congreso - federal, por el poder ejecutivo decía:

"Es obligación de los patronos":

"Organizar permanente o periódicamente cursos de capacitación profesional para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que elaboren, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las autoridades del trabajo de los estados, territorios y Distrito Federal previa consulta con las organizaciones de trabajadores y patronos. Estas mismas autoridades vigilarán la ejecución de los planes".

En la exposición de motivos, la comisión recogió estas ideas exponiendo:

"Se recogió la tendencia universal en favor de cursos de capacitación profesional, a cuyo fin, la fracción XV consigna la obligación de las empresas. . . . ¡Es indudable que - la industria moderna requiere un personal cada vez más capacitado!, razón por la cual, - los cursos que se proyectan redundarán, ante todo en beneficio de las empresas y además, - en favor de los trabajadores que podrán ascender los casos de vacantes y puestos de nueva creación y obtener así mejores ingresos".

El dictámen de las comisiones unidas de trabajo y estudios legislativos de la cámara de diputados, modificó el texto de la iniciativa aduciendo:

"Esta se modificó, con el fin de hacerla más flexible a efecto de que cumpla sus objetivos de capacitación y adiestramiento en forma más expedita".

Una vez expuesto y sucedido lo anterior, esta disposición quedó aprobada en la siguiente forma:

"Son obligaciones de los patronos: organizar permanente o periódicamente, cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que de común acuerdo, elaboren con los sindicatos de trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades de trabajo en los estados, territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa, o para variar, en uno o varios establecimientos, o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o por conducto de escuelas o institutos especializados, o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas".

El actual contenido de la fracción XV, lejos de superar la iniciativa de ley, nulifica su verdadero fin, así como el -

valor de la obligación, haciendo a un lado toda intervención positiva que pudiera tener la Secretaría del Trabajo y Previsión Social u otras autoridades del trabajo, porque nadie informa nada y porque no tiene nada que vigilar, es obvio que el legislador no quiere o poco le importa si se capacita o no y cabe dudar, si los sindicatos de trabajadores aún no se han dado cuenta de la existencia de esta norma.

Este análisis nos lleva a considerar la necesidad de reglamentar más concientemente dicha disposición pues establece como responsabilidad exclusiva del empresario organizar los cursos de capacitación, y por lo que observamos este por sí solo no lo hará nunca de manera efectiva y funcional y dada la trascendencia del problema, consideramos, que por ser un problema nacional de carácter social, se debe resolver con la aportación material de los tres sectores, patronal principalmente oficial y sindical en la medida de sus posibilidades.

La intervención del estado no debe limitarse a vigilar y recibir información sobre el funcionamiento de estos núcleos de capacitación, sino que debe contribuir activamente en el impulso y la coordinación de estos.

Esta nueva reglamentación que se sugiere, debe incluir dentro del artículo 132, fracción XV de la Ley Federal del Trabajo, todo un capítulo creando una comisión coordinadora, - vigilante y planificadora de la captación, indicando su forma

de organización y funcionamiento, con el objeto de lograr - así los propósitos finales de esta ley. Esta comisión tendría también como objetivo primordial vigilar el cumplimiento del reglamento que le ha dado existencia jurídica.

+ + +

CAPITULO TERCERO:

CAPACITACION Y JUSTICIA SOCIAL

- I.- LA CAPACITACION COMO DERECHO DE LOS TRABAJADORES
- II.- LA CAPACITACION EN EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.



## CAPITULO TERCERO

### CAPACITACION Y JUSTICIA SOCIAL

#### I.- CAPACITACION COMO DERECHO DE LOS TRABAJADORES:

Es innegable, que nuestra legislación de trabajo, pretende basar su contenido en los principios de la Justicia Social; en el artículo 20. de la Ley Federal del Trabajo, se establece:

"Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la Justicia Social en las relaciones entre trabajadores y patrones".

Según la exposición de motivos del proyecto de nueva ley, se conviene que Justicia Social es:

"La justicia del artículo 123 constitucional, a fin de que los trabajadores obtengan, beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita".

Encontramos por otro lado, de acuerdo con un concepto más universal, o al menos más difundido en libros y enciclopedias, la concepción de Gustavo Radbruch, que afirma, que:

"La justicia social busca afanosamente un equilibrio y una armonización entre el capital y el trabajo, estando este íntimamente vinculado al bien común".

En nuestra ley, la justicia social es proyectada a través - del proteccionismo a favor de los trabajadores y tutelade - sus derechos, pero es criticable, que esta no intente de ma- nera franca y decidida, corregir las injusticias subsisten- tes en la actualidad, tal como a nuestro parecer lo demanda el espíritu justiciero y revolucionario del artículo 123 de la ley fundamental.

Se insiste, en que, la capacitación de los trabajadores, no se dá, esto es, los organismos encargados de capacitar de he- cho no funcionan, y es evidente que el estado actual de las cosas en materia de capacitación, atenta contra el espíritu de justicia social que se desprende del artículo 123, pues mientras no se capacite a los trabajadores de manera real y efectiva, se comete la injusticia de negar un derecho que la ley les otorga a éstos, y no tratar de corregir esta deficien- cia, es no tratar de hacer justicia social.

El único patrimonio del trabajador es su capacidad de laborar y para reivindicarlo y justificarlo socialmente, tenemos que empezar a enriquecer su patrimonio, haciéndolo más capáz, au- mentándole esa capacidad de laborar.

Recordamos un principio general del derecho, que dice: a to- da obligación corresponde un derecho y viceversa; este no ca- be en materia de trabajo, ya que esta obligación de capacitar, no es retributiva o compensatoria de una prestación, sino que

+ + +

es una obligación imperativa impuesta por el estatuto laboral, medida destinada como todas las normas de trabajo, a asegurar la salud, la vida y la dignidad de los trabajadores, y a cooperar a la elevación presente y futura de sus niveles de vida. De acuerdo con las disposiciones legales, solo son sujetos del derecho del trabajo los obreros, jornaleros, empleados domésticos, en una palabra los trabajadores y no los patrones, quienes solo pueden ser sujetos de la relación laboral; por lo que los patrones no pueden y no deben alegar derechos laborales a su favor. De acuerdo con esto, la obligación de los patrones origina en beneficio de los trabajadores, derechos laborales, independientemente de los derechos proteccionistas y tutelares ya existentes.

Es claro entonces que el derecho de capacitación de los trabajadores nace de las obligaciones educacionales que tiene el empresario, de las cuales podemos decir que son de dos tipos:

El primero se refiere a la obligación de alfabetizar a los trabajadores para la enseñanza primaria y secundaria, y para el fomento de las actividades culturales y deportivas:

El segundo, pertenece al ámbito de la capacitación profesional de los trabajadores.

Estas obligaciones crean consecuentemente, la potestad jurídica de exigir su cumplimiento; lo que impone al estado el deber de vigilar que la obligación se cumpla; por lo que se debe -

insistir en una efectiva intervención del Estado para hacer realidad los objetivos de la capacitación, dándole así cumplimiento al derecho de la clase laborante.

Se debe comprender, que este derecho que tienen los trabajadores a la capacitación, por su importancia y naturaleza es un deber social, que si bien corresponde al empresario su - solvencia, por su mismo caracter social, obliga al estado a intervenir en su fiel ejecución y de manera complementaria - a las organizaciones sindicales a cooperar en forma material.

Es menester mencionar que el derecho de los trabajadores toma su calidad de deber social, al ser una responsabilidad - que atañe a la sociedad y el legislador asi lo revela en el artículo 3o. de la ley federal del trabajo, vigente, el que se transcribe:

"El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones - que aseguren la vida, la salud y un nivel - económico decoroso para el trabajador y su - familia.

No podrán establecerse distinciones entre - los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

Con el objeto de suplementar y auxiliar la verificación del

adiestramiento y capacitación, se hace necesaria además de la modificación del artículo 132 fracción XV, agilizar otras normas, como la que instituye el derecho de preferencia en el ascenso, dando prioridad al personal capacitado, pues sería lamentable, que este esfuerzo se viera frenado por la aceptación del escalafón ciego.

## CAPITULO TERCERO

### CAPACITACION Y JUSTICIA SOCIAL

II.- La capacitación en el nuevo derecho administrativo del trabajo:

Son bien conocidos los esfuerzos que realiza nuestra actual administración, por solucionar problemas como el de la capacitación de los recursos humanos, a través de políticas ecaminadas a lograrlo.

El ejemplo actual lo constatamos, en la Comisión Nacional - Tripartita, quien ha llevado a cabo diálogos a alto nivel, entre representantes del trabajo, el capital y sector oficial, en donde se han hecho planteamientos sobre diez puntos sobre problemas nacionales de caracter económico social, - tratando estos a manera de confrontación sobre:

- 1) Invsersiones para el empleo de mano de obra.
- 2) Desempleo
- 3) Capacitación de la mano de obra.
- 4) Productividad
- 5) Descentralización de la Industria.
- 6) Maquiladoras de la frontera.
- 7) Carestía de la vida.
- 8) Exportaciones
- 9) Contaminación ambiental.

+ + +

Estas actividades, nos vienen a mostrar, la inquietud que existe en los sectores que representan el conjunto nacional por resolver problemas socio-económicos de primer orden, como lo son esos diez puntos confrontados, pero advertimos también, al menos en materia de capacitación, que en más de 4 años de trabajo de esta comisión, se han quedado en simples intentos, que no han podido llegar a ser o lograr soluciones. Creemos que la solución se conseguirá cuando se lleven a cabo y se implementen, verdaderas políticas sociales y de justicia social.

Sabemos que el ejercicio de la política social incumbe al Jefe del poder ejecutivo al aplicar normas de naturaleza política y de carácter social.

Se deduce que dentro del campo del derecho administrativo del trabajo; el poder político, puede realizar actividades tendientes a hacer efectiva la política social, o bien aplicar las normas jurídicas para la realización de la justicia social, que implicará la verdadera ejecución de los planes y programas encaminados a beneficiar a los trabajadores; más aún, cuando esta política social de capacitación de la mano de obra, estamos convencidos que no solo lograría la realización de la justicia social a los trabajadores, sino también redundaría en beneficios a la empresa y conjuntamente el desarrollo económico del país.

El Derecho Administrativo del Trabajo, como el Derecho Procesal Laboral, son partes integrantes del Derecho del Trabajo, son ramas nuevas en nuestro derecho, que tienen su origen en las conquistas sociales de 1917, con la creación del artículo 123.

Este nuevo derecho administrativo del trabajo se desprende de las funciones político-sociales de la administración pública, funciones que toman su carácter social de las normas proteccionistas y tutelares del derecho del trabajo; ya que la constitución impone al poder ejecutivo federal, no solamente funciones de carácter público, sino también, funciones de carácter social para los trabajadores, campesinos y en general para los desprovistos económicamente; pues existe en nuestra legislación, normas, constitucionales agrarias, laborales, asistenciales, culturales y de previsión social, que dan atribuciones a las autoridades administrativas para desempeñar actividades sociales.

De las convenciones que existen sobre la definición de derecho administrativo del trabajo, nos adherimos por ser también nuestro criterio, con el maestro Alberto Trueba Urbina, quien conceptúa a este, derecho como una rama del derecho laboral, y este como parte del derecho social, que persigue en relación con las funciones de la administración pública y social, la asistencia tutela y reivindicación de la clase trabajadora.



Nuestro derecho administrativo del trabajo, cuenta con organismos administrativos sociales para garantizar el funcionamiento de normas, principios, instituciones y derechos sustanciales, que emanan de nuestra ley laboral; estos son las comisiones de los salarios mínimos y la del reparto de utilidades.

Para garantizar el funcionamiento de la capacitación como derecho sustancial de los trabajadores, hemos pensado que el mejor instrumento lo proporciona el mismo nuevo derecho administrativo del trabajo, adoptando para ello la figura jurídica del organismo administrativo social en la siguiente forma:

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, hemos insistido, en la necesidad de incluir un nuevo capítulo en nuestra ley laboral, con el fin de crear un organismo que haga operantes los objetivos de la capacitación de los trabajadores; este se integraría a manera de una comisión que coordine los esfuerzos que se hacen en materia de capacitación, e integre los problemas de este tema en forma coherente en todos los niveles y sectores, desarrollando los organismos ya existentes con ese fin. Esta se formaría a manera de una comisión coordinadora, vigilante y planificadora, que obligara a hacer efectiva la capacitación de los trabajadores; compuesta de consejos en cada rama de actividad económica, incluyendo un consejo para el sector agropecuario, con representación de los trabajadores, del capital y del sector oficial en - -

forma tripartita; con el carácter de organismo descentralizado y con decisiones y presupuesto autónomos. Este financiamiento sería proporcionado por el subsidio obligatorio de todas las empresas, un subsidio por parte del estado y una aportación de los diferentes sindicatos de trabajadores, estos en forma proporcional a su capacidad económica.

La creación de esta comisión deberá trabajar sobre una política social de desarrollo económico, con el fin de generar mano de obra especializada en las diferentes áreas y niveles tecnológicos que las necesidades nacionales requieran.

Los consejos estarían dirigidos por un consejo técnico integrado por las representaciones propuestas anteriormente, en forma tripartita; con los objetivos de justicia social, ampliando los beneficios de esta comisión a través de prioridades que se establezcan y que beneficien el sector no formal o desorganizado, que obviamente es el más necesitado y se encuentra marginado al subempleo y desempleo.

Se debe acentuar que las funciones primordiales de esta comisión serán de carácter administrativo social, coordinando los diversos centros de capacitación ya existentes, vigilando el cumplimiento de la obligación social de capacitar, así como el estudio y experimentación de nuevas técnicas de capacitación y la posible creación de nuevos centros capacitadores.

Esta anterior proposición fue presentada por nosotros en calidad de ponencia en la XIV asamblea nacional del derecho del trabajo, organizada por la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social; habiéndose sido aprobada con algunas modificaciones.

En lo referente a la capacitación de los recursos humanos del Sector Público, se han establecido ya los lineamientos de la Reforma Administrativa; la que incluye una reforma de la administración de los recursos humanos.

En el proyecto de programa del comité técnico consultivo, se sugieren las posibles modalidades, de integración del comité y de los sub-comités o grupos de trabajo que podrían constituirse en función de necesidades específicas, señalando las metas y plazos de actividades más importantes de este organismo.

Puede identificarse, como los problemas básicos de la administración de los recursos humanos del Gobierno Federal, los siguientes:

- 1.- Carencia de un organismo central del ejecutivo que marque los lineamientos y políticas fundamentales, conforme a los cuales debiera conducirse la administración del personal al servicio del Estado.
- 2.- Consecuentemente, la dispersión de esfuerzos, la incongruencia e incompatibilidad de sistemas y prácticas, y la falta de coordinación impiden

una más adecuada realización de los objetivos del gobierno.

- 3.- En forma paralela se percibe que, como consecuencia de crecimiento y mayor complejidad de la administración, pública, se intensificó la necesidad de elevar urgentemente la competencia técnica de sus empleados y funcionarios y reforzar además, de manera decisiva, vocación de servicio y las necesidades positivas.

Para atacar a fondo estos problemas básicos y los muy diversos que de ellos se derivan, la Secretaría de la Presidencia estima conveniente desarrollar un amplio programa de acción que cubra, en su integridad esta problemática.

De esta manera, los campos específicos de acción de la reforma quedarían integrados por los siguientes rubros:

- c) Planeación de Recursos Humanos.
- b) Empleo en el Sector Público.
- c) Capacitación y desarrollo del personal.
- d) Administración de sueldos y salarios.
- e) Prestaciones y servicios.
- f) Relaciones laborales.
- g) Información para los procesos de toma de decisiones.
- h) Motivación e incentivos.
- i) Evaluación permanente del funcionamiento del Sistema.

Como actividades que se proponen a corto plazo, esta la integración de un censo de recursos humanos del Gobierno Federal y el

diseño de un sistema integral de administración de recursos humanos aplicable a las entidades del sector central y otro susceptible de adaptación a todo el sector paraestatal.

A mediano plazo, el diseño de los subsistemas componentes del sistema integral en lo que se refiere a sus estructuras y procesos operativos; entre los que se diseña todo un subsistema de capacitación; el cual comprende:

- 1.- Diseño de la metodología para la definición de necesidades, adición de una guía técnica.
- 2.- Identificación de los recursos disponibles en las instituciones gubernamentales especializadas en capacitación, así como en el Sistema Educativo Nacional.
- 3.- Definición de la metodología y los mecanismos para recojer y utilizar información preliminar para la planeación de la capacitación a nivel micro y macro administrativo, edición de una guía técnica.
- 4.- Identificación y jerarquización de necesidades inmediatas.
- 5.- Formulación de programas específicos y configuración de los catálogos adecuados para su realización.

proponiéndose también a largo plazo:

- 1.- Elaboración del proyecto para la creación de un órgano central de administración de recursos humanos del Gobierno Federal.

2.- Proposición de medidas concretas de reforma orientadas hacia la reestructuración de las unidades de administración de recursos humanos en las distintas dependencias del sector público.

3.- Evaluación de las reformas implantadas y recomendaciones sobre los ajustes pertinentes

Por lo que respecta a costos, la Secretaría de la Presidencia, aportará las tareas de secretario técnico a la operación de los subcomités.

Cada dependencia podría aportar en proporción a su representación y al volumen de su personal, lo necesario para el desarrollo de actividades especiales, tales como seminarios, convenciones, ediciones, investigaciones etc.

Dentro de este marco general, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, inició también un proceso de modernización de su estructura administrativa.

En el discurso de inauguración del primer curso de instituciones del trabajo y de la previsión social, que imparte el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, el Secretario del Trabajo señaló que "forman parte también de la administración laboral, la política de capacitación, la política de participación de los trabajadores en la gestión de las empresas y la política general de productividad. Dentro de este marco general habrá de desenvolverse, sin duda alguna,

en los años venideros, la administración del trabajo en México".

El origen legal del Instituto del Trabajo, se encuentra en nuestra carta magna, consignado en el artículo 123 apartado "B" fracción VII y se dispone que "el Estado organizará escuelas de Administración Pública".

La nueva ley Federal del Trabajo de 1970, con objeto de levantar el nivel ético y cultural del personal técnico y administrativo que labore en órganos o instituciones laborales, públicas o sociales, ordena el establecimiento de un Instituto del Trabajo.

El artículo 525 de la ley sobre el particular dispone:

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social organizará un Instituto del Trabajo, para la preparación y elevación del nivel cultural del personal técnico y administrativo".

Por acuerdo del Presidente de la República, ~~✓ PARA HACERLO OPERAR~~, se organizó el Instituto del Trabajo en cumplimiento de la mencionada norma habiendo iniciado sus funciones oficialmente el 29 de enero de 1971, siendo sus fines y funciones los siguiente:

- a) Capacitar el personal técnico y administrativo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como elevar al nivel cultural del mismo.

- b) Proporcionar servicios de información y documentación, ya sea como complemento de capacitación o específicamente en materias tales como derecho del trabajo y administración pública.
- c) Realizar labores de investigación.
- d) Coordinar las actividades de capacitación y docencia que se propongan o desarrollen las dependencias de la Secretaría del Trabajo.

Consecuentemente, la reestructuración técnica y administrativa de la Secretaría implica tanto el fortalecimiento de sus actividades habituales como, por otra parte la formulación y el desarrollo de programas que deben de cumplirse independientemente de la resolución de los conflictos que se suscitan en el ámbito del trabajo.

Para cumplir estos programas es necesario tomar medidas para la defensa de los derechos del trabajador.

Las autoridades superiores de esta Secretaría, han tenido la certeza de que el buen éxito de este proceso de reforzamiento técnico y administrativo, depende de la elevación y mejoramiento sistemático de las aptitudes y preparación de los funcionarios y empleados de la dependencia.

Es así que dispusieron la formulación de un amplio programa de formación, capacitación y desarrollo, en general de los



recursos humanos del ramo.

A este hecho obedeció la realización del primer curso de instituciones del trabajo y de la previsión social, iniciado en Noviembre de 1973, y la creación anterior del Instituto Nacional de Estudios del Trabajo por acuerdo presidencial. (Publicado en el diario oficial de la federación el 25 de julio de 1974).

La instauración de este curso obedece, también, al propósito de desarrollar las bases de un Sistema de funcionarios de carrera en el área de la administración del trabajo. Así lo anunció el titular del ejecutivo federal en su tercer informe de gobierno.

"... se han ampliado las actividades del Instituto del Trabajo, por concurso, de funcionarios laborales y administradores de personal".

Este curso es el inicio de lo que, en un futuro cercano podría llegar a constituirse en el servicio civil de carrera, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

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

PRIMERA.- Analizando el actual panorama nacional, es claro - que resulta superior la demanda a la oferta de mano de obra especializada y calificada; esta carencia, limita a cualquier país atrasado que trata de superarse, a conseguir con éxito - cualquier plan coordinado de desarrollo.

SEGUNDA.- La capacitación de la mano de obra, es una y tal - vez la más efectiva de las maneras de conseguir una mejor dis - tribución del ingreso y de abatir un temible problema del mun - do moderno, el subempleo, además de coadyuvar en forma direc - ta en muchos de los casos a acabar con el desempleo.

TERCERA.- El incremento de la productividad, vía capacitación, permite mejores salarios, mejores condiciones de trabajo, me - jores servicios y productos a los consumidores, permite al - empresario absorber aumentos en los costos, elevar la capaci - dad de compra del pueblo mexicano y en general beneficia nues - tra economía nacional.

CUARTA .- Es importante para México, llevar adelante una polí - tica nacional de capacitación y adiestramiento de los trabaja - dores, toda vez que, la capacitación beneficia tanto al empre - sario como a los trabajadores y conjuntamente al desarrollo - armónico del país.

QUINTA.- Esta política que debe ser social, la tiene que impulsar el ejecutivo federal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, implementándola con programas en los que participen activamente, en forma tripartita, los sectores oficial, empresarial y sindical; haciendo aportaciones materiales y proporcionales a la medida de sus posibilidades económicas.

SEXTA.- Es evidentemente necesaria la reforma al artículo - 132 fracción XV de la ley Federal del Trabajo, creando todo un capítulo que contenga una reglamentación que haga, más ágil y aplicable esta norma, estableciendo la creación de un órgano administrativo social a manera de una comisión coordinadora, vigilante y planificadora de la capacitación de los trabajadores, indicando su forma de organización y delimitando claramente su función social, fijándole como objetivo primordial el de hacer que se cumpla este reglamento que impone la obligación social de capacitar al trabajador, bajo los principios y fundamentos de la Justicia Social que se desprenden del espíritu revolucionario del artículo 123 constitucional.

SEPTIMA.- Por último concluimos, que la capacitación además de incrementar el nivel cultural y ético de los funcionarios y empleados de la administración pública, elevará la eficiencia y el criterio de estos, consiguiendo una mayor productividad de los órganos estatales, lo que se traducirá, en mejor funcionamiento y mejores servicios que beneficiarán - - -

directamente a toda la colectividad.

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

Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A. 1972.

Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo Ed. Porrúa, S.A. México, 1973.

Alberto Trueba Urbina, El Nuevo Artículo 123, Ed. Porrúa, S. A. México 1962.

Bernard M. Bass y James A. Vauchan, Entrenamiento en la Industria: Administración de Técnicas, Programas y Evaluaciones, Ed. Continental, University of Pittsburbh 1971.

Biblioteca del Consejo Nacional Técnico de la Educación, Educación en el Trabajo y para el Trabajo, Vo. III, México 1963.

Benjamín Arrendondo Muñoz Ledo, que es el hombre ? Ed. Porrúa, S.A. México 1972.

C. Freinet, La Educación por el Trabajo, Ed. Porrúa México 1971 , Fondo de Cultura Económica.

Carlos Tellez Bringas, La Capacitación Técnica del Obrero, Tesis Profesional, Facultad de Derecho U.N.A.M. 1974.

Center For Educational Research and Inovation, Educacional Technology, the design and implementation of learning systems. OECD, 1971.

Eric Roll, Historia de las Doctrinas Económicas, Ed. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1967.

Guillermo Hori Robaina, Antecedentes del Adiestramiento y de la capacitación, Ed. Revista Mexicana del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1970.

Gloria González Salazar, Problemas de la Mano de Obra en México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M. México 1971.

Georges Friedmann, Pierre Naville, Tratado de Sociología del Trabajo, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1971.

J. Jesus Castorena, Manual de Derecho Obrero, Ed. Impresora "ELO", México 1949.

Jorge Efren Domínguez, capacitación para el Trabajo Industrial dentro de la Industria y la Experiencia Internacional Ed. Reseña Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 1973.

IEMSA - STERM, Aprendizaje y Capacitación INstructivo I, México 1963.

Tomás Contreras Estrada, La Educación (ensayo), México 1966 ponencias presentadas, III Seminario sobre Capacitación en Petroleos Mexicanos, Ed. Instituto Mexicano del Petroleo, México 1974.