

797  
201



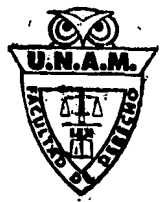
# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



## LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION Y SUS DEFICIENCIAS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
EDGAR SANCHEZ SANCHEZ



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION  
Y SUS DEFICIENCIAS.

INDICE

INTRODUCCION

1.- ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION

1.1.- Históricos .....	1
1.2.- Legales .....	20
1.2.1.- El Código Civil de 1870 y 1884 .....	20
1.2.2.- Ley Federal del Trabajo 1931 y 1970 .....	21
1.2.3.- Reformas y adiciones a la Constitución -- Política de los Estados Unidos Mexicanos- del 9 de enero de 1978 y a la ley Federal del Trabajo del 28 de abril de 1978 .....	23
1.2.4.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo del 30 de diciembre de 1983 .....	24

2.- ASPECTOS GENERALES DE LA CAPACITACION

2.1.- Marco Jurídico de la Capacitación .....	27
2.1.2.- Criterios Oficiales sobre la Capacitación	31
2.2.- Panorama General de la Capacitación y su procedi- miento administrativo .....	32
2.2.1.- Planes y Programas de Capacitación y Adi- estramiento .....	33
2.2.2.- Comisiones Mixtas de Capacitación .....	55
2.2.3.- Las Constancias de Habilidades .....	61

3.- SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	Paq.
3.1.- Características del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento .....	65
3.2.- Estructura .....	81
3.3.- Funciones .....	83
3.4.- Los Agentes Capacitadores .....	87
4.- LA ALFABETIZACION, PUNTO DE PARTIDA DE UNA MEJOR CAPACITACION.	
4.1.- Promedio Educativo de los Mexicanos .....	95
4.2.- Análisis Estadístico de la Educación en México. 99	
4.3.- La labor de alfabetización deber ser una prioridad .....	104
4.4.- El analfabeta un problema en la capacitación ..	114
5.- LA INSPECCION DE LOS CENTROS DE TRABAJO RESPECTO A LA CAPACITACION.	
5.1.- Análisis general sobre las inspecciones de trabajo .....	117
5.2.- Labor y obligaciones de los inspectores del Trabajo .....	123
5.3.- La verdadera eficacia de las inspecciones del trabajo respecto a la capacitación y en forma general.....	133

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

La capacitación como instrumento de progreso, ha servido al hombre en todo tiempo, en el presente trabajo veremos los cambios que ha sufrido la capacitación en el devenir de los años, a la vez que observaremos su gran importancia y sus deficiencias actuales.

Iniciaremos describiendo históricamente la aparición y efectos de la capacitación, la manera en que el hombre primitivo se sirvió del proceso de enseñanza-aprendizaje para ser un individuo sedentario y ganarle en parte la batalla a la naturaleza. Haremos un recorrido rápido por algunas culturas fuera de nuestras latitudes pero, regresaremos a nuestro territorio donde nos detendremos para observar el proceso de capacitación en nuestros pueblos prehispanicos en especial con los aztecas, cultura que se preocupó por la impartición de nuestra materia y creó dos escuelas por exigencias sociales que se encargaban de dar el conocimiento y la capacitación en la guerra tales escuelas fueron el Calmecac y el Telpochcalli. Avanzando veremos la época colonial con sus talleres artesanales y la labor de los misioneros, ya adentrados pasaremos a la época independiente observando que la importancia de la capacitación no desaparece e incluso tiene que ser reglamentada en ley.

En los capítulos dos y tres respectivamente observa

remos con detenimiento el marco jurídico de la capacitación y la forma y función del Sistema Nacional de Capacitación, en el se apreciará la fortuna de una buena legislación y las lagunas -- que en particular tiene, situación que propicia algunas deficiencias en la manera de impartir la capacitación, se proponen a la vez algunas soluciones que pensamos se pueden llevar a la práctica para mejorar la impartición de capacitación sin olvidar su complejidad.

En el punto referente a la necesidad de educar para obtener una mayor ganancia de la capacitación, hacemos incapie en la idea de alfabetizar como punto de partida, pues con la educación y aquí coincidimos con Jose Vasconcelos y Alfonso Reyes, se logra cualquier meta, incluyendo el desarrollo del país en general. Es prioritaria esta situación de alfabetizar -- pues es asunto que representa un obstaculo grande para cualquier forma de avance y en la capacitación se debe comprender primero cuanto es dos más dos, antes de saber que base por altura da -- el area de un cuadrado, sin lo primero no se comprende lo segundo, en si se afirma que el educar es compromiso ineludible del estado.

Finalmente observaremos la importancia y vicios -- que padece la inspección del trabajo en la actualidad, citaremos algunos defectos como los grados de estudio con que alguien puede ejercer como inspector y el problema que esto sucita -- no contarse con personal capaz, para determinar situaciones -- que por derecho deben cumplirse, verbigracia, la capacitación.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA CAPACITACION

En verdad que el tema de la capacitación es importante y para nosotros resulta apasionante, pues con este punto se habla en síntesis del aprendizaje del hombre en sus diversos aspectos, se habla del conocimiento que a hecho a la especie humana la dueña del planeta. De esta forma en virtud de lo expuesto se intenta con este capítulo, hacer una recopilación general de los logros humanos más importantes en cuanto al tema que tratamos y, es de esta suerte que nos remontaremos para iniciar nuestro recorrido histórico a la época prehistórica, con ello veremos y apreciaremos la evolución de la capacitación haciendo notar por supuesto su indiscutible importancia en cada etapa de nuestra historia.

#### 1.1.- Históricos.

Desde los inicios de la actividad del hombre, este fue descubriendo una serie de fenómenos que conjuntamente con la búsqueda de satisfactores a sus necesidades le permitió acumular experiencias y conocimientos, los que fue transmitiendo a sus congéneres dando con ello origen al proceso de enseñanza-aprendizaje.

Esto sólo indica en un punto de vista particular, que si nos atenemos a lo que define el Diccionario como capacitación y adiestramiento, debemos concluir que en cierta forma es-

tos dos conceptos se han manejado desde que el hombre empezó su vida social o de grupo, ya que para el Diccionario, capacitación es o implica habilitar, mientras que adiestramiento significa instruir, enseñar o guiar. <sup>(1)</sup> Así pues, estos conceptos se manejaron desde los inicios de la humanidad, si bien no con la conciencia del concepto, si con la idea de su importancia, ya que su práctica cotidiana resultaba vital para la supervivencia del grupo.

Resulta obvio ahora, decir que cada miembro de ésta sociedad primitiva cumplió con su tarea de caza y recolección gracias a la capacitación y adiestramiento que recibió de sus mayores, ejemplo de ésta situación es la descrita por el maestro Bolaños al referirse a la caza durante el paleolítico: "La vida de los cazadores del paleolítico se desarrolló en el marco de la organización familiar, en la que no fue preciso ni se conoció otra autoridad distinta de la de los mayores; todos los miembros del grupo disponían de los mismos derechos; por lo tanto en las sociedades cazadoras no se reconocían privilegios, ni se exigían prestaciones obligatorias. La jefatura del grupo era solamente temporal y cesaba cuando se daba por terminada la actividad a la que se destinaba; así, era usual que el más diestro de los cazadores dirigiera la caza, pero su autoridad desahució al término de la cacería". <sup>(2)</sup>

---

(1) Nuevo Larousse manual ilustrado. Larousse México 1970 p. 15

(2) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Dos. Segunda Edición Kapelusz Mexicana. México. 1978. p. 27.



El desarrollo de la capacitación y adiestramiento -- se dió de esta forma durante el periodo histórico conocido como paleolítico , es decir el capaz, el diestro, transmitía sus conocimientos a los demás en base a ejemplos y prácticas, tal fue el caso descrito acerca de la caza, pero hay que recordar que - el proceso de enseñanza-aprendizaje se dió en casi todas las -- actividades y basta recordar tan sólo algunas otras actividades como el hacer fuego, el saber reconocer frutas benignas, el --- pintar lo cazado o recolectado para tener inventario,etc., ---- para darse cuenta de que la cuestión de ser capaz o diestro fue cosa de vida o muerte en esta etapa histórica. Así es, en nues-- tro entender, la situación de ser capaz en esta época se reduce a la palabra subsistencia, ya que si no se tenían las habilidades y enseñanzas adecuadas, se perecía.

Con la llegada del Neolítico nuevas y grandes transformaciones se dieron, tal como lo explica Raúl Bolaños al decir que el "Neolítico representó el primer salto revolucionario de la historia humana, pues al aprender a cultivar algunas plantas y criar animales el hombre empezó a controlar la naturaleza para hacerla trabajar en su beneficio..."<sup>(3)</sup> Bajo este marco de -- cambios, la capacitación también evoluciona, ya que aparte de - la agricultura, otro fenómeno de suma importancia apareció y -- con ello se dió término a la prehistoria iniciando así la his--

---

(3) BOLANOS MARTINEZ, Raúl. Historia Dos. Segunda Edición Kapeluz Mexicana. México. 1978. p. 31.

toria propiamente dicha, nos referimos claro esta a la escritura, que en relación a nuestro tema da cambios significativos,-- porque ahora la capacitación contará con una clase en la que se dictan teorías, ejemplos y prácticas, ayudándose de esta forma a los aprendices a no depender de la presencia del instructor,-- pues podían consultar sus notas y libros.

No debemos olvidar que es en este período que según los historiadores arranca en el año 5000 a.c. donde se desenvuelven culturas como la mesopotámica--que en leyes dictó el código de Hamurabi--, la egipcia, cretence, fenicia, china y hebrea,--- todas con un común denominador, el gran avance de las ciencias--matemáticas y astronómicas, pero a la vez con un control rígido sobre ellas, ya que las personas que manejaban éstos conocimientos eran los nobles, integrados por reyes y sacerdotes, los ---cuales jugaban su papel social capacitando a sus discípulos e --hijos. para que a una edad adecuada o a la muerte del padre y --maestro estos hijos tomaran el mando, originandose de éste modo las dinastías.

Ya adentrados en el período Eneolítico, es decir la llegada de los metales, nuevas culturas surgieron con esplendor tal es el caso de la persa, romana, bizantina, morisca, etc.,-- pero siguieron guardando los cánones marcados por las primeras--culturas, por lo que la situación de la capacitación se debió de seguir practicando así hasta la llegada de la Edad Media, que--

---

(4) Idem. P.31.

como todos sabemos inició a la caída de Roma en manos bárbaras; En ésta Edad Media surgen las Universidades pero también los -- talleres de artesanos con gran fuerza.

Los talleres además de ser el móvil de aparición de las fábricas, también impusieron el sistema de maestro-aprendiz que para la capacitación será de suma importancia.

Efectivamente, los talleres artesanales tuvieron durante la Edad Media de nuestra historia un gran auge, pero cabe mencionar que este auge sólo fue a nivel local del feudo, ya -- que como se sabe, el control del señor feudal fue estricto para con sus siervos a los cuales incluso prohibía el comercio con el exterior y ésta situación provocó una economía agrícola ---- cerrada y consuntiva, en la que poca oportunidad tuvo el comercio y la industria a nivel grande.<sup>(5)</sup>

Un gran avance se da con la llegada del humanismo y -- en general con el renacimiento, porque fue en esta etapa de inquietud del hombre que se quita del pensamiento la teología y -- Dios mismo, para empezar con la duda metódica tratando de buscar la verdad de las cosas. Esta manera de ver el mundo originó cambios en toda la sociedad y base de esto fue el comercio, ya que los constantes descubrimientos generaban a la par un gran -- mercado y un tremendo desarrollo. Es de esta forma que llegamos al siglo XVIII, donde se generaba el capitalismo y se transfor-

---

(5) Ibidem. p.222.

man nuevamente las condiciones políticas, económicas e intelectuales.

Es un hecho que a finales del siglo XVIII Europa sufre una gran transformación debido al perfeccionismo de la técnica, tanto en la agricultura como en la industria, porque es este aspecto el que dará paso a la Revolución Industrial en el mundo. La maestra Amalia López Reyes afirma "Los gremios medievales y el trabajo doméstico fueron sustituidos por las fábricas". (6)

Inglaterra fue el país elegido por la historia para la aparición de la Revolución Industrial y así lo explica - - - Amalia López al decir "Reunía las condiciones para ello, como eran: materias primas de sus colonias, comerciantes adinerados que invirtieron en máquinas, reservas de materia prima como hierro y carbón, flota mercante, mercados de sus colonias en - - - América y Asia etc." (7)

De las primeras industrias en ser mecanizadas está la textil, debido al gran requerimiento que tenía la lana y el algodón y tal fue que para fines del siglo XVIII, estos productos alcanzaron un valor anual de cincuenta millones de libras. (8)

De los inventos dignos de mencionarse por el cambio-

---

(6) LOPEZ REYES, Amalia. Nuestro Mundo Tres. Compañía Editorial Continental. México. 1977. p.11

(7) Idem.

(8) Idem.

radical que dieron a la sociedad, estan la lanzadora volante y el telar de Samuel Crompton que como se demostró en la práctica hacia el trabajo de doscientas hilanderas; la hiladora mecánica que inventó James Hargreaves con el nombre de Jenny; Eli Whitney inventó la despepitadora mecánica que separaba automáticamente las semillas del algodón; Edmundo Cartwright inventó un telar movido por vapor que permitía a un obrero hacer el trabajo de cuarenta; James Watt instaló en un telar para algodón la primera máquina de vapor.<sup>(9)</sup>

La máquina de vapor también mejoró el transporte cuando Robert Fulton inventó el primer barco de vapor y Jorge Stephenson fabricó la primera locomotora que en orden, sustituyeron a el barco de vela y la diligencia. En el aspecto agrícola se inventó la segadora mecánica, la trilladora, etc.

Es indudable la serie de cambios significativos que dió esta revolución y esto afecto en gran medida las relaciones entre patrones y trabajadores, así como la relación de éstos con el aprendiz.

Estos cambios repercutieron en la relación obrero-patrón, por el simple hecho de que dichos obreros tuvieron que ser despedidos por la aparición de las fábricas automatizadas y paralelamente el aprendiz tuvo el problema de dejar o dar término a su capacitación en equis labor porque los conocimientos adquiridos ahora resultaban absoletos y, en este sentido tuvo

---

(9) Ibidem. p.12.

que capacitarse con dedicación en el uso de una máquina que realizaba el trabajo que él en un tiempo efectuó.

Siendo desde luego un problema complejo, los trabajadores en su desesperación llegaron al sabotaje y el gobierno -- por su parte amenazó y aplicó la pena de muerte a quien si-----guiera estas conductas.

Bajo este marco de hechos incluyendo aquí el movimiento cartista, los patrones tuvieron que optar por quedarse con los trabajadores de mejor disposición y debido al cambio en el proceso de producción, los elegidos por el patrón tuvieron que ser capacitados en el manejo de las máquinas que ahora tenía la industria.

Es de ésta forma que la Revolución Industrial afectó el proceso de la capacitación, ya que las necesidades lo hicieron más complejo.

De esta manera que sin duda es muy rápida, pero recuerdese que no es un trabajo netamente histórico el presente, se ha dado un repaso a la historia siguiendo la huella de la capacitación en el devenir humano. Ahora veremos lo que ocurrió en nuestro país.

Las referencias históricas en cuanto al proceso de capacitación en México, se remontan a la época prehispánica, -- pasando por la colonia y llegando a las notas más importantes en la etapa independiente de nuestro país.

Siguiendo un orden cronológico la primera época que tocaremos será la prehispánica. Para su estudio nos remontare--

mos a la era en que llegan a nuestro Continente los primeros po-  
bladores, que según los historiadores ocurre hace aproximadamen-  
te 25000 años, (10) siendo el grado de desarrollo de estos primeros-  
pobladores de carácter paleolítico, es decir, se depende en - -  
gran medida de los más diestros y capaces para cazar.

Como se recordará cuando vimos el desarrollo del - -  
hombre paleolítico en Asia y el viejo Continente, se dijo que - -  
esta sociedad se sustentaba en la caza y la recolección, siendo  
en este aspecto muy importante la capacitación de los indivi-  
duos, ya que si no tenían una adecuada preparación se parecía, -  
pues bien es de suponerse que el hombre que llegó a estas tie-  
rras con esta cultura estuvo en similar situación de saber ser-  
capaz para poder subsistir y no es, si no hasta el año 2000 - -  
a.c., (11) aproximadamente, que la situación cambio.

A partir de la fecha señalada, se comienza a prácti-  
car la agricultura y esto provocó una serie de cambios muy im-  
portantes, dándose en cada grupo étnico instalado en nuestro te-  
rritorio un rasgo distintivo que provoca la aparición de las --  
culturas preclásicas del periodo prehispánico. Recuerdese que -  
a partir del año 2000 a.c. los historiadores han dividido la --  
época prehispánica en los periodos siguientes: Preclásico, Clá-  
sico, Posclásico e Histórico. (12)

---

(10) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana  
México. 1975 p.4

(11) Ibidem. p.25

(12) Idem.

Sin lugar a dudas la cultura más importante y representativa del preclásico fue la Olmeca, tal es su importancia-<sup>(13)</sup> que se le considera como la cultura madre, y es que sus aportaciones se dieron en todos los aspectos sociales y culturales tiene esta cultura en su haber, el inicio de la escritura y el cálculo calendárico, además la escultura de tipo monumental -- que se aprecia en la Venta y Tres Zapotes, también se destacaron en la creación de textiles, lapidaria y cerámica.<sup>(14)</sup>

Teniendo presente nuestro interes en la capacitación el proceso de desarrollo de esta fue muy riguroso, porque se atendía a reglas sociales para su transmisión y en este sentido fue un privilegio, ya que dependiendo de la clase social se recibían conocimientos, así por ejemplo los artesanos enseñaban su oficio a los hijos y jovenes de la misma clase, mientras los sacerdotes hacían lo mismo pero con la gran diferencia y ventaja de que ellos manejaban el conocimiento científico y era el que enseñaban a los de su clase.

Es de hacer notar que en esta etapa histórica de el Preclásico no existía una clase militar fuerte, siendo el control político de una teocracia que se afanzara por alla del -<sup>(15)</sup>

---

(13) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana México. 1975 p.45

(14) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. ob. cit. p.44

(15) Ibidem p.35



del año 0, justamente este aspecto político de el despotismo teocrático es el que dió el nombre de clásico al siguiente periodo de nuestra historia.

El periodo clásico inicia según se dijo en el año --  
cero y dura hasta el siglo X de nuestra era. En esta época surgen culturas tan importantes como la teotihuacana, maya y tolteca, siendo su régimen teocrático, siendo de esta suerte la capacitación una parte de la vida, marcada por la clase social a la que pertenecía.

Terminado el periodo de esplendor de la cultura tolteca se inicia el último periodo prehispánico que es el Posclásico, el cambio significativo de este periodo, es la ascensión de los militares al poder, dejando a un lado en sentido literal a los sacerdotes, ya que si bien estos perdieron poder político en el manejo de impuestos o tributos, no ocurrió lo mismo con su poder espiritual, ya que en en este punto conservaron su influencia con el pueblo y con los mismos gobernates militares -- que ejercían el poder de Estado, hay que agregar que en ocasiones los gobernantes tuvieron la dualidad de ser militares pero a la vez sacerdotes, es pues, esta la razón por la que decimos que los sacerdotes quedarón a un lado y no afirmamos que fueron desplazados totalmente.

Este periodo tendrá para la capacitación nuevos e in

---

(16) BOLANOS MARTINEZ, RAÚL. ob. cit. p. 25.

(17) Ibidem. p.91

terosantes avances, ya que el manejo de las escuelas fue de los militares y sacerdotes significando esto la impartición de dos tipos distintos de conocimientos y mayor complejidad. Esta complejidad es la razón por la que nos detendremos un poco más con los pueblos de esta época.

Para estudiar a estos pueblos surgidos en el posclásico será necesario ver su origen. El maestro Bolaños dice que el origen de los pueblos establecidos en el centro del país durante esta etapa, se encuentra en las migraciones chichimecas - provenientes del norte del país y por eso explica que "Los primeros grupos chichimecas que invadieron el centro de México en el siglo XIII fue el pameotomí comandado por Xólotl"<sup>(18)</sup>. Este primer grupo se instaló en Tenayuca, lugar que ofrece las condiciones adecuadas para el desarrollo de una ciudad que con el tiempo fue la capital de un gran imperio, el chichimeca.

El poder chichimeca poco a poco se fue mermando con la llegada de otros pueblos también provenientes del norte y de origen chichimeca, de entre esos grupos que llegaron al centro se cuenta a los tepanecas, xochimilcas, acolhuas y aztecas,<sup>(19)</sup> -- pueblos que tendrán en común para su desarrollo, la guerra, razón esta última por la que la capacitación se dirigió a forjar militares, principalmente.

---

(18) BOLANOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana. México. 1975. p. 130.

(19) Ibidem. p. 136.

La historia ha comprobado a lo largo del tiempo, que los poderosos algún día caen y, el caso del joven imperio chichimeca no fue la excepción a la regla, después de casi dos siglos de dominio, los tepanecas se sublevaron y acometieron en una guerra fratricida a los chichimecas, el maestro Bolaños al describir estos hechos se atiene a los escritos del historiador de Alba y dice: "La lucha duró diez años, al cabo de los cuales el jefe chichimeca venció al señor de azcapotzalco, aunque por su condición de parentesco perdonó, pero sólo para que éste aprovechara la ocasión para reorganizar rápidamente sus ejércitos...". Después de esto los tepanecas derrotó al chichimeca Ixtlilxochitl y no le perdonó la vida.

La dominación Tepaneca duró poco relativamente, ya que el pueblo azteca, se levantó en armas en 1427 y tras un año de intensa lucha en 1428 obtuvieron la victoria, imponiéndose así un nuevo imperio en el valle de México, el azteca.

El surgimiento del imperio Azteca trajo aparejadas varias consecuencias, haciéndose notar la capacitación y adiestramiento forzoso a los jóvenes en el manejo de las armas. Esto era claro está, necesario para un Estado que basó su dominio en el poderío militar y por esta razón la educación de los aztecas fue muy estricta, dirigiéndose a la consolidación del Estado militar teocrático que existía.

---

(20) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. ob. cit. p. 133.

En la sociedad azteca al nacer un niño en el seno de de la familia, se le recibía con una serie de ritos tendientes a hacerlo un hombre de provecho y se le educaba de acuerdo a su sexo, <sup>(21)</sup> ya que se dividían las labores del hogar para mujeres y - el trabajo pesado para los hombres, todo esto hasta los catorce años, así había una etapa del joven que el maestro Bolaños llama <sup>(22)</sup> doméstica. Terminada esta etapa ya se era un hombre en esta sociedad, se conocían las labores del padre y la regencia de los dioses, pero faltaba una etapa más que era importantísima, nos referimos a la escolar.

El ingreso a las llamadas escuelas aztecas se hacía una vez terminada la doméstica, y dos instituciones fueron las encargadas de recibir a los jóvenes para capacitarlos, estas -- fueron el Calmecac y el Tepochcalli.

Había tantas escuelas como calpullis existían en la ciudad, con la diferencia de que el Calmecac era sólo para los nobles y el Telpochcalli para los plebeyos. El joven al entrar a estas escuelas tenía como principal objetivo el salir diestro - <sup>(23)</sup> en el manejo de las armas, es decir capacitado en tácticas militares.

La capacitación en la guerra consistía en enseñar -- primeramente el manejo del arco, el cuchillo y el macuahuitl (porra), para el manejo de estos instrumentos se les entregaba un-

---

(21) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana. México. 1775.p. 155

(22) Idem.

(23) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. ob. cit. p.155

arma de utilería mojada en tinte rojo en las partes en que debían hacer contacto con el enemigo, así por ejemplo, el maca -- huítl al golpear al contrario dejaba una marca que se multiplicaba tantas veces como lo tocaran a uno, por eso al final del combate ficticio, el instructor de los muchachos se daba cuenta de quien era el más capaz de acuerdo al número de marcas que -- tuvieran en el cuerpo. Con el arco se seguía la clásica instrucción de tiro al blanco, de esta forma se impartía una capacitación completa de acuerdo a las características de cada arma.

Esto que vimos se refiere a Tenochtitlan, pero hubo otros centros que impartieron capacitación en el Valle de México que por supuesto fueron importantes, tal es el caso de Tezcoco, que en estos menesteres se piensa sobrepasó a la capital -- azteca.

Tezcoco capital acolhua, fue parte de la Triple Confederación del Anahuac y refiriéndose a ella el maestro Alfredo López Austin toma los datos de Juan Bautista Pomar, para contarnos del Calmecac lo siguiente: "Los nobles tenían prácticas para bien gobernar, para resolver en justicia los procesos legales, para manejar diestramente las armas, para jugar a la pelota y para cantar y bailar. También registra que procuraban los nobles el aprendizaje de artes y oficios, entre los que menciona la pintura, el tallado de madera, el labrado de piedras finas, la carpintería, la cantería y la astrología".<sup>(24)</sup>

---

(24) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Educación de los antiguos Nahuas 2. Secretaría de Educación Pública. México. 1985. p.57

De estas escuelas Ciro González dice: "Se les dedicaba entonces a tener constantemente aseado el santuario de los Dioses, a perpetuar el fuego sagrado, a hacer penitencias más o menos severas según la edad, y a recoger leña en los montes para la provisión de los templos. A la caída de la tarde se reunían los adecuados en el cuicacalco o casa de canto, donde se ejercitaban en el arte del canto y del baile. La educación para la guerra, la belicosidad, el manejo de las armas y sobre todo el endurecimiento del soldado para soportar toda clase de campañas, fue la principal finalidad de estas escuelas". (25)

Esta manera de capacitar en las armas, arte, ciencia y teología subsistió hasta la llegada de los españoles y la posterior conquista de 1521, sin embargo esta cultura dejó algo de influencia en nuestro pueblo.

Con la conquista se inicia el periodo colonial en nuestro país, pero la importancia de la capacitación no disminuyó y se siguió practicando aunque con otros tintes debido a la nueva mentalidad dominante.

La forma de impartir capacitación en estos tiempos coloniales, fue de una manera directa, en donde una persona o personas con mayor experiencia en un taller, iniciaban a los aprendices en el proceso de enseñanza-aprendizaje, siguiendo el método de observación y práctica en determinada labor.

Raúl Bolaños explica que los iniciadores de este método en la colonia fueron los misioneros y dice "Los frailes -- (25) GONZALEZ BLACKALLER, Ciro. Síntesis de Historia de México. Editorial Herrero, S.A. México. 1967. p. 125.

misioneros venidos a Nueva España se preocuparon también de la educación de los naturales, para lo cual crearon numerosas escuelas..."

El mismo maestro recuerda con interés a las siguientes órdenes; franciscanos, dominicos, agustinos, jesuitas, carmelitas, mercedarios, etc., cada una de estas órdenes se distinguía por sus reglas y votos, pero tenían en común el interés de enseñar el evangelio. El método para enseñarlo era el siguiente, se le enseñaba al indio un oficio capacitándolo y de esta forma se evitaba un poco el abuso que se hacía de él. Mientras se le capacitaba en el oficio se le iba dando el evangelio poco a poco, así, al final de un curso, el natural como ellos lo llamaban, sabía un oficio y la doctrina.

Los franciscanos fueron los primeros en llegar a México en 1523 encabezados por Juan de Aora, Juan de Tecto, y Pedro de Gante, fue precisamente este último el que instaló la primera escuela para indios en Tezcoco, <sup>(26)</sup> en donde se enseñó la fê, canto, música y a escribir y leer. También en 1526 estableció el Colegio de San José de Belén, <sup>(27)</sup> la cual llegó a contar con más de mil alumnos a los que por supuesto también se les enseñó a leer y escribir además de un oficio.

Otros franciscanos importantes por su labor capacitadora para con los indios fueron F. Toribio de Benavente (Motolinia) y F. Martín de Coruña.

(26) BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusuz Mexicana. México. 1975 p.255

(27) Ididem. p.262

Los dominicos es otra orden que llega en 1528, bajo el mando de F. Tomás de Ortíz, dedicando en sus escuelas especial atención a la predica, pero igualmente enseñando al indio un oficio. (28)

Los agustinos llegaron en 1533 y fueron la orden de mayor éxito en México, por lo que se refiere al aspecto economico y educacional de los indios. Enseñaron el evangelio con ahinco y capacitaron en artes y nuevas formas de cultivar la tierra. (29)

Por lo que respecta a las otras órdenes, su labor fue importante, pero no de tanto impacto como las mencionadas. Los jesuitas, más bien fueron elitistas y su labor educacional la dedicaron a los nobles de la corte, por lo cual la enseñanza de oficios manuales la descuidaron.

Dando un salto a la vida mundana ajena a la eclesiástica en la colonia se desarrolla la institución de la encomienda. La cédula Real que la crea decía que era "La asignación de un determinado número de indígenas a un español para que los protegiera, los catequizara y los enseñara a vivir en orden, a cambio de un trabajo o tributo", la encomienda implicaba pues, obligaciones para las partes involucradas, pero por la corrupción de algunos españoles, esta institución se suspendió en 1720. (30)

(28) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. cit. p.255

(29) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana. México. 1975. p.255

(30) Ibidem. p. 223

(31) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. cit. p.223



En lo tocante al trabajo industrial el maestro Bolaños lo refiere de la siguiente forma: "El español introdujo -- dos formas de producción industrial, la primera a través del - taller artesano con las características que tenía en Europa a - finales de Edad Media, en el que tanto los trabajadores como la producción quedaron bajo el riguroso control del gremio. En estos talleres los trabajadores estaban sujetos a tres jerar-- quias, maestro, oficial y aprendiz, imponiéndose severas condi- (32) ciones para alcanzar el reconocimiento de maestro..."

Las condiciones desfavorables para las clases populares de la colonia originaron el movimiento independentista - en 1810, el cual fue guiado por los criollos intelectuales de la época.

Alcanzada la independencia total en 1821, el nuevo gobierno se dió a la tarea de crear mejores leyes que estuvie-- ran en concordia con la realidad nacional.

La labor legislativa inicia su historia en 1822 - - cuando se instala el 24 de febrero el primer congreso constitu- (33) yente, ya sin la dominación española. La labor legislativa va a ser prolífica en muchos campos y para la capacitación pasa-- rán casi cincuenta años sin que se le contemple en ley.

En 1870 encontramos ya nuestros primeros anteceden-

---

(32) BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana. México. 1975. p.224.

(33) GONZALEZ BLACKALLER, Ciro. Síntesis de Historia de México.

Editorial Herrero, S.A. México. 1967. p.289

tes en la ley acerca de la capacitación, nos referimos al Código Civil de este año, que en sus preceptos regula el contrato de aprendizaje. Siguen en orden de aparición como antecedentes el Código Civil de 1884, la Ley Federal del Trabajo de 1931 y 1970, las reformas a la Constitución de 1978 y 1983.

Al llegar a este renglón es deseo del autor que se tenga una visión o bosquejo del proceso de evolución que ha seguido la capacitación a través de la historia. Los ordenamientos señalados en el final de este capítulo serán tratados en los puntos siguientes.

## 1.2.- Legales.

En este apartado como su nombre lo indica nos concentraremos únicamente en los aspectos legales que se han hecho en relación a la capacitación y, por esa razón pasemos a ver el Código Civil de 1870 y 1884.

1.2.1.- El Código Civil de 1870 y 1884.- El Código Civil de 1870 vigente en el D.F., y en el territorio de Baja California, establecía dentro de su título XIII denominado "Del contrato de obras o Prestación de Servicios", un capítulo especial para el contrato de aprendizaje.

Este Código regula el presente contrato diciendo que puede ser celebrado por menores o mayores de edad ante dos testigos, se le calificará de nulo sino se fija el tiempo de

(34) Código Civil de 1870.

aprendizaje. Se señalarán además las circunstancias y época en que el aprendiz comenzará a tener retribución, entre tanto dice el Código, la retribución se compensa con la enseñanza. (35)

El Código también contempla los casos de terminación de la relación y de despido. Como se observa si se consulta esta ley, curiosamente no define el contrato tratado y en algunos supuestos equipara al aprendiz con el sirviente, fundamentalmente en lo que se refiere a las causas de justificación para el despido o para la separación del aprendiz.

El Código Civil de 1884, recoge íntegramente el contrato de aprendizaje del Código Civil antes mencionado. Importante es hacer notar que tanto el Código de 1870 como este de 1884 no contemplan inicialmente el pago para el aprendiz, sino que este podía determinarse con posterioridad, mientras tanto se consideraba compensado con la enseñanza proporcionada.

1.2.2.- Ley Federal del Trabajo de 1931 y 1970.- Estas leyes aparecen en dos marcos distintos respecto de la situación del país, la primera surge recién terminado el conflicto armado de la revolución de los cristeros, mientras que la segunda nace en una nación ya estable que busca su desarrollo, debido a esto cada una de estas leyes tendrán un tinte de acuerdo a las circunstancias en que nacen.

De la ley de 1931 podemos decir, que con la aparición de los derechos sociales en favor de la clase trabajadora que recoge la carta fundamental del país, gracias a la decidida

---

(35) Idem.

participación de diputados constituyentes extraídos de las familias de los obreros se da una nueva concepción al contrato de trabajo; ya no se contempla como un acto de comercio sino que se le considera como un acto de dignidad y respeto para quien lo presta y debiéndose efectuar en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

En esta virtud el contrato de aprendizaje pasa del ámbito civil al ámbito laboral, estableciéndose en la Ley Federal del Trabajo de 1931 su regulación. Este ordenamiento define dicho contrato en el artículo 218 como " Aquel en virtud del cual una de las partes, se compromete a prestar sus servicios personales a la otra, recibiendo en cambio enseñanza en un arte u oficio y la retribución <sup>(36)</sup>convenida", situación interesante es la señalada por la ley al decir que es obligación de los patrones y trabajadores admitir en cada empresa, aprendices en un número no menor del 5% de la totalidad de los trabajadores de cada profesión y oficio que existieran en los centros de trabajo, además tendrán preferencia los hijos de los trabajadores sindicalizados pensamos que esto era bueno, pues el padre de familia evitaba la vagancia y la mal vivencia de sus hijos. Por lo demás el aprendiz tenía la obligación de asimilarse y comportarse y, el patrón pagar o bien dar alimentos y vestido.

Un cambio drástico da la Ley Federal del Trabajo de

---

(36) Ley Federal del Trabajo de 1931.

1970, con su aparición se suprime el contrato de aprendizaje estableciéndose en cambio en la fracción XV del artículo 132 la obligación de los patrones consistente en "Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, informando de ello a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades del trabajo de los Estados, territorios y Distrito Federal", sin embargo, esta obligación salvo honrosas excepciones no se cumplía, fundamentalmente por la falta de un sistema que señalara los pasos o procedimientos que deberían seguirse para cumplir con esta obligación, amén de que si bien existía una sanción de tipo pecunario para el caso de patrones infractores, esta no tuvo ninguna aplicación.

1.2.3.- Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 9 de enero de 1978 y a la Ley Federal del Trabajo del 28 de abril de 1978.- Con la fecha de 9 de enero de 1978 se reforma y adiciona el apartado "A" del artículo 123, contemplándose en la fracción XIII, la obligación por parte de las empresas de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento, de conformidad con los sistemas, métodos y procedimientos que se establezcan en la ley reglamentaria y federalizándose la aplicación de la ley en esta materia de acuerdo a lo establecido por la fracción XXXI. Se hace notar que la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de estas nuevas disposiciones es el 9 de enero y su entrada en vigor fue a partir del día siguiente.

A consecuencia de lo antes mencionado la Ley Federal del Trabajo tuvo que ser reformada y adicionada, esto ocurre en el mismo año de reformas a la Constitución. Con el proposito de hacer congruente la nueva garantía que establecía la Constitución en favor de los trabajadores, se hizo necesario - que en la ley reglamentaria se establecieran los sistemas y -- métodos o procedimientos conforme a los cuales los patrones de berían capacitar y adiestrar a sus trabajadores, en estas circunstancias el 28 de abril de 1978 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, destacandose el contenido del nuevo Capítulo III Bis, toda vez que este contiene los pasos que deberían -- dar los patrones para el cumplimiento de esta obligación dando nacimiento a lo que ahora se conoce como Sistema Nacional - de Capacitación y Adiestramiento y al organismo encargado de - la vigilancia y organización del mismo, la Unidad Coordinadora del Empleo Capacitación y Adiestramiento UCECA).

1.2.4. Reformas a la Ley Federal del Trabajo del - 30 de diciembre de 1983.

Mediante esta reforma el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, deja de estar a cargo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), centralizando dichas funciones en favor de la - Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Es así de esta mane ra que desaparece la UCECA como un organismo desconcentrado de la mencionada Secretaría y surge de la reglamentación interna

de esta última, la Dirección General de Capacitación y Productiu  
vidad.

## CAPITULO II

### ASPECTOS GENERALES DE LA CAPACITACION

Al abordar los aspectos generales de la capacitación en este capítulo se entra ya de lleno al tema que nos ocupa y compete, trataremos pues, el tema de manera actual, hemos dejado atrás la cuestión histórica para ver y estudiar el derecho positivo que rige, con sus defectos y virtudes.

Para iniciar, es bueno dedicar unos renglones a la descripción de la importancia de la capacitación y su concepción actual.

El maestro De la Cueva opina que "Sin trabajadores suficientemente capacitados la producción industrial no podrá alcanzar los niveles de calidad que requiere la competencia en los mercados internacionales<sup>(37)</sup>". Indudablemente aceptamos lo expuesto por el maestro, pero en nuestro punto agregamos que, no sólo se afecta a la producción industrial la cual no podrá alcanzar altos niveles de calidad, si no que también afecta individualmente a un trabajador el no estar suficientemente capacitado, pues su nivel de vida nunca podrá ser elevado o cómodo.

En conclusión la capacitación hace que el individuo se supere y por consecuencia eleva su calidad en el trabajo lo

(37) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.

Porrúa. México. 1984. p. 81.



que da un mayor nivel de productividad.

#### 2.1.- Marco Jurídico de la Capacitación.

Es indispensable en este punto el hacer la referencia a la Naturaleza Jurídica de este derecho radica en una norma básica, por estar contenida en la Constitución General de la República (art. 123), "Por lo tanto es una norma imperativa destinada al perfeccionamiento y equilibrio de la justicia social en las relaciones trabajo capital"<sup>(38)</sup>.

Entendida así la naturaleza jurídica de este derecho veamos el primer ordenamiento por jerarquía que corresponde a la capacitación, es decir la Constitución.

La Constitución marca en su artículo 123 fracción XIII, la obligación de las empresas a proporcionar capacitación para el trabajo, estableciendo así mismo, que la ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir.

La ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo por supuesto es más detallada y al respecto de la regulación de la capacitación se refiere en los artículos que a continuación mencionamos:

Artículo 132, establece las obligaciones de los patrones y en la fracción XV se estipula tajantemente la obligación de proporcionar capacitación a los trabajadores. En este precepto encontramos el fundamento de las comisiones mixtas de

---

(38) Ibidem. p. 83.

capacitación pero en la fracción XVIII.

El capítulo III Bis de la Ley Federal del Trabajo - es el encargado de dar en amplitud la explicación del como y - donde de la capacitación y al respecto divide el artículo 153- en incisos del A al X, con el objeto de dedicar atención a los apartados de la capacitación, esto es a las comisiones mixtas, planes y programas, constancias de habilidades y agentes capacitadores.

Como se observa hay fundamentos legales, ni que dudarlo, pero es curioso observar que ninguno de los ordenamientos antes mencionados define lo que es la capacitación y por otro lado mucho menos la diferencia del adiestramiento.

De la investigación que practicamos nos encontramos con la definición de capacitación que hace el maestro de la -- cueva, la cual hemos tomado por considerarla completa: Capacitación "Es la enseñanza teórica y práctica que prepara a los - hombres para desarrollar su actividad con el grado de mayor -- eficiencia, a su vez será la fuerza que los lance a la conquista de los más altos niveles en la escala de las profesiones y -  
(39)  
oficios".

Consideramos acertada la definición del maestro, -- porque reúne los elementos importantes e indispensables en toda capacitación para ser efectiva, estos elementos que marco - como importantes son:

a) Enseñanza teórica y práctica; la capacitación --

---

(39) DE LA CUEVA, Mario ob. cit. p.81.

resultaría inadecuada si no se imparte con una teoría que explique el porque de los resultados en la práctica. Esto es, si a un trabajador por dar un ejemplo, se le enseña el manual de un torno, explicando sus funciones, cualidades y defectos, pero no se le da práctica, es natural que el desempeño de su labor se verá nulificada por esa falta de práctica, al contrario sensu, si sólo se da práctica, es decir conocimiento empírico, sólo repetirá lo que se le muestro y nunca conocerá los alcances de su máquina, además, si llegara a fallar la mencionada máquina ignoraría todo lo relativo a su operación y su posible composición por sencilla que esta sea.

b) Mayor eficiencia: si un trabajador esta capacitado adecuadamente de acuerdo a lo expresado, es necesaria consecuencia que su eficacia se eleve y el nivel de producción de la empresa crecerá en razón directa.

c) Alcance de altos niveles en la escala de profesiones y oficios: este último punto es el justo premio al trabajador que se ha preocupado por capacitarse.

En otra serie de comentarios, tenemos que referirnos al punto relativo a si existe o no diferencia entre los conceptos de capacitación y adiestramiento, al respecto hemos tomado las siguientes ideas a fin de discernir si existe tal diferencia

(40)  
El maestro Baltasar Cavazos, considera que capacita-

---

(40)CAVAZOS FLORES, Baltasar 35 Lecciones de Derecho Laboral.

quinta edición. Trillas. México. 1986. p. 202.

ción y adiestramiento, son dos cosas distintas y así lo explica "Dichos conceptos implican obligaciones diferentes" y continúa "Aun trabajador se le capacita para prepararlo, a fin de - de que desempeñe un puesto de mayor jerarquía. Asimismo se le adiestra para perfeccionar el trabajo que realiza".<sup>(41)</sup>

También la Comisión Nacional Tripartita creada en - 1971, hace la diferenciación entre lo que es capacitación y -- adiestramiento y así lo refiere:

El adiestramiento es, "El mejoramiento de las habi-- lidades y aún de los conocimientos tecnológicos del traba --- jador".<sup>(42)</sup>

Por otro lado dice que la capacitación es, "Toda --- acción educativa intencionada, destinada al desarrollo de las actividades, los conocimientos y las destrezas de la población para los fines de su participación en las actividades produc-- tivas".<sup>(43)</sup>

UCECA decía que adiestramiento era "La acción desti-- nada a desarrollar las habilidades y las destrezas del traba-- jador, con el propósito de incrementar la eficiencia en su --- puesto de trabajo".<sup>(44)</sup>

---

(41) Idem.

(42) Manual de Capacitación Sindical Sobre Formación Profesional. CTM, INET, ARMO, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. México, 1976. p. 8. Módulo 5.

(43) Idem.

(44) Guía Técnica para la Detección de Necesidades de Capacita--- ción y Adiestramiento. UCECA. ed. Popular de los Trabajado--- res. México. 1979. p. 48.

Por su parte el maestro De La Cueva considera que -  
atendiendo a lo que dice el Diccionario, no existe diferencia -  
entre estos conceptos porque ambos significan enseñanza, el (45)  
maestro Roberto Muñoz, también es partidario de este punto de  
vista y así lo manifiesta en su obra. (46)

En lo que respecta a un servidor, debo expresar mi  
partidarismo por la opinión del maestro De La Cueva y del maes-  
tro Muñoz, es decir, no encontramos diferencia entre capacita-  
ción y adiestramiento, apoyados en lo que dice el Diccionario  
pensamos que lo importante a estas alturas es el buscar con --  
ahínco que la capacitación y adiestramiento se imparta efecti-  
vamente, quedando en nuestro punto de vista en segundo orden -  
la mencionada diferencia de conceptos.

Al llegar aquí y en base a lo expresado conocemos--  
el marco jurídico y el fundamento legal de la capacitación, por  
eso sólo nos resta estudiar los llamados criterios oficiales--  
complemento de lo expuesto en estas líneas.

#### 2.1.2.- Criterios Oficiales

Como respuesta a lo establecido en la Ley Federal -  
del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social esta-  
bleció criterios, estos criterios se refieren a cada una de --  
las partes o elementos que integran el sistema nacional de ---

(45) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.  
Porrúa. México. 1984. p. 81.

(46) MUÑOZ, Roberto. Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1983.  
p. 223.

capacitación, así encontramos criterios para los planes, comisiones, constancias de habilidades, etc., por supuesto todos estos criterios tienen como fin el apoyo complementario a las disposiciones legales de la materia teniendo el carácter de -- normativos.

En general los citados criterios son guías, que -- tienen el propósito de orientar a los patrones y trabajadores -- en lo referente al trámite administrativo de planes y demás, -- dando también una asesoría sobre el fundamento legal de lo que hacen.

Como para cada apartado que trataremos existen criterios, se ha preferido en atención a un mejor orden, el ver -- cada uno de estos criterios según corresponda, así cuando veamos planes y programas de capacitación hablaremos de los criterios al respecto, con comisiones lo mismo y así en lo sucesivo.

## 2.2.- Panorama General de la Capacitación y su Procedimiento Administrativo.

Hemos señalado en muchas ocasiones a lo largo de -- estas líneas lo importante de la capacitación, las ventajas -- que acarrea el impartirla objetivamente y los resultados que -- anuncia. Sin embargo el panorama general de la capacitación -- actualmente en nuestro país, no es del todo bueno, sobre todo -- por las tan llevadas situaciones económicas que han influido -- indudablemente en la capacitación, lo anterior debido al hecho de que son muchos los patrones que se niegan en extremo a capacitar, argumentando lo costoso del proceso, ante tales actitu-

des el proceso de enseñanza-aprendizaje se ha detenido en los centros de trabajo, en especial en la llamada mediana y pequeña industria.

Otro factor que influye de manera determinante en la situación actual de la capacitación, es la voluntad o por mejor decir el interes del trabajador por capacitarse, aunque será tema posterior, diremos por el momento que en general la aceptación es buena, pero también observamos que donde se presentan o localizan mayores problemas es con la población carente de primaria o analfabeta, porque es ésta la que se apone -- mayormente a capacitarse por el temor a ser descubiertos antes sus compañeros, lo que en su mentalidad significa vergüenza.

En este panorama hay sin duda, gente que se preocupa y trata de cumplir con la obligación de capacitar o capacitarse según corresponda.

2.2.1.- Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento.

En todo centro de trabajo de una u otra forma se -- implementan procedimientos a fin de conocer y optimizar los recursos con los que se cuenta; humanos, materiales, financieros y tecnológicos. La empresa en principio establece unidades específicas de trabajo, dándose así la división del trabajo, lo que permite conocer las actividades que deben desempeñar cada uno de los trabajadores y alcanzar de esta manera las metas -- que se establezcan como políticas.

La capacitación bajo estas consideraciones respon--

de a la necesidad de contar con personal calificado para la --  
ejecución de las labores necesarias en la realización de un --  
trabajo, siendo esta consideración la más esencial ya que per-  
mite dotar a los trabajadores de los conocimientos, habilida-  
des y actitudes requeridas para el buen desempeño de su labor-  
específica.

Para llegar a conocer las necesidades de capacita-  
ción del personal, se requiere efectuar un diagnóstico que per-  
mita identificar las fallas o deficiencias del personal. Esto-  
se logra aplicando una metodología sistemática, que se conside-  
ra una fase previa a la formulación de un plan de capacitación,  
dicha fase es la detección de necesidades.

El Lic. Enrique Mora, considera que el primer paso-  
para entender lo que es la detección de necesidades, es el re-  
mitirse al Diccionario, para entender el significado de necesi-  
dad El Diccionario define el termino citado como, aquello de -  
lo cual no se puede prescindir o que no puede evitarse.<sup>(47)</sup>

Aplicando el término necesidad en el área del traba-  
jo debemos decir que cada empresa tiene en conciencia que hay-  
cosas de las cuales no puede prescindir, tales cuestiones se -  
refiere ante todo a tener trabajadores aptos, capacitados para  
desempeñar su labor.

El plan de capacitación por diseñar debe responder-

---

(47) MORA CARRILLO, Enrique. Dinámica de Grupos y Capacitación-



con exactitud a las necesidades detectadas, y deberá aplicarse persiguiendo el objetivo esencial de aprendizaje.<sup>(48)</sup>

Las necesidades que se cubren a corto plazo, se debe a que son prioritarias o sencillas en su resolución. Por otra parte están las marcadas a largo plazo, por ser complicadas en su resolución, para la identificación de esas necesidades se recomienda usualmente que se desprenda de fuentes tales como el trabajador, el jefe directo y ocasionalmente los empleados del trabajador en el caso de que también sea jefe.

En resumen, para lograr una adecuada capacitación al personal, es necesario conocer antes "a quien" y "en qué". Lo anterior en virtud de que un trabajador para realizar su labor eficientemente necesita, primero saber que hacer, segundo como hacerlo y tercero contar con los elementos indispensables para realizarlo. Si al trabajador se le da oportunidad de los tres pasos señalados, se tendrá una capacitación propiamente dicha.

Existen varios métodos que los agentes capacitadores utilizan para detectar necesidades, con el objeto de ser prácticos, enunciaremos algunos de los métodos más conocidos e importantes. Estos métodos son a saber; Análisis comparativo de actividades; Entrevistas directas; Cuestionarios a los jefes de área y; Observación directa del trabajo.

Por interés hemos elegido el método de análisis comparativo de actividades, para estudiarlo.

---

(48) Idem.

Este método se desarrolla en cuatro fases que a continuación se detallan: a) Determinar la Situación Idónea; b) - Determinar la Situación Real; c) Analizar comparativamente situación idónea contra situación real; d) Determinar las necesidades de capacitación y adiestramiento.

La situación idónea es aquella en que el trabajador desempeña su puesto de trabajo con un aprovechamiento máximo de los recursos tomando en cuenta los siguientes factores:

- Recursos materiales
- Actividades
- Requerimientos
- Indices de eficiencia
- Ambiente laboral
- Medidas de seguridad

Con estos factores puede establecerse la situación idónea de un puesto de trabajo, es decir, podemos determinar lo que debe hacer, como hacerlo y con que elementos debe contar para realizarlo.

La situación real es la posición verdadera en que se encuentra el trabajador, lo que es y hace efectivamente. Esta fase consiste en determinar la situación real, tomando en cuenta los mismos factores con que se definió la situación idónea pero analizando lo que se hace realmente.

El análisis comparativo consiste en examinar cada uno de los elementos que intervienen en el desempeño de un puesto de trabajo, confrontando lo que debe hacerse, con lo --

que realmente se hace.

Al hacer el análisis comparativo, la información -- obtenida se clasifica y ordena de acuerdo a los factores enunciados anteriormente elaborando un cuadro resumen que identifi que las deficiencias existentes, es decir, las necesidades que tienen los trabajadores, tanto de capacitación en su área como en otra.

Finalmente llegamos al paso de determina las necesid dades, tomando en cuenta que las deficiencias existentes, pueden ser inherentes al trabajador por falta de capacitación, -- pero otras podrán ser responsabilidades de la empresa exclusi vamente, como son la falta de recursos materiales o financie ros.

De esta forma ya podemos clasificar las deficiencias encontradas en necesidades de la empresa, la empresa y trabaja dor en conjunto y, trabajador. Con esto pues, se han determina do las necesidades de capacitación y los recursos materiales -- que requiere el trabajador para desarrollar eficientemente su puesto de trabajo.

El Lic. Enrique Mora, al referirse a los métodos de -- detección de necesidades, opina que son la piedra angular de la práctica de la capacitación, ya que sin la misma no se pueden -- lograr resultados satisfactorios. (49)

---

(49) MORA CARRILLO, Enrique. ob. cit. p.25.

El autor citado, también da relevancia a los llamados juegos vivenciales, que son ejercicios que aumentan y provocan la dinámica de grupos. <sup>(50)</sup> Para el Lic. Mora, los métodos que aceptan los juegos vivenciales son: Dramatización, Discusión de casos e incidentes, psicodrama, conferencia, discusión de pequeños grupos, Instrucción programada, etcetera. Observando el juego de dramatización en práctica, lo queremos explicar analizando sus ventajas y desventajas.

Se dice que por medio de esta técnica, se representa el proceso de determinada función o actividad, para que sea estudiada más a fondo y los participantes se den cuenta de los errores que cometen, pretendiendo evitarse que los repitan en la vida real. <sup>(51)</sup>

Por supuesto lo anterior si no se maneja con seriedad puede resultar peligroso por el grado de relajamiento que puede provocar, pero utilizando con seriedad el juego consiste en hacer que los participantes representen su trabajo; cajero, jefe, etc., de esta forma mediante la representación se dan cuenta que las deficiencias que tienen que mejorar para obtener un trabajo satisfactorio.

Debemos concluir que la elaboración de un plan de capacitación requiere como premisa la detección de necesidades y su elemento de sustentación, es el arreglo por prioridades de

---

(50) Ibidem. p. 5

(51) Ibidem. p. 30

las necesidades detectadas.

(52)

El citado arreglo estaría en función de satisfacer lo más urgente, por medio de diversas acciones comprendidas en un plan de capacitación. Por supuesto en la confrontación del plan y programa debe tenerse en cuenta, que el plan es una estrategia integral en relación con la empresa como un todo y, el programa por ser parte del plan, se puede estructurar por áreas de trabajo o niveles ocupacionales.

De lo mencionado se desprende, que los cursos deben estar estructurados conforme a las necesidades identificadas en cada puesto de trabajo y su objetivo debe estar en función de satisfacer dichas necesidades, por eso, su contenido, dosificación, técnicas de instrucción, apoyos didácticos y evaluación deben ser los más adecuados posibles a lo que se pretende alcanzar con los participantes.

El contenido de los cursos, se selecciona de acuerdo a las características particulares de los puestos de trabajo - así como los requerimientos que una empresa debe cubrir, a saber conocimientos, actitudes y habilidades.

Una vez que se han seleccionado los cursos, se deberá contestar, quien y dónde se impartirán éstos, lo que representa considerar en principio las disposiciones legales y administrativas, porque, estas disposiciones también nos dicen--

---

(52)MORA CARRILLO, Enrique. Dinámica de Grupos y Capacitación --  
con Juegos Vivenciales. Ed. F H. México. 1981. p. 30.

cuando se ha de desarrollar el plan.

El artículo 153-Q fracción I, establece que un plan no debe durar más de cuatro años y comprenderá todos los puestos. Estamos de acuerdo en que la duración máxima de un plan debe ser de cuatro años, pues es razonable, pero si pensamos que el periodo que abarque debe ser congruente con el número de trabajadores, los puestos de trabajo y el número de cursos que conforman el programa, es a nuestro criterio correcto el comentario que hacemos, pues hay empresas que sin orden alguno elaboran planes que a vistas son incongruentes con la realidad y, pensemos tan sólo en un negocio de veinte trabajadores, que pretende registrar un plan a desarrollarse en cuatro años, sería un plan fuera de realidad, pues proporcionalmente se capacitaría a cinco trabajadores por año, sería en nuestro entender un tiempo exagerado para tan pocas gentes, eso sin considerar que se les asigne tan sólo un curso o dos. Así pues se debe hacer un plan congruente con la realidad.

Lo anterior es sencillo de resolver si en los criterios oficiales se estableciera que las empresas de menos de veinte trabajadores, pueden registrar un plan de duración máxima de dos años.

Retomando, es pertinente aclarar que los cuatro años no significan un periodo máximo para llevar acabo el plan de capacitación, pues hay que programar al personal en las etapas que se desea la capacitación y no dejar todo al último.

Insistimos en que el plan es una estrategia global --

que puede dividirse en etapas programadas, que se deben precisar con el número de trabajadores que serán capacitados en cada una de ellas, siendo factible que la asignación de cursos y agentes capacitadores(interno/externo) se vaya haciendo antes del inicio de cada etapa, ante la Dirección General de Capacitación y Productividad, utilizando la forma oficial (DC-2). El señalamiento de que el plan se conforma por etapas se indica - en la hoja 1, reverso de la forma (DC-2).

Los cursos pueden ser diseñados por el propio personal de la empresa y supondría que la impartición sería por - instructores internos y con recursos propios. Los anteriores - casos implican que los instructores conocen perfectamente el - trabajo que realiza la empresa y por esta razón cuentan con ca pacidad para impartir un curso.

Para el caso de que la empresa no contara con personal capacitado o apto para impartir un curso, se tiene la op ción de recurrir a los llamados agentes capacitadores externos los cuales deben contar con registro ante la Dirección General de Capacitación y Productividad, requisito que es indispensable para reconocer la validez de la capacitación impartida.

Ahora bien, la ley establece que la capacitación - debe ser dentro de la jornada de trabajo, es decir, las horas en que se esta prestando el servicio al patrón, esto se puede desarrollar dentro del centro de trabajo o fuera del mismo. Existe la posibilidad de que por mutuo acuerdo entre el patrón y trabajadores, la capacitación se imparta en forma mixta en -

relación a la jornada de trabajo.

Resumiendo, los planes para su registro necesitan -- los siguientes datos:

- Nombre de la empresa
- Número de trabajadores por puesto
- Asignación de cursos por puesto de trabajo
- Especificación de objetivos de los cursos
- Contenido temático de los cursos
- Duración total de horas, de cada uno de los cursos
- Datos relativos a los agentes capacitadores externos o internos.
- Presición de las etapas
- La firma del patrón y del representante de los trabajadores.

Para aquellas empresas que opten por que la capacitación se lleve acabo por programas generales, se tendrá en cuenta lo siguiente, pero antes, debemos aclarar que los programas-generales son según los criterios oficiales la unidad formal y-explicita de carácter terminal que forma parte de un sistema general que corresponde a un determinado puesto de trabajo integrado por uno o más módulos y, al cual se pueden adherir las empresas.

Los programas generales deberán satisfacer las necesidades de capacitación o tener relación directa con la actividad propia del puesto de trabajo que ha de capacitarse con este medio.



La información requerida para efecto de desarrollar el plan en esta modalidad es:

- Nombre de los puestos de trabajo y número de trabajadores a los que se imparten los programas generales.
- Nombre y registro ante la Dirección General de Capacitación y Productividad de cada uno de los programas generales.
- Nombre de la institución capacitadora externa, titular de los programas generales de que se trate.
- Duración en total de horas, de cada uno de los programas generales.

Si bien ya se explicó el marco jurídico de la capacitación, se vió un panorama general, ahora veremos lo que establece la ley en concreto respecto de los planes y programas de capacitación y adiestramiento, con el objeto de redondear este punto y dejar una idea clara de lo que son los planes en todos sus aspectos.

El capítulo III Bis de la Ley Federal del Trabajo que conceptualiza el marco jurídico de la capacitación, se expresa en el artículo 153-A de la siguiente manera respecto al derecho a la capacitación.

Art. 153-A. "Todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, --

por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

Como se observa, se establece que un plan debe ser formulado de común acuerdo entre el patrón y los trabajadores, esto con el objeto de que exista conformidad tanto en el contenido como en la programación del plan y de las personas que impartirán la capacitación. Esta concertación da al trabajador seguridad, en el sentido de que se atenderán sus requerimientos de capacitación, pues participa declarando sus necesidades.

Siguiendo la búsqueda de las normas reguladoras de la capacitación y en el particular de los planes, los siguientes artículos son referidos precisamente a la parte conceptual de los planes y señalan:

El artículo 153-F, explica los objetivos que se persiguen con la capacitación, como el actualizar y perfeccionar los conocimientos del trabajador, preparándolos para ocupar vacantes y disminuir riesgos de trabajo.

Ahora bien, ¿de qué manera los patrones podrán dar cumplimiento a la obligación de impartir la capacitación y que tipo de agentes capacitadores pueden utilizar? la respuesta la tiene el artículo 153-B de la Ley, ya que establece la forma de dar cumplimiento a la obligación.

La posibilidad de que se formulen planes y programas para varios establecimientos o varias empresas respecto de una rama de actividad específica se previene en el artículo 153-D.

Los plazos en que deberán presentarse los planes ante la autoridad laboral para su aprobación son; dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga -- del contrato colectivo y para las empresas donde no rija el contrato colectivo, se establece que presentaran su plan en los -- sesenta días siguientes al inicio de los años impares, todo esto de acuerdo a lo establecido por el artículo 153-N y 153-O.

Los requisitos que deben cumplir los planes se marcan en el artículo 153-Q y ya los señalamos renglones atrás.

Significando una garantía más para el trabajador en el sentido de que se debe cumplir con la capacitación, el artículo 153-M establece que los contratos colectivos deberán incluir cláusulas relativas a capacitación.

La Ley tratando de no olvidar caso alguno, precisa-- el caso extraordinario de que un trabajador se niegue a recibir la capacitación correspondiente, porque se considera que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto de trabajo, para estos casos, el artículo 153-U dice que el trabajador acreditará su dicho con documentales o bien se le practicará un exámen a fin de comprobar sus conocimientos.

Se hizo la anotación al término y condiciones que el patrón debe cumplir para presentar un plan, pero las normas que regulan este punto también señalan un término de sesenta días -- hábiles después de la presentación del plan, para que la autoridad lo apruebe o requiera por no cumplir con la ley, esto según

el artículo 153-R.

Para evitar que el patrón deje de cumplir irresponsablemente con su obligación de capacitar, se establece la forma en que se le sancionará en el artículo 153-S si no cumple.

Es pues esta la forma en que se regula el punto relativo a los planes y programas de capacitación, aunque no se descubrió el hilo negro y bien que lo sabemos, si intentamos con este desglose referimos hasta lo último al tema de los planes, con el objeto, de que este trabajo además de ser una posición personal del autor, sirva como consulta rápida para quien se interese en la capacitación. por ello insisto se tomaron -- los preceptos legales referentes al tema. Siguiendo la misma línea veremos los siguientes puntos de este capítulo, pero antes terminaremos con los planes observando lo establecido por los criterios oficiales, después comentaremos algunas deficiencias que hemos detectado en un punto de vista particular.

Los criterios oficiales son el complemento normativo que rige la capacitación, por su importancia pasaremos a su análisis y veremos la forma en que se utilizan las formas administrativas de registro de los planes.

El 10 de agosto de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los siguientes criterios respecto de los planes de capacitación.

Los criterios se dividen en trece puntos, cada uno con subdivisiones que especifican lo tratado en el punto prin-

principal. Con el fin de ser concretos en nuestras apreciaciones - se comentarán algunos y otros por su importancia se transcribirán en su parte medular.

El punto I de los criterios oficiales se refiere a los conceptos que se utilizan en capacitación y lo que según la autoridad se debe entender con ellos. De esta forma se dan trece conceptos que por su importancia transcribimos.

#### 1. Sistema General

Conjunto de planes y programas generales que determinan las acciones de capacitación y adiestramiento de cada rama o actividad económica y cuya finalidad es satisfacer las necesidades que en la materia presentan la totalidad de las empresas que la integran.

#### 2. Plan Común de Capacitación y Adiestramiento

Aquellos planes de capacitación y adiestramiento que satisfacen las necesidades de dos o más empresas, con características afines, pertenecientes a una misma rama o actividad económica.

#### 3. Plan de Capacitación y Adiestramiento por Empresa

Expresión escrita a través de la cual las empresas presentan para su autorización y registro la organización de las acciones de capacitación y adiestramiento de cada una de las áreas ocupacionales que la integran, con el objeto de satisfacer las necesidades en la materia de todos y cada uno de los puestos de trabajo de cada una de dichas áreas ocupacionales.

#### 4. Plan de Capacitación y Adiestramiento.

Conjunto de actividades de capacitación y adiestramiento referidas a cada una de las áreas ocupacionales que integran a una empresa determinada y que agrupadas conforman un sistema general por rama o actividad económica.

#### 5. Curso.

Conjunto de actividades didácticas que se desarrollan con base a un programa de capacitación y adiestramiento delimitado en tiempo y en recursos determinados.

#### 6. Programa.

Presentación ordenada y sistematizada de las actividades de instrucción que satisfacen las necesidades de capacitación y adiestramiento en un determinado puesto de trabajo.

#### 7. Programa General.

Unidad formal y explícita de carácter general terminal que forma parte de un sistema general, que corresponde a un determinado puesto de trabajo integrado por uno o más módulos, y al cual se pueden adherir las empresas.

#### 8. Programa Especifico.

Aquel que corresponde a un puesto de trabajo y se elabora al interior de la empresa, que satisface a las necesidades particulares de la misma y que puede ser impartido con recursos propios y/o externos.

#### 9. Eventos

Acciones eventuales de corta duración que se consideran parte complementaria de la capacitación y el adiestramiento.

miento de los trabajadores.

10. Area Ocupacional.

La división administrativa que hace la empresa para agrupar distintos puestos con el mismo fin productivo, según las funciones básicas que se desarrollan al interior de la misma y su estructura organizacional.

11. Ocupación.

Conjunto de puestos con características comunes e interrelacionadas funcionalmente entre sí.

12. Puesto de Trabajo.

Operaciones, actividades y tareas que realiza un individuo propias de una determinada unidad de trabajo.

De la forma que hemos observado, los criterios conceptualizan los elementos importantes que contendrá un plan. Ahora nos acercaremos a la forma en que se presenta un plan.

El punto II de los criterios oficiales es el encargado de señalar que los planes se presentarán en la forma DC-2 que tiene una medida de 28 X 21.5 cms.

El criterio III es más conciso en lo que se refiere al manejo de la forma DC-2, estableciendo que se presentará por triplicado con letra clara y ante la autoridad correspondiente, así mismo, se explica que se puede agrupar en un plan a varios establecimientos (Sucursales) y se debe incluir a todo trabajador de la empresa.

El criterio IV lo consideramos de suma importancia porque en el se prevee la posibilidad de incluir la libetiza

ción que consideramos es buena base para esperar resultados en la capacitación. Ahora bien se especifica aquí que los trabajadores aparte de la alfabetización o educación primaria deberán recibir un curso o varios en relación a su puesto de trabajo y, se asienta que la educación básica no excedera de seis meses.

El criterio marcado con el número V, explica que -- las empresas que hayan adquirido bienes o servicios en arrendamiento pueden tener capacitación si esta es necesaria de la empresa que tiene el carácter de arrendador.

Algo similar ocurre con las empresas que comercializan bienes de determinada marca, esto es , pueden incluir en sus planes cursos que imparte el fabricante de los productos - que esta última comercializa, tales circunstancias del como, - las establece el criterio VI.

El criterio VII es el complemento de los dos anteriores y menciona que los participantes en los cursos que se imparten con las modalidades señaladas, deben estar involucrados directamente en la operación o comercialización de los --- bienes arrendados. Además se especifica que si los cursos que imparte el arrendador son incompletos respecto del puesto que ocupa el trabajador, se debe impartir un curso que complementa el anterior, que se listará en la hoja 2 reverso de la forma - DC-2.

El aspecto de que un trabajador sea enviado al extranjero para capacitarse, está contemplado en el criterio ---



VIII pues se dice que se debe considerar en el plan de la empresa apegándose a lo establecido en el capítulo III Bis de la Ley Federal del Trabajo. Este criterio contempla el caso de que los cursos sean impartidos por trabajadores extranjeros en la planta, cosa que también se debe considerar en el plan.

El criterio IX, señala algunos requisitos más que debe cumplir la empresa para el caso de que utilice los servicios de capacitación de trabajadores extranjeros. Requisitos que se citan aquí son el anexar constancia del registro de tecnología o transferencia de ella, formas migratorias e inscripciones en el registro federal de contribuyentes.

En otro orden, el criterio X establece que los patrones pertenecientes a una misma rama industrial, pueden presentar planes comunes. Es de incluirse en este comentario el criterio XI, pues este indica que en los formatos DC-2 se relacionará la información de todas las empresas sujetas a estos planes citados.

Los patrones o trabajadores que den cursos en empresas que no son en las que normalmente prestan sus servicios, serán considerados como instructores internos, si la empresa esta sujeta a un plan común debido a la actividad o rama económica a que pertenece, esto se establece en el criterio XII.

Existen casos en que el plan no se puede desarrollar de acuerdo a lo establecido, porque de la fecha en que se registró a la del desarrollo de equis etapa hubo cambios, ya sea en su personal o en recursos económicos, para tales casos--

el criterio XIII dicta la posibilidad de modificaciones, que - eso sí, deberán ser notificadas a la autoridad laboral mediante la forma DC-2A.

Es hasta aquí, el panorama que existe respecto a - la capacitación, observamos la ley, su procedimiento administrativo y por supuesto los criterios que al respecto de los -- planes se han dictado, pero existen algunas deficiencias que - causan problemas en la impartición de la capacitación y que de ser corregidas darían por resultado una mejor preparación del trabajador. Según nuestro criterio estas son algunas deficiencias y su posible solución, respecto de los planes:

En las páginas anteriores se hablo de los formatos DC-2 que se utilizan para el registro de los planes y, de su - análisis encontramos las siguientes deficiencias: Como punto - uno, en la carátula se piden los generales de la empresa o patrón como son el nombre, registro federal de contribuyentes, - registro del IMSS, domicilio, duración del plan etc., pero un punto importante es que en el apartado ocho según los crite -- rios oficiales, se pide el número total de trabajadores que se rán capacitados, se divide el apartado pidiendo el total de mu jeres y hombres, pues bien, en base al total declarado se desa rrolla el plan, desglosando por puestos en el reversode la for ma DC-2, es interesante destacar que el apartado en mención no pide se declare el grado escolar de cada puesto.

Parecería que nuestra observación, podría resultar engorrosa, pero lo cierto es que no, pues es muy sencillo que-

al elaborar un plan el patrón y los representantes trabajadores tomen el expediente del trabajador equis y observen su grado de escolaridad en la solicitud que hizo para trabajar en la empresa, con este dato se pasaría a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social un informe completo en la relación de puestos que se maneje en el plan, pues ejemplificando aparecería en la hoja 1 reverso de las formas DC-2 lo siguiente:

Denominación del total de puestos existentes en la empresa	No. Total	Etapa del Plan Uno
Ayudante Gral.(3o. Primaria )	2	2
Ayudante Gral.(1o. Primaria )	1	1

Con esta información sería fácil para el analista de la Secretaría corroborar que primero se le de una capacitación a nivel primaria si así lo requiere y, luego o a la par un curso en relación directa a su puesto.

Por lo anteriormente expuesto es de pensarse por un servidor que debe obligarse al patrón a contribuir con la alfabetización de manera práctica por medio de los planes de capacitación, que insisto no es difícil el llevarlo a cabo. De lo contrario se seguirá practicando el dar cursos indiscriminadamente sin observar primero, si el trabajador tiene elementos para aprovecharlo, es decir, sabe leer y escribir y posee una cultura que le da criterio para aprovechar al máximo el curso y superarse.

Otra deficiencia que encontramos respecto del registro de los planes, es el punto que se refiere a que no se pide la aclaración en el formato, de si es o no, la primera vez que se contempla al personal en el programa. Esto es, en muchas ocasiones se dan cambios en el puesto o puestos que tiene la empresa, bien sea por una rescisión de relación laboral o por una terminación de la relación laboral y, como en el plan se tiene que dar un curso que este en concordancia con el puesto sólo la primera vez, al ser el segundo registro de una empresa se asignan ya libremente cursos a los puestos ahí declarados siendo precisamente este punto el que provoca deficiencias, pues es común que una empresa en un año cambie de personas aunque no de puestos y, con esto resulta que en el segundo plan o tercero, se puede dar a un tornero computación pero, como se sabe si fue el tornero -- del primer plan o ya es otra persona y en todo caso es la primera vez que se le contempla en un plan.

Al igual que con los grados escolares, que expresamos se podían poner en la relación de puestos, pienso que también se puede hacer la anotación correspondiente a que si es considerado por primera vez en un plan o no un trabajador. La importancia de esto radica en que se puede establecer si un trabajador debe ser capacitado en relación a su puesto primeramente o puede dirigirse su enseñanza a otras áreas del saber.

El trabajador en este caso no es tomado en cuenta -- sólo el puesto y esto origina que no se le capacite de acuerdo a sus necesidades. Por lo tanto pienso, que debe pedirse la mencionada declaración junto con el grado escolar en el desglose -

de puestos que se hace para programarlos.

Una deficiencia más que ya habíamos comentado es la referente al tiempo de duración que pueda tener un plan, la ley y los criterios marcan un máximo de cuatro años, pero se hace en forma general, no especificando que tipo de empresas pueden tener un plan de cuatro años y cuales no, el comentario surge porque hay enormes, que claro necesitan ese término, pero hay otras con diez o veinte trabajadores que es obvio pueden impartir su capacitación en menos tiempo, pero, como la ley es genérica, empresas de diez trabajadores o menos pueden registrar un plan de capacitación de cuatro años, que pensamos resulta exagerado, sin embargo se da.

Por lo anterior pensamos que la ley y los criterios deben especificar según el número de trabajadores y la complejidad del trabajo que desarrollan el término máximo para un plan. Proponemos que las empresas que tengan menos de veinte trabajadores, realicen su plan de dos años como máximo, las de más de veinte y hasta cien, tres años y, las de más de cien cuatro años, con eso se evitarían las exageraciones que mencionamos.

Estas son las deficiencias que encuentro respecto a los planes de capacitación que conjuntamente con las que comentaremos adelante, harán un todo que en nuestro ver dificultan la capacitación.

#### 2.2.2. Comisiones Mixtas de Capacitación.

Punto importante es este de las comisiones mixtas

y como lo dice el maestro Baltasar Cavazos, "Para que un -- plan de capacitación dé buenos resultados se requiere que previamente se integren de manera adecuada las comisiones mixtas, que se encargarán de su aplicación".<sup>(53)</sup>

De lo expuesto por la ley en su artículo 153-I, se deduce que las comisiones mixtas son organismos bipartistas (intervienen el sector patronal y obrero) cuya función principal es la de vigilar la instrucción y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación de los trabajadores conforme a la situación real de necesidades y atendiendo a los objetivos de la empresa.

Como se observa la función de la comisión mixta es amplia e importante. La comisión mixta debe conformarse con un grupo que tenga comunicación con el fin de expresar sus inquietudes, opiniones y sugerencias respecto a la capacitación que se les imparte.

Los representantes de la comisión deben tener plena conciencia acerca del papel que están representando, ya que de su eficaz aplicación dependerá que se alcancen los objetivos y metas propuestas dentro del centro de trabajo. Para lograr lo anterior los representantes de la comisión deben mantener una constante comunicación con los trabajadores e instructores, a efecto de estar en posibilidad de cumplir realmen

---

(53) CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral.

Trillas. México. 1986. p. 205.

te con las funciones de evaluar y proponer acciones para corregir el desempeño de las actividades que se estan realizando.

De lo estudiado podemos agregar que la comisión podría fácilmente cumplir con las siguientes funciones:

- Verificar que la empresa elabore un plan con apoyo en las necesidades encontradas.

- Ayudar en la elaboración del plan de capacitación.

- Checar que el plan se presente a registro.

- Vigilar que los cursos que se imparten en la empresa son los mismos que se registrarón.

- Recabar de los instructores la verificación de resultados obtenidos por el trabajador a fin de autentificar la constancia de habilidades.

- Promover la participación de los trabajadores para que se capaciten.

- Elevar sugerencias al comité nacional de capacitación y adiestramiento.

Al igual que los planes de capacitación las comisiones tienen en la ley apartados especiales que las regulan, es así, que el siguiente apartado tratará de la forma en que se regulan en la ley y criterios.

El artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo en su fracción XXVIII, establece que es obligación de los patrones - el participar en la integración de las comisiones mixtas del centro de trabajo.

Ahora bien el capítulo III Bis de la citada ley se-

refiere a las comisiones en los artículos siguientes:

El artículo 153-I, declara que en toda empresa se - debe constituir una comisión mixta de capacitación, siendo su - integración con un número igual de representantes patronales y obreros.

Las encargadas de vigilar la constitución de la co - misión serán las autoridades laborales según lo prescribe el - texto del artículo 153-J.

El artículo 153-O, por su parte dice que en las em - presas donde no rija contrato colectivo, se informará de las - bases generales de funcionamiento de la comisión a la autori - dad laboral.

Punto que ya hemos comentado es el de que la comi - sión debe autenticar con firma las constancias y esto se se - ñala en el artículo 153-T.

Es también obligación de la comisión el practicar - exámenes a los trabajadores para acreditar si es el caso, sus - conocimientos, esto en términos del artículo 153-V.

Otros preceptos normativos referentes a las comi - siones los encontramos en:

El artículo 391, establece que el contrato colecti - vo debe tener una cláusula referente a la integración de la co - misión.

El 527 se refiere a la competencia federal que exis - te en materia de capacitación.

En relación al precepto antes citado, el artículo -



539 dispone que compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el vigilar la constitución y función de la comisión mixta de capacitación.

Es bajo este marco jurídico que se desenvuelven las comisiones mixtas de capacitación y se complementan al igual -- que todo el sistema, con los criterios oficiales que a continuación vemos.

Los criterios oficiales en el punto relativo a las comisiones mixtas de capacitación son diez y cada uno se subdivide en apartados específicos que dan mayor concretización a lo tratado.

El criterio I y II, se refieren a el número de trabajadores y representantes patronales que deben de constituir la comisión, de tal forma se dice que si en un centro de trabajo -- hay menos de veinte trabajadores bastará con un representante -- por bando, si se pasa de veinte y hasta cien, con tres, y si -- de más de cien con cinco por bando.

El criterio III, establece las características que -- deben reunir los integrantes de la comisión, como ser mayores -- de edad, saber leer y escribir etc. Por su parte el criterio IV -- dice que en una empresa se pueden constituir más de una comisión.

Comentábamos que la comisión debe funcionar en base -- a un reglamento y el criterio V, así lo establece.

El punto seis es particularmente importante no obstante su brevedad, porque indica que se debe llevar un control --

escrito de las actividades de capacitación.

El criterio VII y VIII se refieren a la obligación de las empresas de presentar su informe de constitución a la autoridad y que este debe ser en el formato DC-1. En este tenor con el IX al decir que se hará por triplicado anexando las bases generales al funcionamiento.

Los cambios que se susciten en los integrantes de la comisión deberán ser notificados mediante el formato DC-1A a la autoridad laboral, así lo dispone el criterio número X.

Es de esta manera que consideramos se han manejado los más importantes aspectos legales referentes a las comisiones mixtas de capacitación y agotado el tema pasaremos a comentar las deficiencias que encontramos en estas comisiones.

Deficiencia grave que detectamos en el funcionamiento de las comisiones, es el relativo a que no se lleva un registro oficial de las sesiones. Creemos que hace falta se establezca en ley con carácter obligatorio el registro de un libro de actas y de las propias actas que se levanten en cada sesión de la comisión, con el objeto de evaluar lo que se hace en materia de capacitación en las empresas, pues a la fecha se da la opción de registrar un libro de actas ante la Secretaría, pero insisto es opción, sin tener el carácter de obligatorio y respecto a las actas se esta en la misma situación. De esta suerte hay empresas que registran la comisión pero sólo la tienen de adorno y para cumplir un requisito de ley que sirve en caso de inspección aunque nunca cumpla sus funciones.

Solución que nosotros vemos, es que se establezca -- como en materia de seguridad e higiene, la obligación de registrar un libro de actas que contendrá fecha, orden del día, --- acuerdos tomados, tipo de sesión y la firma de los asistentes.

Con lo anterior la autoridad laboral tendría una información más completa de que es lo que está haciendo en capacitación en cada empresa y, por medio de las inspecciones se podría verificar lo declarado en el libro a la autoridad.

### 2.2.3. Las Constancias de Habilidades.

Nos referimos ahora al punto final del proceso de capacitación, la expedición de constancias de habilidades y su registro es la única prueba efectiva de que los trabajadores -- son aptos para el ascenso escalafonario y de que son acreedores a los beneficios y estímulos pactados en el contrato colectivo de trabajo.

Las constancias de habilidades son también prueba de que el patrón ha cumplido con su obligación de capacitar a sus trabajadores, ya que la simple presentación de los planes no garantiza de su ejecución. Como consecuencia de la mencionada expedición se constata el cumplimiento de los instructores bien sean externos o internos.

El registro de la lista de constancias de habilidades, permite la formulación del padrón nacional de trabajadores capacitados, con el cual se podrá observar el grado de preparación de los trabajadores mexicanos y se elaborará una estadis--

tica que muestre la disponibilidad de mano de obra calificada, estas estadísticas son de mucha utilidad pues permiten elaborar políticas educativas y de empleo que requiere la población.

En fin que la obtención por parte del trabajador de una constancia de habilidades otorgada por la empresa, certificada por el instructor y autenticada por la comisión mixta de capacitación, es prueba de que el trabajador ha sido instruido en todas las actividades necesarias para el desempeño de su trabajo, a través de una serie de cursos especialmente formulados para ese fin.

Es importante hacer la acotación de que las constancias de habilidades surten efecto solamente en la empresa donde se impartió la capacitación y labora el obrero.

El marco jurídico de la capacitación contempla a las constancias de habilidades en los siguientes preceptos:

El artículo 153-T estipula que los trabajadores que hayan aprobado la capacitación, tendrán derecho a que se les expida su constancia de habilidades misma que será firmada por la comisión y tramitada en registro ante la autoridad laboral.

La capacitación se prueba con la constancia y sirve para efectos de ascenso, así lo expresa el artículo 153-V.

El artículo 153-W explica que los certificados o diplomas serán inscritos en los registros de la Secretaría del Trabajo.

Para culminar y tal como es costumbre, antes de ver y comentar algunas deficiencias, revisaremos los criterios ofi

ciales que existen al respecto de las constancias de habilidades.

Los criterios en este sentido son siete y se explican de la siguiente forma:

El criterio número I se refiere a que las constancias tienen el carácter de terminal entendiendo por esto, que la capacitación debe comprender todos los aspectos para el desempeño de una labor, sólo así se expedirá una constancia de habilidades.

El criterio II establece que las constancias de habilidades deben ser firmadas por los agentes capacitadores para tener valor.

Por lo que hace al criterio III, IV, V, VI y VII, estos hablan en orden progresivo de que las constancias se presentarán en la forma DC-4, las listas en la DC-5, será por triplicado anexando copia de las constancias relacionadas y finalmente se da permiso a los particulares para imprimir las formas oficiales en que se presenten.

Desafortunadamente, como ocurrió con los puntos tratados anteriormente, aquí encontramos algunas deficiencias, tal es el caso del error que se comete en la ley y criterios al darle el calificativo de terminal a las constancias, porque en muchas empresas se tiene la costumbre, por cierto mala, de expedir las constancias hasta el final del plan, es decir, no se expiden de acuerdo a la programación, si no que se dejan al último y esto provoca problemas, porque cuando un trabajador sa-

le por equis. causa de la empresa no recibe su constancia y por lo tanto no la firma para trámite, originando en ocasiones que se de la situación de que la comisión firme para convalidar -- constancias sin haber escuchado al trabajador, en el que digamos si efectivamente se le capacitó.

Otro problema en relación a lo explicado, es que en caso de inspección, el patrón no muestra constancias escudándose en el criterio de que son de carácter terminal y por eso no las tiene, es así que la autoridad no puede verificar si se cumple con la obligación de capacitar en tiempo.

Por lo expuesto es nuestro sentir que se debe cambiar ese concepto de terminal y, explicar en detalle que las constancias se deben expedir de acuerdo al programa.

En otro sentido, hace falta establecer en nuestra legislación y en los criterios un plazo o término para la presentación de las constancias, ya que no existe un límite para la presentación de las constancias; como no existe un límite para su presentación ante la Secretaría, se dan casos en que planes que finalizaron hace cinco años se están tramitando en cuanto al registro de sus constancias, muy recientemente.

Nosotros proponemos que se dé un plazo de un año para tramitar las constancias de un plan vencido, con esto se dará más eficacia a la impartición de la capacitación. En fin, esto es lo que pensamos y recomendamos en punto de vista particular con el fin de mejorar la capacitación.

CAPITULO III  
SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION  
Y ADIESTRAMIENTO.

Con el propósito de normar, promover, apoyar y supervisar la capacitación de la mano de obra con que se cuenta en los distintos centros de trabajo de la planta productiva de bienes y servicios, el Gobierno Federal optó por la creación de un sistema de formación en el trabajo, el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

Dicho sistema se estableció como un conjunto de reglas entrelazadas y de órganos interactuantes, con el objeto de contribuir a hacer efectivo el derecho de los trabajadores de recibir capacitación con cargo respectivo al patrón y, de esta manera contar con trabajadores más aptos para el desempeño de sus actividades, elevando así el nivel de vida de estos y la productividad.

3.1. Características del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

La sencillez con que se explica en la introducción la creación de un Sistema Nacional de Capacitación, difiere bastante de lo que ocurrió en la realidad, pues la búsqueda de un modelo fue ardua y llena de complicaciones, debía encontrarse un sistema que estuviera en concordancia con la realidad nacional, así, México miró hacia el extranjero, pero en busca de inspiración y no de un modelo para ser transplantado.

Se llevarón a cabo estudios e investigaciones en el ámbito nacional y se efectuarón análisis comparativos a las experiencias realizadas en este aspecto en otros países.

Dice Jorge E. Bayer que a partir de la enunciación de las cuestiones que constituyen el reto inaplazable del país se pueden identificar las fuentes materiales de las disposiciones jurídicas que conforman el modelo mexicano de capacitación.<sup>(54)</sup> Justificandose políticamente las decisiones que en su momento tomó el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Bajo estas circunstancias, el citado autor conforma un cuadro de referencia en base a un resumen de diferentes estudios sobre problemas y prioridades del país, quedando en su punto de vista los siguientes imperativos:

- Que el trabajo sea motivo de realización cabal del hombre.
- Que reduzcan los accidentes de trabajo.
- Que se eleve la productividad a nivel nacional.

Enfatizando algunos puntos sobre las cuestiones señaladas dice Frisch-Gauthier, que tiempo atrás se hablaba de la alegría en el trabajo y, hoy de satisfacción y frustración y, es que explica, que en el gran intermedio de las dos guerras mundiales se generaron un gran número de tareas en cuya ejecución no es posible desarrollar personalidad. Por lo tanto en la bus<sup>(55)</sup>

(54) BAYER ESPARZA, E. Jorge. Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ensayos para la consolidación de un sistema. UCECA-FONAPAS. México. 1982. p. 68

(55) Idem.



queda del modelo se debía considerar suficientemente la determinación de las principales fuentes de satisfacción en el trabajo y en contrario las condiciones de frustración o insatisfacción.

Es complicado obtener una lista de zonas de satisfacción, pero los investigadores según Jaquelin Frisch-Gauthier estudian cuatro factores independientes extraídos de los diferentes roles que un individuo desempeña dentro de una institución, a saber:

- Como realizador de un trabajo particular
- Como miembro de un grupo de trabajo
- Como miembro de la empresa
- Como miembro de la comunidad en sentido amplio

Este marco de referencia fue definido por los estudios de Maccoby y Morse. Frisch-Gauthier los asimiló en los siguientes términos:

- El trabajo mismo
- El orgullo de pertenecer al grupo de trabajo
- La participación en la empresa
- El salario y el status del puesto de trabajo

Pero los niveles de satisfacción o frustración, no dependen exclusivamente de los cuatro factores citados y que están matizados de un carácter exógeno, al no ser típicamente subjetivos; sino también del grado en que se realizan las aspiraciones del trabajador. Es precisamente esta última consideración la que puede facilitar y hacer a la vez más justo el movi-

miento vertical y horizontal de la mano de obra.

El maestro De la Cueva dice que; "Una estabilidad -  
estática terminaría en una frustración de la persona..."<sup>(56)</sup>, la -  
movilidad vertical es pues, el derecho de ascenso que consigna  
el Capítulo IV del Título Cuatro de la Ley Federal del Trabajo,  
mientras que el movimiento horizontal de la mano de obra es, -  
la fluidez que tiene un individuo considerado como fuerza de -  
trabajo en el mercado.

De esta manera al referirnos a la realización del -  
hombre en base a su trabajo resulta que, la movilidad vertical  
juega un papel muy importante pues la satisfacción no sólo de-  
pende de las ventajas que un trabajador recibe de la empresa -  
en sentido amplio, sino que también de la manera en que se van  
realizando las aspiraciones del individuo.<sup>(57)</sup>

En efecto en base a lo expuesto Frisch-Gauthier en-  
contro respuestas a preguntas como ¿de qué manera justificar-  
que ciertos empleados que gozan de un status y de un salario -  
elevado estén menos satisfechos que otros trabajadores menos -  
favorecidos? ¿porqué ciertos individuos se contentan con un --  
trabajo rutinario y con la remuneración correspondiente? El --  
autor citado ejemplifica esta situación de la siguiente forma-  
y dice: " de dos personas que reciben tres semanas, la más sa-

(56) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.  
novena edición. Porrúa. México. 1984. p.425

(57) BAYER ESPARZA, E.Jorge. Capacitación y Adiestramiento en -  
el Trabajo. Ensayos Para la Consolidación de un Sistema. -

tisfecha es la que esperaba tres semanas, la menos satisfecha-  
(58)  
es la que esperaba cuatro o cinco". Por lo tanto concluye que  
la diferencia de aspiraciones es lo que determina el grado de  
satisfacción.

Agregando un comentario a lo antes dicho, es punto  
de vista de un servidor, que un factor que incide determinan-  
mente en el sentido de satisfacción de un individuo, es el re-  
lativo a la educación o grado académico que cada individuo per-  
see.

Ahora bien por lo que hace a la movilidad horizon-  
tal comenta Jorge E. Bayer que: "debe ponerse énfasis en la --  
vinculación entre el sistema educativo formal y el de capacita-  
ción y adiestramiento en el trabajo, junto con programas de --  
orientación vocacional que tengan como destinatarios a los su-  
jetos más vulnerables frente a los cambios migratorios cuanti-  
(59)  
tativamente significativos".

Continuando el mismo autor adelante señala que: - -  
"Se debe atender a la implementación de un proceso que raciona-  
lice la circulación de los individuos en el mercado de trabajo  
y que los asocie de una manera más firme , justa a cada patrón,  
sin implicar con ello la supresión de la fluidez social".<sup>(60)</sup>

Para Bayer, una fluidez social con la característi-  
ca de madurez, es la que "implica que cada individuo ejecute -

---

(58) Idem.

(59) Ibidem.

(60) BAYER ESPARZA, E. Jorge. ob. cit. p. 70.

en el contexto social la función que está en consonancia con--  
(61)  
sus capacidades..."

Por eso se pretendió que el modelo de capacitación--  
a implantar debía ponderar diversos factores para permitir que  
el trabajador no sea obstaculizado en su avance escalafonario--  
por nuevos trabajadores cuyo único merito puede ser el haber --  
tenido acceso a mejores niveles educativos. Se explica esta si-  
tuación en base a que en ocasiones la educación superior resul-  
ta elitista y puede provocar injusticias, que son patentes ---  
cuando un trabajador que tiene diez años en un puesto no puede  
ascender porque cuando existe la vacante correspondiente, se-  
contrata a una persona del exterior, que probablemente no ----  
tiene la experiencia del primero, pero si un grado educativo --  
más alto. Cuando esto ocurre se generan injusticias que dan ---  
como consecuencia la insatisfacción y descontento del trabaja-  
dor para con su patrón, con todas las consecuencias que esto --  
conlleva. Por lo anterior estoy de acuerdo con Bayer, en el --  
sentido de vincular más la educación formal con la capacita---  
ción obrera.

Sobre el segundo imperativo referente a reducir los  
accidentes de trabajo, es punto que el sistema nacional de ca-  
pacitación no podía pasar por alto, pues mientras mejores con-  
diciones se tenga acerca del trabajo que se desempeña, habra --

(61) BAYER ESPARZA, E. Jorge. Capacitación y Adiestramiento en --  
el Trabajo. Ensayos para la consolidación de un sistema.  
UCECA-FONAPAS. México. 1982. p. 70.

menos grado de error y en consecuencia menos accidentes de trabajo que lamentar.

Durante nuestras investigaciones localizamos una exposición de el doctor Gilberto Flores Izquierdo, Subdirector -- General Médico del IMSS, durante la conferencia Nacional sobre Reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de capacita--- ción y seguridad e higiene en el trabajo, convocada por la Con--- federación de Trabajadores de México.

Aunque la exposición se hizo hace ya más de doce --- años nos es muy útil para comprender la importancia de capaci--- tar en base a un sistema, con el objeto de evitar accidentes de trabajo. El citado doctor exponía lo siguiente:

...haremos un análisis breve de la magnitud de los--- riesgos de trabajo ocurridos en la población expuesta durante - el quinquenio de 1973 a 1977 en el Instituto Mexicano del Seg--- ro Social.

En el año de 1973, sobre una población expuesta de -- 3'209,658 trabajadores, ocurrieron un total de 316,735 riesgos de trabajo; tanto que para el año de 1977, sobre una población expuesta de 3'832,355 trabajadores, acaecieron 451 riesgos de--- trabajo.

Mientras que el crecimiento en la población registró un 19% entre el primero y el quinto año, el número de riesgos--- aumento en 42%.

El mismo doctor proporciona la siguiente informa--- ción.

Los riesgos de trabajo ocurridos en 1977 significan una erogación de 4,850 millones de pesos para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta cantidad representa los costos directos de la atención médica y el pago de subsidio de los trabajadores afectados, el análisis de los costos indirectos de los riesgos de trabajo es del orden de 20,000 millones de pesos.

En esta misma intervención se advirtió que:

En este quinquenio los accidentes de trabajo representarán un porcentaje muy elevado comparativamente con las enfermedades de trabajo y los accidentes en trayecto.

Estos accidentes junto con los llamados cuasiaccidentes con daño a materia prima o equipo y un número indeterminado de incidentes que no producen un daño físico o psíquico para los trabajadores o deterioro de materia prima o maquinaria, si alteran notablemente el ritmo de trabajo y las relaciones interpersonales dentro del centro de trabajo.<sup>(62)</sup>

Finalmente por lo que hace a la elevación de la productividad, José López Portillo se refiere con buen atino en los siguientes términos:

"Productividad no es sinónimo embozado de un sistema de explotación por el camino de la plusvalía, sino un sistema que genera más riquezas, que se repartan mejor, que aumen

(62) FERNANDEZ, Frank. Disertación ante el Symposium Interamericana no sobre Experiencias en Seguridad e Higiene Industrial organizado por el Intituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Acapulco. Gro. 1980.

te la competitividad del país que auxilia a trabajadores, a empresarios y a consumidores. Es la multiplicación del esfuerzo nacional, no un sistema de explotación sino otro de eficiencia." (63)

Así pues, la fórmula que dicta la Productividad=Producción/Insumos, debe ser matizada por el sentido humano de la conciliación de aspiraciones obreras y patronales. Los patronos o los gerentes deben trabajar de manera continua sin pensar -- que la responsabilidad de la educación y elevación de la productividad concierne sólo al trabajador. (64)

Los gerentes y empresarios deben trabajar según Peter F. Drucker, de manera continua y administrar efectivamente pues es la única razón de su existencia. (65) Una buena manera de cumplir, es por medio de la capacitación ya que: la capacitación en el trabajo vale más de lo que cuesta y tiene que catalogarse como uno de los factores de mayor peso en la creación de la "ventaja invisible". (66)

Los apuntamientos hechos, más la necesidad de esta--

(63) LOPEZ PORTILLO, José. Discurso en la Reunión Nacional de Productividad. México. 1980.

(64) CORREA, Héctor. Productividad y Desarrollo. vol. I. Métodos para la planificación de la productividad y el empleo en el desarrollo económico de México. Cenapro. México. 1978. -- p. 12.

(65) BAYER ESPARZA, E. Jorge. Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ensayos para la Consolidación de un Sistema.

(66) UCECA-FONAPAS. México. 1982. p. 73.  
DRUCKER F. Peter. La Gerencia de Empresas. Hermes. México 1984. p. 31.

(67) BAYER ESPARZA, E. Jorge. Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ensayos para la Consolidación de un Sistema. UCECA-FONAPAS. México. 1982. p. 73.

blecer iguales oportunidades para la formación y la de actuar a un nivel auténticamente general, orientarían la gestión del modelo mexicano de capacitación.

...enviaré una iniciativa de reforma al art. 123 de nuestra Carta Magna para elevar al rango constitucional, con carácter de garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación y el adiestramiento, herramientas que consideramos de gran eficacia para elevar sus niveles de vida y combatir la desocupación.

Así hablo José López Portillo cuando rindió el 10 de septiembre de 1977 su primer informe de gobierno. La acción enunciada se continuó a fin de ejecutarla, apenas había transcurrido poco más de un mes, cuando el titular del ejecutivo, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República, hizo llegar a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para promover el proceso legislativo que, una vez cumplidos todos los requisitos de orden formal que señala el artículo 135 de la propia Constitución, adicionaría la fracción XII y reformaría la XIII, ambas del apartado A, del artículo 123 Constitucional.

Pronunciamientos medulares del documento presidencial de referencia, son entre otros:

...La acusada gravedad de los retos que enfrenta el país demanda ampliar, sin alterar el espíritu que alentó el Congreso Constituyente de 1917, los principios tutelares del



trabajo, porque ese es el valor fundamental del hombre y, en consecuencia, tiene que ser preservado jurídicamente al plasmársele como un derecho fundamental de clase. Todo esto porque el país enfrenta hoy el imperativo de diseñar y adoptar un --- nuevo modelo de crecimiento que destine la parte más importante de nuestros recursos a fortalecer la calidad de vida de los mexicanos y a lograr que los grandes grupos marginados alcancen niveles mínimos de bienestar.

Dentro del marco general de esta nueva estrategia de desarrollo, se reconocen el esfuerzo y el trabajo como verdaderos agentes del progreso.

...Los progresos tecnológicos son eminentemente perecederos, su transitoriedad es notable... circunstancia que, paradójicamente, es el elemento subyacente de muchos problemas de la economía nacional, al no contarse con un sistema que permita capacitar al individuo y que le otorgue aptitud para ---- operar los nuevos mecanismos y aparatos...

En efecto, la carencia de un sistema destinado al perfeccionamiento de las habilidades del trabajador, es causa de baja productividad por el inadecuado y restringido aprovechamiento de la capacidad instalada de las empresas, así como de graves riesgos de trabajo por el contacto de obreros insuficientemente capacitados con maquinaria inovada.

El ejecutivo Federal reconoce que una de la fun---- ciones prioritarias del Estado, es procurar que cada uno de -- los ciudadanos este en igualdad de condiciones para aspirar a-

una vida más digna y feliz...En tales condiciones el Gobierno-- de la República ha valorado en su integridad la problemática y ha concluido que es necesario que se legisle para establecer -- una solución idónea que permita, además, beneficiar a los elementos básicos de la producción: puesto que es muy posible que el primer imperativo de la justicia social al día de hoy, sea - capacitar la fuerza de trabajo para aumentar la eficiencia de - nuestras instituciones democráticas...

Se estima destacar que la capacitación y la forma--- ción profesional guardan una muy estrecha relación con la relación del individuo, que busca mejorar su condición y propiciar cambios económicos; aspectos que deben quedar dentro de la esfera que es propia del artículo 123...

Dicha reforma constitucional tiene la finalidad de-- consagrar una garantía social en favor de los trabajadores y la particularidad de beneficiar a los empresarios.

Si la mayor productividad tiene su origen primordial en la realización del trabajo en condiciones óptimas, y ello es obligación del patrón, resulta incuestionable que la superación del trabajador a través de la capacitación, debe ser a cargo -- del patrón, sujeto que resulta también beneficiado por la capacitación obrera.

Todas las consideraciones anteriores demuestran la - inaplazable necesidad de reformar al artículo 123 constitucional para elevar a nivel de garantía social el derecho obrero a la capacitación y a la formación profesional y templar, según -

se dijo la obligación patronal de contribuir a hacer efectiva dicha garantía, mediante el establecimiento de sistemas de capacitación y formación profesional que beneficien directamente a la clase trabajadora.

En tanto se cumplía el proceso legislativo abierto a través de la iniciativa de ley antes mencionada, el Ejecutivo ejercitó de nueva cuenta, la facultad de iniciación de leyes de que esta es investido. En esta ocasión se trató de la modificación de la fracción XXXI, del apartado A, del mismo artículo 123, a fin de que la aplicación de las disposiciones laborales en materia de capacitación y seguridad e higiene en el trabajo, fuese competencia federal.

Ambas reformas constitucionales, la que establece el derecho de la capacitación y la competencia federal de la misma aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978.

El constitucionalista Cravioto comentó que había tocado ala Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el legítimo orgullo de ser la primera en consignar sin reservas de especie alguna, el derecho de los trabajadores a recibir capacitación.

Barbagelata dice: "En pocos textos, la cuestión específica de la formación y derecho a ella, alcanza el desarrollo que actualmente tiene la Constitución Mexicana."

(68) BARBAGELATA, Héctor-Hugo. El tripartidismo y la formación profesional. Cinterfor. Montevideo. 1979. p. 26.

No cabe duda que la enmienda constitucional fué un gran paso en la búsqueda de la igualdad pero, no todos los juristas tuvieron buenos comentarios y prueba de ello es el Lic. Adolfo Tena Morelos que en su obra Aspectos Prácticos de la Capacitación y el Adiestramiento, cuestiona la necesidad de la primera de las reformas constitucionales que hemos mencionado y dice: "Tal necesidad era dudosa, más aún cuando la obligación de hecho ya existía en la ley sin norma constitucional." (69)

Al respecto del comentario del licenciado Tena, diremos que, es cierto que la obligación de capacitar a los trabajadores ya estaba incluida en la fracción XV del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, pero se trataba en realidad de un derecho escrito, no de derecho positivo y la falta de una reglamentación correlativa hizo que resultarán procedentes algunas acciones de amparo en contra de actos de autoridad que tendían a hacer efectiva la norma descrita.

Abundando en el comentario anterior citamos algunos datos de Giles Hermet según los cuales "entre septiembre de 1973 y agosto de 1974, se revisaron y se firmaron en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 147 contratos colectivos de trabajo de competencia federal. De ellos 66, es decir 44 %, contenían cláusulas sobre becas y útiles escolares y otras prestaciones para hijos de trabajadores; únicamente 4 contenían (69) TENA MORELOS, Adolfo. Aspectos Prácticos de la Capacitación y el Adiestramiento. Fondo Editorial Coparmex. México. 1979.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

cláusulas específicas en materia de aplicación de la obliga-  
(70)  
ción patronal."

Con los datos aportados creemos se disipó toda duda acerca de la necesidad e importancia de las referidas reformas que comentamos, así mismo se afirma el criterio contrario que tenemos respecto de lo escrito por el Lic. Tena.

Las modificaciones del 9 de enero de 1978 se hicieron con cuidado y reserva pues, con el marco jurídico ya conformado, sólo resultaba indispensable que la Ley Federal del -- Trabajo, en su carácter de dispositivo reglamentario del apartado A, del artículo 123, determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberían cum plir con dicha obligación.

Para ese efecto, el H. Congreso de la Unión se congregó en un período extraordinario de sesiones para deliberar. Este período concilió afanes y requirió una notable conjugación de esfuerzos, a fin de que el día 28 de abril de 1978, apa reciera en el Diario Oficial de la Federación el correspondiente decreto con las reformas y adiciones a la Ley Federal del - Trabajo en materia de capacitación y de seguridad e higiene en en trabajo, esta última de manera paralela. Como ya lo habíamos apuntado, la vigencia de estas reformas y adiciones se fijó pa ra iniciar el primero de mayo del citado año.

(70) HERMET, Gilles. Lo Individual y lo Colectivo en la Formación General y Profesional de los Trabajadores en México. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo. México. 1977. p. 31.

La expedición de un cuerpo normativo nuevo, siempre despierta reacciones de optimismo, escepticismo o cautela y, por supuesto las modificaciones y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia de capacitación no escaparán a este proceso por eso es oportuno repetir la prevención que hizo Guillermo -- Gonzalez López en 1978, en el sentido de que no es la expedición de una ley la que resuelve los problemas, sino la aplicación de la misma con la participación conjunta de todos los -- ciudadanos.

En efecto, el sistema funciona en base a la participación de los sectores que integran la sociedad y por esta razón se puede decir que tiene las siguientes características en base a lo expuesto por el Ejecutivo Federal en los siguientes términos: "Dicho sistema se ha pensado que debe quedar abierto a las influencias del medio; ser eminentemente participativo y estar dotado de flexibilidad, a fin de que pueda adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales, sin necesidad de va<sup>(71)</sup>riar su estructura."

De lo expresado, se observa que las características esenciales del sistema son:

a) Ser participativo; ya que permite que las acciones de la capacitación se lleven a cabo de común acuerdo entre patrones, sindicatos o trabajadores.

(71) Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Capacitación y Adiestramiento, Seguridad e Hi---giene y Federalización de Ramas de Actividad Económica.  
p. 4.

b) Ser flexible; en razón de que la capacitación a impartir a los trabajadores es en base a las necesidades de los trabajadores y de las empresas y que esta se da con recursos propios de los centros de trabajo, por medio de agentes externos o mediante la adhesión a programas generales.

Si bien en América existían ya sistemas de formación instricto sensu, como en Brasil y Chile, México fue más lejos y se anticipó a las posturas de teóricos, políticos y administradores.

### 3.2. Estructura.

Las reformas constitucionales y legales así como los estudios que comentamos anteriormente, construyeron el fundamento conforme al cual se procedió a instrumentar el sistema; a tales fines las reformas establecen una estructura básica, dotada de mecanismos que permiten la adaptación del sistema a nuevas situaciones, sin necesidad de alterar sustancialmente dicha estructura.

Las nuevas normas incluidas en el ordenamiento laboral estatuyen derechos y obligaciones. señalan procedimientos y crean el servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, a cargo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA).

Debemos aclarar y recordar, que las reformas a la Ley Federal del Trabajo de diciembre de 1983, establecieron que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento deja de estar a cargo de la unidad Coordinadora del Em-

pleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), centralizando dichas funciones en favor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En esta virtud, desaparece la UCECA como un organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y surge dentro de la reglamentación interna de esta última la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Hecha la aclaración anterior y teniendo en cuenta la desaparición de la UCECA, vemos que la estructura del sistema la conforman cuatro niveles jerárquicos que son los siguientes

1o. Nivel. Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento constituidas en cada una de las empresas que conforman la planta productiva de bienes y servicios del país.

2o. Nivel. Comites Nacionales de Capacitación y Adiestramiento por rama industrial o actividad económica.

3o. Nivel. Consejos consultivos Estatales de capacitación y adiestramiento y el consejo consultivo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; órganos asesores de dicha Secretaría.

4o. Nivel. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entidad responsable de la operatividad del propio sistema, por conducto de la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Vista de esta manera la conformación o estructura del Sistema Nacional de Capacitación, pasemos a ver el porqué de cada uno de estos órganos o niveles.



### 3.3. Funciones.

Como todo lo que existe en la naturaleza tiene un fin o una razón de ser, igualmente a cada uno de los órganos que constituyen el sistema les tocó un fin, claro está sus funciones se dan en razón de su naturaleza jurídica e insisto, de los objetivos que persiguen:

- Comisiones mixta de capacitación y adiestramiento. Las comisiones mixtas son órganos que crean en cada centro de trabajo los sectores obrero y patronal, con igual número de representantes por sector, por tanto son órganos bipartitas y paritarios y en síntesis les corresponden las siguientes funciones:

a) Vigilar la instrumentación y operación del sistema de capacitación de las empresas y de los procedimientos que implantan para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

b) Sugerir las medidas tendientes a perfeccionar - - dicho sistema.

c) Autenticar las constancias de habilidades laborales otorgadas a los trabajadores como resultado de la capacitación.

d) Practicar exámenes a los trabajadores que al haberseles entregado la constancia de habilidades para su puesto determinado con varias especialidades, es necesario acreditar para cual de ellas es apto.

- Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramien-

to. Los Comités Nacionales son órganos bipartitas y paritarios- por parte de patrones y sindicatos o bien de trabajadores que no están afiliados o conformados en sindicato alguno, pero que pertenecen a una misma rama industrial o actividad específica, y les corresponden a estos las siguientes funciones:

a) Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas.

b) Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas que les corresponden.

c) Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las correspondientes.

d) Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación.

e) Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales que corresponda.

f) Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales -- exigidos para tal efecto.

- Consejos consultivos estatales de capacitación y adiestramiento. Estos son órganos asesores formados por los gobernadores de cada entidad federativa quienes los presiden y --

por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión -- Social, de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de la organización patronal del lugar, así se asegura la intervención de todos los sectores interesados.

Las funciones de dichos consejos se encuadran en -- los reglamentos respectivos que cada uno de ellos expida, pero básicamente los consejos consultivos estatales asesoran a la -- Secretaría del Trabajo y Previsión Social en:

a) Las actividades que le confiere la Ley Federal -- del Trabajo en su artículo 539-A al E.

-- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Se es-  
tablecen sus funciones de conformidad con lo establecido por --  
el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo en su fracción --  
III según la cual, en materia de capacitación y adiestramiento  
de trabajadores le corresponde:

a) Cuidar de la oportuna constitución y el funciona-  
miento de las comisiones mixtas de capacitación.

b) Estudiar y, en su caso sugerir la expedición de-  
convocatoria para formar Comités Nacionales de Capacitación y-  
Adiestramiento, en aquellas ramas industriales en que lo juz-  
gue conveniente.

c) Estudiar y sugerir los criterios con que se lle-  
varan a efecto los planes de capacitación oyendo la opinión --  
del comité nacional de capacitación.

d) Autorizar y registrar a las escuelas que deseen-

impartir capacitación.

e) Aprobar los planes o rechazarlos

f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan, capacitar o adiestrar a los trabajadores conforme a la adhesión convencional que marca el artículo - 153-B.

g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse a los infractores del Capítulo III-Bis del Título Cuarto.

h) Coordinarse con la Secretaría de Educación Pública para capacitar y expedir certificados a los trabajadores.

En general estas son las funciones y estructura del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento restando en este sentido decir solamente que, el plan esgrimido es bueno a todas luces, pero en la práctica no resulta tan efectivo, en especial en la pequeña y mediana industria, pues se ha creado alrededor de la Secretaría del Trabajo el estigma de la burocracia, con lo cual me refiero a que son muchos los patrones que no se apegan a lo establecido en ley en materia de capacitación porque lo relacionan con trámites engorrosos y pérdida de tiempo vital, sabemos que no están en lo cierto pero no se le da una información completa por parte de los inspectores y la propia secretaría y, en este tenor se continúa evadiendo la obligación de impartir la capacitación y probar sus beneficios.

Por lo que hace al trabajador, también se le presenta un panorama oscuro, no saben en ocasiones que es una obligación de su patrón el capacitarlos y cuando lo saben por falta -

de una información completa ya sea de la secretaría, inspectores o su propio sindicato, no hacen nada por pedir que se cumpla pues la falta de conocimiento citado, lo hace pensar que así esta bien.

Pensamos que para resolver el problema planteado lo más aconsejable es pedir a los inspectores e instructores destaquen la importancia de la capacitación a las partes interesadas es decir patrones y trabajadores, pues son estos dos elementos mencionados los que mayor contacto tienen con las facciones ya citadas, de esta forma teniendo los conocimientos de que en realidad los trámites de registro de un plan no son complejos y que la capacitación es necesaria para progresar, se tendrá una participación más activa de estos sectores empresariales que en la actualidad dan un no a la capacitación, con un criterio muy errado.

Por la importancia destacada que tienen los instructores en el proceso de capacitación así como su relación directa en el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación es que a continuación haremos un análisis de su labor.

#### 3.4.- Los Agentes Capacitadores.

Los agentes capacitadores constituyen sin duda, el elemento esencial en el proceso de la capacitación, ya que los resultados dependerán en gran parte de la calidad de instructores, de ahí el que se tenga que elegir a instituciones o instructores calificados.

Como se puede ver, es de vital importancia en la elab-

boración del plan de capacitación, determinar el tipo de ins--  
tructores que se encargarán de establecer el proceso de ense--  
ñanza-aprendizaje con los trabajadores; a efecto de poder de--  
terminar con certeza que el trabajador es apto para desarro--  
llar en forma óptima las actividades inherentes al puesto que--  
ocupa dentro de la empresa.

El marco jurídico en que se tiene a las institucio--  
nes e instructores, es la Constitución General de la República--  
en el artículo 123, la Ley organica de la Administración Públi--  
ca Federal en su artículo 40 y por supuesto la Ley Fedrcal del--  
Trabajo que en los siguientes artículos se refiere a la manera--  
y forma de operar de los instructores o agentes capacitadores:-

art.153-B.- Nos fundamenta el derecho que tienen los  
trabajadores de recibir capacitación por parte de sus patrones--  
pudiendo éstos convenir que la capacitación sea dentro o fuera--  
de la empresa, con personal propio o instructores externos.

art.153-C.- Nos dice que las instituciones o escue--  
las que quieran impartir capacitación, así como su personal do--  
cente debe contar con la autorización y el registro por parte -  
de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

art.153-P.- Señala que el registro se pondrá otorgar  
a los agentes capacitadores que demuestren estar preparados pro  
fesionalmente en la rama industrial donde impartirán sus conoci  
mientos.

art.539 Fracc.III inciso d) nos dice que a la Secre--  
taría del Trabajo y Previsión Social le corresponde entre otras

actividades, el autorizar y registrar a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación.

Complemento a las disposiciones ya mencionadas son el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo que en su artículo 16 describe las atribuciones de la Dirección General de Capacitación y Productividad y, los criterios oficiales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1984.

Según los criterios debemos entender por:

Institución o escuela de capacitación.- La entidad que cuenta con instalaciones, personal docente y programas de capacitación entre otros y que esta registrada para impartir capacitación y adiestramiento.

Instructor externo de institución capacitadora.- la persona física que tenga celebrado contrato con la institución o escuela de capacitación, para impartir a nombre de ella cursos.

Instructor externo independiente.- La persona física autorizada para impartir en forma independiente programas de capacitación.

Instructor interno.- La persona física que teniendo el carácter de patrón o trabajador en los términos de la ley Federal del Trabajo y dentro de la jornada de trabajo, imparte capacitación, a trabajadores que ocupen puestos de trabajo de los cuales posea conocimientos y experiencia, claro de acuerdo al plan de capacitación aprobado.

Agentes auxiliares de capacitación.- Las personas físicas o morales que imparten programas de capacitación a los trabajadores de aquellas empresas que convengan la compra, - - arrendamiento o venta de bienes o servicios, también se consideran en este renglón a las personas físicas o morales que imparten capacitación a trabajadores de aquellas empresas a las que les hayan solicitado la provisión de componentes de los -- bienes que éstas ofrecen al público, siempre y cuando mediante ellos se persiga un adecuado nivel de calidad en los bienes -- terminales.

Finalmente las personas o instituciones ubicadas en el extranjero que reciban a trabajadores nacionales y los extranjeros que impartan capacitación en transferencia de tecnología.

El asesor de educación básica es otro tipo de instructor, que requiere el haber terminado la instrucción secundaria para poder orientar a otras en los sistemas de alfabetización.

Como último comentario de este tema, diremos que es importante en nuestro modo de ver que lo establecido en ley -- respecto de los agentes capacitadores se siga al pie de la letra, pues como ya mencionamos, son las personas que en un momento dado pueden tener más contacto e influencia con los trabajadores y patrones, de ellos depende el éxito de un curso o capacitación pues de su conocimiento derivará el interés del -- trabajador por tener un curso más y así avanzar o desilucionar



se y no querer asistir a un curso próximo del plan programado, por lo que hace al patrón, el instructor demostrará también la conveniencia de la instrucción y eso el empresario lo apreciará en el proceso de producción que la fábrica alcance después de haber sido capacitado el personal.

En lo que hace al requisito de los criterios que es tablece que se puede dar orientación en alfabetización teniendo la secundaria, considero que es hora de cambiar este, pues se requiere de una buena dosis de pedagogía para impartir un curso u orientación alfabética y, considero que un instructor con educación media no lo hará, por esto sugiero se pida cuando menos el grado de bachiller para dar una orientación mejor en este aspecto.

## CAPITULO IV

### LA ALFABETIZACION, PUNTO DE PARTIDA DE UNA MEJOR CAPACITACION

La escuela es sin duda una de las instituciones más importantes en la sociedad actual, por eso se le ha estudiado, y criticado en casi todo sentido, inclusive tiene detractores que opinan que su existencia es perjudicial. Lo cierto es que la escuela es una realidad y como tal tiene que ser vista, con sus defectos y con sus ventajas, las cuales en lo particular pensamos son muchas.

Talcott Parsons describía a las escuelas como "Instituciones socializadoras diseñadas para proveer a los estudiantes con los valores y la habilidad necesaria para poder funcionar productivamente en la sociedad",<sup>(72)</sup> es cierto que esta definición corresponde a una tendencia funcionalista, pero si -- nos apartamos o tratamos de impedir cualquier influencia, creemos que esta sería una definición precisa del papel que juega la escuela en la sociedad actual, en resumen una entidad que nos prepara para ser productivos.

La forma y los fines que se persiguen con la escuela, son los puntos que los críticos de izquierda en especial atacan en sus escritos, pues es consideración general que la -

---

(72) DE LEONARDO, Patricia. La Nueva Sociología de la Educación  
Secretaría de Educación Pública. México. 1986. p.21

escuela no puede apartarse de las cuestiones de poder, conflictos de clase y control social.

Como bien lo señala Patricia de Leonardo, el fondo de estas críticas esta en la llamada Teoria de la correspondencia que fue formulada por Herbert Gintis en 1972. (73)

En un sentido amplio la teoria de la correspondencia afirma "que los patrones, estructurados jerárquicamente, de valores, normas y habilidades que caracterizan a la fuerza de trabajo y a la dinámica de la interacción entre clases bajo el capitalismo, se reflejan en la dinámica social de la confrontación escolar cotidiana". (74) Por estas razones se dice que la educación funciona a través de la producción de estudiantes con actitudes dociles para con el sistema capitalista.

En palabras de Gintis lo expuesto se entendería en el sentido de que " el sistema educativo ayuda a integrar a la juventud al sistema economico". (75)

La teoria de la correspondencia es justo decirlo, tiene cierto grado de verdad pues nos hace comprender la relación entre capitalismo y enseñanza, pero nos compromete por otro lado en una mentalidad pesimista ya que con sus postulados mata cualquier esperanza de lucha social para lograr un cambio en la educación.

---

(73) Ibidem. p.22

(74) Idem. p.22

(75) DE LEONARDO, Patricia. ob. cit. p.23

Gramsci se preocupaba más por la dominación ideológica que se ejerce con la escuela, es decir, se maneja el concepto de hegemonía que se sustenta en las creencias, valores y - - prácticas sociales que se distribuyen a través de instituciones tales como la escuela, medios de comunicación y sindicatos.

La función del concepto de hegemonía es complejo y - en el ámbito escolar se puede analizar en base a cuatro aspectos tales como: 1) La selección de una cultura que se considera como socialmente legítima; 2) Las categorías que se usan -- para clasificar como superiores o inferiores a ciertos contenidos y formas culturales; 3) La selección y legitimación de las relaciones dentro de la escuela y del salón de clases; 4) La - distribución y el acceso a diferentes tipos de cultura y conocimiento por diferentes clases sociales. Como se observa cada uno de estos aspectos que se manejan en la escuela apunta - -- hacia las áreas donde la imposición de valores y significados-específicos pueden ser usados para reforzar a la cultura dominante.

En general se puede decir que la discusión actual - sobre el papel de la escuela en nuestra sociedad se ha centrado en el análisis crítico de lo que la referida institución -- puede hacer para disminuir o eliminar las desigualdades sociales, tal y como lo han sostenido las teorías liberales de la - educación.

Pensamos que la institución llamada escuela contie-

ne en su estructura y modo de hacer las cosas, deficiencias y manejos ideológicos y eso es indiscutible, pero también pensamos y estamos de acuerdo con lo establecido por las teorías -- liberales en el sentido de que la escuela transmite elementos-- autónomos de la sociedad, es decir, las fuerzas políticas neutrales.

Hasta aquí se han expuesto las dos caras que presenta la escuela a los críticos, para nosotros hay grados de verdad en ambas posiciones y por ello tenemos un pensamiento -- ecléctico en este punto que tratamos y, en esa línea afirmamos que la escuela se maneja por una ideología dominante pero también en su función, educa y ayuda a eliminar las desigualdades.

El punto principal del presente capítulo es demostrar que la alfabetización es esencial en la actualidad para poder avanzar y desarrollar al país, por eso alejados de las teorías políticas que surgieron a colación por que la escuela es la encargada de transmitirnos los conocimientos básicos para subsistir en esta sociedad, pasaremos a observar la realidad de nuestro país en cuanto al promedio educacional que tenemos relacionado esta cuestión con nuestro tema de capacitación.

#### 4.1.- Promedio Educacional de los Mexicanos.

México, es en la actualidad uno de los países con mayor índice de población así lo demuestran las estadísticas, según la UNESCO en su último reporte, nuestro país cuenta con

poco más de 81'163,000 habitantes, lo que nos da una densidad de población de 41.44 habitantes por kilometro cuadrado.

Como es de suponerse el crecimiento exagerado de la población genera una gran cantidad de problemas sociales - tales como desempleo, hambre, habitación y en general insuficiencia de servicios públicos como agua, luz, atención medica y escuela entre otros.

Es un panorama apocalíptico el que se presenta, - si se llegará a dar un crecimiento descontrolado de la población, pero afortunadamente en la actualidad se tomo en serio el problema y se trata de llevar un crecimiento de acuerdo a la realidad del país.

las causas del crecimiento de la población se encuentran en factores que podríamos enumerar así: 1)El alto in dice de natalidad y; 2)El bajo indice de mortalidad, los dos casos mencionados estan ligados y sostenidos por el avance me dico de los últimos tiempos, elcual ha permitido eliminar dificultades de la concepción y también acrecentar el promedio de vida de un humano. Un factor más consecuencia del avance - médico, es el referente a que hoy en día existen más individuos en posibilidad de reproducirse y, para darnos una idea - de esto, señalamos los datos aportados por el Banco Mundial en su informe más reciente que muestra la juventud de nuestro pa ís respecto a su población:

Composición de la Población por Edades

Edad	Promedio porcentual
0-19 años	53.4%
20-39 "	28.9%
40-64 "	14.1%
65 + "	3.6%

Una sociedad con gran cantidad de individuos, competencia en la realidad actual es las más de las veces ganada por quienes alcanzan un nivel de preparación superior. Es así, -- que quien aprende a leer abre una puerta, que en ocasiones y esto depende del individuo, lo lleva a donde quiera, lo que si considero cierto en forma generica, es que aquel que aprende a leer esta en circunstancias mucho más favorables para la competencia que aquel que no sabe leer por desgracia.

El Estado ha puesto desde hace tiempo incapie en el sentido de educar al pueblo, promoviendo leyes y políticas, tendientes a eliminar el analfabetismo así lo señala el art.30. --- constitucional.

Es consideración personal que hacemos al decir que la educación elimina graves problemas. En efecto sentimos que equivocadamente se instrumentan leyes o programas de publicidad con el objeto de corregir males que padecemos en la gran urbe, caso concreto es el de la contaminación, se establecen dias de no --- circulación, verificación, letreros de prohibido fumar, tira --- basura etc., lo cierto es que son problemas que insisto, en nuestro punto de vista se deben ante todo a la falta de educación -

del pueblo, con elementos de educación se concientizaría la gente de que es malo contaminar en cualquiera de sus aspectos, es decir el individuo establece el punto preciso de lo que es conveniente para él y para la sociedad. Siguiendo en este punto acerca de la importancia de la educación, es de citar otros problemas como el de la delincuencia y el desempleo, ambos problemas los relacionamos con la falta de educación básica buena, el primero en ingerencia es cierto, tiene complejidad psicológica y social pero, hemos observado que la mayoría de los delincuentes lo son, por no tener una orientación del porque de su existencia, que sólo se logra con educación. Por lo que hace al desempleo es complejo también, pero en origen tiene la carencia de educación, es cierto que en la actualidad la demografía propicia más competencia y eliminación de individuos en el aspecto económico, pero también es cierto, que mientras menos sea nuestra preparación, las oportunidades se pierden y la competencia es ganada por quienes mejor se preparan indudablemente, hay por supuesto excepciones, pero son eso, excepciones, la regla general-- pensamos siempre se cumple en los términos expuestos.

En México el promedio que se maneja a últimas fechas del nivel educativo que tiene el pueblo es el 3o grado de primaria, con esto el panorama no debe de ser alagador pues indica-- que no tenemos todavía la capacidad para emprender el desarrollo económico que nos de mejores y más justas condiciones de vida.

Por lo expresado pensamos se debe insistir en educar



a nuestro pueblo, con el objeto de eliminar el analfabetismo, la política y la ley existen, solo falta aplicarlos. Por lo pronto la UNESCO en su más reciente informe dice que existe un 83.0% de alfabetismo en nuestro país.

#### 4.2 Análisis Estadístico de la Educación en México.

Para dar mejor objetividad a este punto nos hemos remitido para obtener la información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública y al respecto estos son los datos proporcionados por la citada dependencia.

#### TOTALES NACIONALES

Escuelas	Alumnos	Personal docente
137,982	25'253,797	1'019,065

De acuerdo a la población total del país que citamos en el punto anterior, existe en el país un porcentaje de 29% estudiantes y es interesante citar que los Estados que tienen mayor cantidad de escuelas son Veracruz con 12,391 y el Estado de México con 10,054, mientras que en alumnos el D.F., ocupa el 1er. lugar con 2'964,811 y el Estado de México con 2'693,457.

Siguiendo un desglose ordenado de los totales mencionados se establece que existen los siguientes totales.

Total Nacional Pre-primaria

Total 2'381,412

Hombres

Total 1'193,304

Mujeres

Total 1'188,108

En primaria estos son los datos de alumnos por grado y sexo.

Total de alumnos.

15'124,160

Primer grado

3'238,482

Segundo grado

2'691,350

Tercer grado

2'560,417

Cuarto grado

2'413,386

Quinto grado

2'232,730

Sexto grado

1'987,795

Total Hombres

7'762,887

Primer grado	Cuarto grado
1'690,719	1'233,888
Segundo grado	Quinto grado
1'388,244	1'136,781
Tercer grado	Sexto grado
1'311,485	1'001,770

Total Mujeres

7'361,273

Primer grado	Cuarto grado
1'547,763	1'179,498
Segundo grado	Quinto grado
1,303,106	1'095,949
Tercer grado	Sexto grado
1'248,932	986,025

Punto interesante dentro de la política de educación es la capacitación para el trabajo, que prepara al educando para que se incorpore a la actividad productiva; tiene como antecedente propedeutico la educación primaria, se cursa en uno o cuatro años, según de la capacitación de que se trate; prepara al educando en especialidades industriales, agropecuarias, comerciales y de servicios, no equivale y es menester decirlo, a la educación secundaria pues los estudios que realizan no permiten ingresar al bachillerato. Este tipo de educación la proporciona la SEP., IMSS, ISSSTE, Universidades y algunas instituciones privadas.

En síntesis su objetivo consiste en procurar que la población de escasa educación escolar se integre a la vida económica, creándose mano de obra calificada.

A continuación presentamos la información reunimos-- respecto de esta educación.

Escuelas	Alumnos	Personal docente
2,828	407,703	19,899

En lo referente a secundaria presentamos los siguientes datos:

Total Nacional de Alumnos por grado y sexo.

Total 4'179,466

Primer grado

1'597,039

Segundo grado

1'394,086

Tercer grado

1'188,341

Total hombres

2'162,769

Total mujeres

2'016,691

Primer grado

840,056

Primer grado

756,983

Segundo grado

719,983

Segundo grado

674,105

Tercer grado

602,730

Tercer grado

585,611

El bachillerato ofrece las siguientes cifras según -  
la SEP.

	Escuelas	Alumnos	P. Docente
Total Nacional	2707	1'311,755	80,965

Es así que la SEP pone a nuestra disposición ésta in formación y nos deja en libertad de creer y apreciar las políticas que se siguen para educar al pueblo.

#### 4.3. La Labor de Alfabetización debe ser Prioridad.

Ya hemos comentado la importancia que le damos a la educación, a la impartición del alfabeto al pueblo, en este punto queremos destacar que debe ser una prioridad dar el A,B,C. -- al mexicano y para empezar hemos tomado algunos de los párrafos de reflexiones sobre el mexicano (Alfabeto, pan y jabón) escrito del maestro Alfonso Reyes.

Decía el maestro que "A primera vista, lo que más resalta e impresiona es la pobreza general de los mexicanos. Acaso sea nuestro mal por excelencia. Si fuera dable como un salero en la sopa, esparcir dinero por el territorio. Y esto bastara para enderezar la economía nacional.

Por desgracia semejante recurso, digno de las mil y una noches, nada arreglaría...

El ejemplo de algunos gobernantes comprueba que este alivio de dejar dinero es aparente y de alcance muy limitado...

Alfabeto, si pan del alma... y como el bienestar no -- llueve del cielo, hay que solicitarlo desde el suelo mediante un juego de técnicas cuya base es el abecedario... Alfabeto, pan y -- jabón, hay que decir. Y todo lo demás sucedera por añadidura..."  
(76)

(76) REYES TRIGOS, Claudia. Alfonso Reyes y la Educación. Secretaría de Educación Pública. México. 1987. p. 50.

Los beneficios de la educación han sido comprendidos en cada etapa o época histórica de nuestro país.

El desarrollo del sistema educativo se ha venido conformando bajo la influencia evolutiva de las fases determinantes de nuestra estructura social y económica, y en cada época se distingue un pensamiento social y filosófico acorde a la distribución del poder y la riqueza imperante. La Colonia se caracterizó por una instrucción teológica, consumada la Independencia se impuso el laicismo, la introducción del positivismo más tarde, forma personal eficaz, cientifista y limitado que reforzó la intromisión de modelos extranjeros durante el Porfiriato.

Posteriormente el laicismo fue confirmado por la Revolución y se encaminó a la formación democrática y posteriormente al populismo. Se pretendía formar hombres libres, cultos y autosuficientes para determinar el poder político y económico de la Nación; José Vasconcelos pretendía formar una raza creativa y fecunda que dignificara nuestro mestizaje.

La lucha armada a principios de este siglo separó a los mexicanos y costó un millón de vidas, <sup>(77)</sup> El país se dividía en dos grupos bien definidos en busca de objetivos diversos; El sector de industriales, comerciantes y hacendados y la masa popular que se enfrentaba en una revolución debilmente organizada. <sup>(78)</sup>

(77) ROBLES, Martha. Educación y Sociedad en la Historia de México. 11a. edición. Siglo Veintiuno Editores. México. 1988 p.81

(78) Idem.

Con la violencia armada fue consecuencia lógica que la producción nacional decreciera debido al abandono de las fábricas y la destrucción del sector rural aunado a ello la fuga de capitales.

La situación de la educación nacional reflejaba el ambiente que reinaba y el nivel superior fue el más abandonado sin embargo y pese a los estragos de la guerra la posibilidad de la educación no se abandono del todo y en 1912 se creó el primer curso libre de Introducción a los Estudios Filosóficos en la Escuela Nacional de Altos Estudios y, esto significó una opción para quienes deseaban aprender y superarse. A través de estas facilidades se pretendió incrementar el nivel cultural y formar personal capacitado para emplearlo en el programa de educación elemental.

La idea fue buena solamente que no se contaba con un programa y por eso fracasó, es decir no se logró preparar, capacitar al personal interesado.

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la actual Constitución y los carrancistas tomaron en cuenta las propuestas del grupo de maestros que participó en la Revolución, para la redacción del art. 3o. que legalizaba la enseñanza libre y responsabilizaba al Estado de la instrucción pública. Carranza pretendía gobernar al país con fundamento en la Constitución y así, México inició una nueva fase de su historia.

---

( 79 ) Ibidem p. 82



Carranza intentaba abrir a los grandes sectores populares los servicios y conocimientos que habían sido privilegio de las clases poderosas, por eso, las actividades culturales y artísticas se manejaban y canalizaban por medio de museos a la vez que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes se transformó en departamentos.

Con la muerte de Carranza, en 1920, México enfrentaba la dificultad de integrar un modelo de gobierno capaz de homogeneizar las políticas del desarrollo nacional para satisfacer las demandas de una población por su alto grado de desigualdad cultural, económica y social, a esto habría que agregar la presión extranjera.

Bajo estas circunstancias llega al poder Alvaro Obregón y se comienza a definir la industrialización, pero se requería de un programa que abarcara no sólo el modo de producción sino también el contenido del servicio educativo.

Consolidada la paz los intelectuales y políticos se integraron a las oficinas públicas. José Vasconcelos se dedicó a trabajar arduamente en el programa educativo nacional y a partir de 1920 colaboró estrechamente con Obregón, siendo bajo la dirección de éste intelectual que se creó el Ministerio de Educación.

"Vasconcelos, como secretario de educación inició un ambicioso proyecto educativo que vinculaba la actitud liberadora de la educación y el nacimiento de una civilización lograda a través del mestizaje que daría luz al espíritu para exaltar--

los más altos valores de la condición humana. Educar para Vasconcelos significaba un proceso armonizador para favorecer la libertad y la democracia"<sup>(80)</sup>

En 1921 Vasconcelos cumplía una de sus mayores ambiciones, inauguró oficialmente los servicios de la Secretaría de Educación Pública. De inmediato puso en marcha su proyecto para alfabetizar a la población y paralelamente elevar el nivel cultural del país.

La educación contenía una idea de la nacionalidad -- capaz de despertar al país a su verdadera libertad, era liberar a la población de la opresión de la ignorancia.

"La educación sería la única vía eficaz de la unidad nacional y el ejercicio democrático, porque al tener conciencia de sus fines humanos, el individuo llegaría a participar activamente en la formación de una nueva cultura que exaltaría los --<sup>(81)</sup> más altos valores espirituales."

En general podríamos decir que la pedagogía vasconceliana pretendía transformar a las clases o grupos marginados en grupos creativos y productivos.

Se puede decir que el periodo que abarca la época de Obregón a Cárdenas fue fecunda aunque con sus contradicciones -- como en todo, pero el proceso de purificación del pueblo avanzó

---

(80) ROBLES, Martha. ob. cit. p. 92.

(81) ROBLES, Martha. Educación y Sociedad en la Historia de México. 11a. edición. Siglo Veintiuno Editores. México. 1988 p. 96.

por las vías de la instrucción popular, siendo ardua la tarea de preparar al analfabeta. Los logros fueron grandes y la obra de Vasconcelos tiene aún hoy su merecido reconocimiento debido a los resultados todavía se advierten.

Con Plutarco Elías Calles, que por cierto en algún --  
(82)  
tiempo fue maestro rural, se dedicó el 11.4% de la inversión --  
pública al bienestar social que incluía los gastos de educación --  
sin embargo la enseñanza popular cobró otro sentido, la alfabeti-  
zación era un aspecto necesario para habilitar a la población -  
en nuevas fuentes de trabajo vinculados a labores de producción  
a gran escala. La cuestión era alfabetizar para preparar la in-  
fraestructura industrial.

Decretada la expulsión del Jefe Máximo por el nuevo-  
presidente Lázaro Cárdenas, se estableció una nueva política que  
tenía como acciones primordiales; Educación Socialista para el -  
pueblo de México, apoyo a las organizaciones obreras y reparto -  
de tierras.

En el Plan Sexenal, elaborado en la segunda Conven-  
ción Nacional del Partido Nacional Revolucionario se contenían-  
(83)  
los puntos bases del programa educativo de Cárdenas:

- 1) Multiplicación del número de escuelas rurales.
- 2) Control definitivo del Estado sobre la enseñanza-  
primaria y secundaria.

---

(82) Ibidem. p .113.

(83) ROBLES, Martha. ob. cit. p. 162.

3) Atención preferente a la educación agrícola.

4) Sobre las enseñanzas de tipo universitario, debería darse preferencia a la enseñanza técnica que tienda a capacitar para utilizar y transformar la naturaleza.

Fue así que Cárdenas preparó a las masas para hacerlas participar en su ambicioso programa de expropiación. La base es que Cárdenas entendía que el principal problema en caso de expropiación, no sería el poseer la industria en este caso petrolera, sino el ponerla a funcionar, pues los técnicos extranjeros eran los encargados de hacer funcionar la industria, teniendo cuidado de no capacitar en forma alguna al trabajador mexicano, por eso, el reto de la expropiación era justamente la ignorancia. Afortunadamente hoy podemos contar que la nación salió airosa y aquellos obreros y "changos" petroleros-analfabetos, pudieron capacitarse y se puso en marcha lo que hoy conocemos como PEMEX.

La solución fue alfabetizar, capacitar y crear el IPN con el objeto de crear técnicos necesarios para el país.

En 1940 tomó posesión Avila Camacho y el país iniciaba una nueva trayectoria en la concepción del desarrollo. Las funciones educativas de los caudillos se traducían en la absorción masiva de los profesionales en la maquinaria burocrática y sobre todo técnicos calificados.

Se explica que los centros urbanos a la llegada de Miguel Alemán al poder, se convirtieron en focos de atracción -

para los residentes rurales, el desarrollismo propició que en 1950 la población masculina en edad de trabajar estaba empleada a pesar de que el analfabetismo era considerablemente grave.

En efecto la atención del gobierno se centro en otras actividades que se creían más rentables que la educación, que fue relegada y se le quito su carácter de prioridad. Esta visión tan estrecha en especial de Miguel Alemán fue determinante en los años futuros, pues en la actualidad seguimos combatiendo la ignorancia, debido a los presupuestos reducidos con que se ha sacrificado a la educación, siendo que debería ser la más importante preocupación del presupuesto nacional.

Martha Robles nos da informes de como descendio el presupuesto para la educación dice que Cárdenas destinó el 12.6% de la inversión pública, Avila Camacho el 10.2%, Miguel Alemán lo reduce todavia más a 8.3%, Adolfo Ruiz Cortines sigue la línea y destina 8.9%.

Estos años marcaron una etapa crítica en nuestra historia, pues el avance que se habia logrado se detuvo, debemos agregar que en estos años aparece la televisión y la familia mexicana se dispone a recibir sus mensajes pasivamente. En fin la estrategia de industrializar al país provocó que la clase dominante absorviera los medios de producción apoyados por la inversión extranjera.

---

(84) ROBLES, Martha. Educación y Sociedad en la Historia de México. 11a. edición. Siglo Veintiuno Editores. México .1988 p. 181.

López Mateos siguiente en orden trato de salvar un poco la situación y fomento la capacitación técnica y, uno de sus obras que más se le reconocen fue el otorgamiento de libros de texto gratuito para todos los niños de escuela primaria, cuya impresión ascendió en 1960 a 16 millones de ejemplares. Uno de los ideales de Vasconcelos se introducía en la nueva política-- pero el programa de Mateos no ha sido apreciado en su verdadero alcance.

En 1970 el gobierno organiza y coordina un programa nacional de reforma educativa para todos los niveles como respuesta a las demandas sociales, políticas y económicas de la población. Educar para el régimen de Echeverría era habilitar a la población para que participe en la actividad económica y cultural con el objeto de superar el subdesarrollo.

Mediante una estrategia educativa de tendencia nacionalista con procedimientos eficaces para la enseñanza, el mexicano podría contrarrestar la subordinación colonialista. En este sentido la educación sería una respuesta de emergencia para frenar la invasión colonial que había impedido consolidar la unidad nacional.

La reforma educativa de 1970 cubrió o intento cubrir tres aspectos fundamentales:

- a) Actualización de los métodos, técnicas e instrumentos para dinamizar el proceso de Enseñanza-aprendizaje

(85) LOPEZ REYES, Amalia. Nuestro Mundo 3. Compañía Editorial-- Continental. México. 1977. p. 168.

dizaje.

- b) La extensión de los servicios educativos a una población tradicionalmente marginada, mediante -- sistemas pedagógicos modernos.
- c) Flexibilidad del sistema educativo para facilitar la movilidad horizontal y vertical de los educandos ante la diversidad de tipos y modalidades -- del aprendizaje.

En el sexenio de Luis Echeverría se puso a funcionar los centros de enseñanza ocupacional para capacitar adultos en actividades manuales.

Se dice que hasta 1970 el país no había resentido la magnitud de las consecuencias provocadas por la orientación de una política social con prioridades económicas, de ahí que se se buscará una solución eficaz promoviendo la educación, idea -- que ha seguido el gobierno hasta el día de hoy.

Con lo anterior no queremos decir que el problema se ha solucionado, el problema es agudo y se conforma como lo dice Martha Robles en una pirámide, pues muchos entran a primaria pero en los siguientes ciclos el número de estudiantes se va reduciendo. Las limitaciones de la primaria y las deficiencias de la secundaria explotan en los centros de educación media y se agravan en el nivel superior.

El arma fundamental para sobrevivir y alcanzar las metas debe ser la educación, históricamente así lo demuestra, por eso es que la alfabetización debe ser prioritaria.

#### 4.4. El Analfabeta un Problema en la Capacitación.

Ya en el punto anterior expusimos nuestro pensamiento en el sentido de que la educación es el camino y en el presente espacio observaremos como la falta de una educación básica -- ocasiona problemas en la capacitación.

Efectivamente como ya se dijo en los capítulos anteriores un plan de capacitación debe tener en cuenta al ser -- formulado a los trabajadores que no tienen una educación básica y más aún si son analfabetas, pues de no ser así se estará en -- la situación de tratar de cultivar en desierto.

La detección de necesidades que se debe realizar -- con antelación al plan, debe precisar justamente por medio de -- estadísticas que den promedios, el número de trabajadores que se deberán capacitar primeramente con educación básica, no se -- dice que no se les capacite en otras áreas que tengan relación directa con el puesto que desarrollan, sino simplemente que para un mayor aprovechamiento y una futura superación del individuo se debe dar paralelamente la primaria.

La importancia de lo que expresamos, pienso es indiscutible porque por experiencia hemos encontrado empresas donde se asigna un curso de primeros auxilios, herramientas y maquinaria, soldadura, etcetera, cursos en los que por lo general hay que tomar notas para retener lo explicado y así entender y, en estas circunstancias las desventajas que tienen los trabaja-



dores sin educación básica son patentes.

En las condiciones descritas es inoperante y ocasiona pérdida de tiempo y dinero para la empresa el proporcionar capacitación, por eso sugerimos como en el capítulo anterior, que al formularse el plan en el desglose que se hace de los puestos se declare el grado de escolaridad de los mismos, con el fin de que la Secretaría del Trabajo y Previsión social proponga un curso más razonable para el trabajador o lo apruebe, con esto la empresa también se beneficiaría pues no desperdiciaría tiempo ni dinero en cursos que poco dejen de provecho por las circunstancias descritas.

Por lo anterior sería menester que la fracción 11 - del artículo 153 así como los criterios oficiales al respecto - se adicionaran pidiendo el desglose del total de puestos existentes pero también, la indicación de su grado de educación, esto no es difícil y ya lo vimos en el capítulo anterior.

Decía el maestro Alfonso Reyes; "Alfabeto, sustancia de cosas escritas es el hombre en una inmensa proporción de su ser, y si lo despojamos de todo lo que tiene de letradura -- pronto lo veríamos reducido a la abyecta condición de la bestia. Edificar el alfabeto es, en una inmensa proporción edificar al hombre".<sup>(86)</sup>

---

(86) REYES TRIGOS, Claudia. Alfonso Reyes y la educación. Secretaría de Educación Pública. México. 1987. p. 49.

Es así que debemos eleminar el problema del analfabetismo, una buena manera es por medio de la capacitación pues es un medio institucionalizado y sólo hay que mejorarla en algunos aspectos que aquí comentamos.

## CAPITULO V

### LA INSPECCION DE LOS CENTROS DE TRABAJO RESPECTO DE LA CAPACITACION

El estudio y análisis de la inspección de los centros de trabajo, no podía quedar fuera de esta tesis, pues es un punto clave para observar el cumplimiento o no cumplimiento de las obligaciones, tanto patronales como obreras. En efecto, este capítulo versará sobre la vigilancia que ejerce el Estado a los centros de trabajo y nos daremos cuenta de la manera en que funciona este sistema, comprendiendo el porque de su existencia y explicandonos su realidad y potencial alcance.

#### 5.1. Análisis General Sobre las Inspecciones de Trabajo.

Para introducirnos en el tema de la inspección diremos que el inspeccionar el cumplimiento de las leyes es remoto la invención de la máquina impulsada por vapor y el triunfo de las ideas individualistas y liberales hicieron surgir en Europa el fenómeno que se conoce como revolución industrial, la cual se caracterizó por el enorme aumento de la producción a través de la maquinaria, ya que hasta entonces la producción era artesanal.

La creación de grandes centros fabriles, la acumulación de capitales necesarios para el sostenimiento de la producción creciente, y el surgimiento de una gran masa trabajado

ra para manejar esas máquinas, trajo consigo enormes injusti---  
cias en las condiciones de trabajo, con esto nos referimos a re  
muneraciones, jornadas de trabajo y descansos, pero, no hay que  
olvidar también que los riesgos de trabajo crecieron, porque al  
gunos se crearon con la aparición de la nueva maquinaria y o---  
tros aumentaron por la misma razón.

Se sabe que las condiciones de trabajo en lo que hoy  
conocemos como áreas de trabajo, eran insalubres y no se respe-  
taba la calidad del trabajador en cuanto fuera mujer o niño pa  
ra todos se tenía trato igual sin consideración alguna.

La situación del trabajador de aquel tiempo, se vió  
tan mal, que pese a las ideas de no intervención del Estado en  
la economía, este tuvo que empezar a hacer algo, según el maes--  
tro Trueba Urbina, en 1669 Francia dictó un pequeño reglamento-  
de inspección, en Inglaterra con el reglamento de fábricas de -  
1802 y las leyes de 1833 y 1844 se precisaron las funciones de  
los inspectores del trabajo y su facultad para imponer san---  
ciones en caso de infracción a las leyes laborales, en ese sen-  
tido el maestro Trueba también hace mención de la comisión mix-  
ta de policía y de inspectores escolares que se creó en Prusia"  
(87)

México como parte de este mundo no escapó a las si--  
tuaciones descritas, en el siglo pasado la humillación y explo-

(87) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del -  
Trabajo. Teoria Integral. Porrúa. México. 1973. p. 676.

tación del trabajador fuerón comunes, y estas causas junto con otras que daban por resultado una tremenda injusticia social--- provocarán en el inicio de este siglo la Revolución Mexicana.

Como se observa y es natural, la reglamentación laboral surgió en aquellos países en los que el desarrollo indus- -trial fué más acelerado y, en los que al mismo tiempo en razón- -proporcional directa se incrementó la explotación del hombre y los riesgos inherentes al maquinismo, así surge el deracho la- -boral y en forma paralela y como parte de él, se originó la inspección del trabajo, para garantizar que se cumpliera la regla- -mentación protectora.

El maestro Trueba nos precisa que en 1919 con el tra- -tado de Versalles se universaliza la inspección del trabajo en- -base al artículo 227, inciso 9 del mencionado tratado, ya que - se establecía lo siguiente:

"Cada Estado deberá organizar un servicio de inspec- -ción, que comprenderá mujeres, a fin de asegurar la aplicación- -de las leyes y reglamentos para la protección de los trabaja- -dores."  
(88)

Como bien lo describe el autor señalado, el espíritu- -de este apartado transcrito no ha cambiado en la actualidad es- -decir, la base de la inspección laboral es el asegurar el cum- -

---

(88) Idem.

plimiento cabal de la ley del trabajo."

(89)

Los antecedentes de la inspección en México, se remontan según algunos, a las disposiciones de las leyes de Indi as expedidas como bien sabemos en al epoca de la colonia para la protección de los indígenas mexicanos de los abusos de los conquistadores o colonos españoles, para dar un ejemplo, se estableció que en las minas se vigilará que el trabajo se presta rá con la mayor seguridad posible.

En la etapa independiente se tiene el antecedente más remoto en la ley promulgada por el emperador Maximiliano - en 1865, la cual se llamaba Ley Sobre Policía General del Imp erio y tenía ya algunas disposiciones sobre higiene y seguridad labores de inspección a cargo del Estado y sanciones para los infractores.<sup>(90)</sup>

El maestro Trueba Urbina por su parte, asegura que el origen de la inspección del trabajo en nuestro país se encuentra en la legislación revolucionaria de 1914 a 1916 precur sora de la Constitución de 1917.<sup>(91)</sup>

Encontramos disposiciones sobre inspección del trabajo en la ley del Trabajo de Veracruz, expedida por el General Cándido Aguilar en 1914, la cual autorizaba al Gobierno pa

(89) TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit. p.676

(90) Introducción a la Administración Pública del Trabajo. Primaria Parte. Editorial Popular de los Trabajadores. México 1981. p.109

(91) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral. Porrúa. México. 1973. p.677.

ra nombrar el número de inspectores que fueran necesarios para la vigilancia del exacto cumplimiento de la ley. (92)

Del mismo año de 1914, encontramos la ley del 7 de octubre, expedida por el Estado de Jalisco y que suscribió Manuel Aguirre Berlanza con el propósito de hacer efectiva la aplicación de las disposiciones laborales. (93)

El 11 de diciembre de 1915 se expidió una ley similar a las citadas en el Estado de Yucatán por el General Salvador Alvarado. (94)

Finalmente en el Estado de Coahuila se sintió la necesidad de regular en este punto de las inspecciones y en 1916 el Gobernador Gustavo Espinoza Mireles, expide en la ley del Trabajo de la entidad la implantación de la inspección para vigilar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad e higiene. (95) Una vez dictada la Constitución del 17, las Entidades empezaron a dictar las respectivas reglamentaciones del artículo 123, estableciendo en ellas las facultades y obligaciones de los inspectores.

Con motivo de la reforma constitucional de 1928, el Congreso de la Unión, dictó la primera Ley Federal del Trabajo, que fue promulgada por el Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio el 18 de agosto de 1931, en la cual se consignan

---

(92) Idem.

(93) TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit. p.677

(94) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral. Porrúa. México. 1973. p.677

(95) Introducción a la Administración Pública del Trabajo. Primera Parte. Editorial Popular de los Trabajadores. México. 1981. p. 109.

normas sobre organización y funcionamiento de la inspección del trabajo en su capítulo VII, denominado "de los inspectores del trabajo", este ordenamiento distingue la competencia local y federal, y encomienda a los inspectores del trabajo la función de cuidar que en los centros de trabajo se observen las disposiciones sobre higiene y seguridad, así como las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones en estos renglones; disposiciones entre las que podemos citar son la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y menores y la observancia de las disposiciones para conservar las buenas relaciones entre trabajadores y patrones.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, consagra la institución de la inspección en el capítulo V del título XI denominado, Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, especificándose sus funciones administrativas en el artículo 540.

De la manera que hemos visto, se desarrolla una necesidad, es decir, la inspección no fue algo que surgiera como -- una idea reformadora que consecuentemente representara un cambio, sino que fue una necesidad del Estado en su función de ver por el bien de sus gobernados que la situación en el trabajo no fuera inhumana. En este sentido surge como parte complementaria del derecho laboral, precisamente para vigilar que éste se cumpla.

Es de hacer notar que en un principio la inspección se dirigió en especial a velar por la situación de la seguridad e higiene en el trabajo, pero, el tiempo ha hecho que se vuelva



hacia todos los aspectos de la relación laboral, por eso en la actualidad no sólo el renglón de la seguridad se cuida, sino - que se inspecciona desde las condiciones en que se contrató a un trabajador para verificar que no existen cuestiones o cláusulas desventajosas para el obrero, el pago y modo de hacerlo, etc. En este sentido la aplicación de la inspección ha sido -- tal que ahora se observa si el patrón cumple con la obligación de capacitar a sus trabajadores y de que manera lo hace.

Por lo expuesto debemos entender la importancia de la inspección y la necesidad de tratar que se efectuó de la mejor forma posible a fin de que el trabajador sea protegido y - el patrón conozca sus obligaciones. Con esto decimos que el -- inspector no debe actuar como inquisidor del siglo XVI sino -- que debe tener un espíritu conciliador, declarándole a cada -- quien lo que le toca hacer de acuerdo a ley.

#### 5.2.- Labor y Obligaciones de los Inspectores del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 estableció, en - un capítulo especial claramente las funciones de la inspección del trabajo, los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo y los requisitos para desempeñar el cargo, además en - capítulos dispersos establece funciones especiales, tales como la autorización de trabajo a menores, vigilancia de trabajo a domicilio, facultades para integrar juntas accidentales de con ciliación, difusión de las normas sobre prevención de riesgos - higiene y seguridad, etc.

Las funciones de la inspección están muy bien deli-

neadas en el artículo 540 de la Ley y al respecto se dice:

I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo.

II.- Facilitar información técnica y asesorar a los -  
trabajadores y patrones sobre la manera más efectiva de cumplir  
las normas de trabajo.

III.- Poner en conocimiento de la autoridad las defi--  
ciencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe--  
en las empresas y establecimientos.

IV.- Realizar los estudios y acopios de los datos que  
soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para --  
procurar la armonía de las relaciones de trabajo.

V.- Los demás que le confieran las leyes.

Estas funciones coinciden con las tendencias más ade--  
lantadas en materia de inspección y con las adoptadas por la --  
(96)  
O.I.T., que le atribuyen a la inspección del trabajo tres gran--  
des funciones:

-Función de vigilancia; esta es la función propia en  
esencia de la inspección del trabajo y, consiste en verificar -  
mediante visitas a las empresas, que en éstas se cumplan las --  
normas laborales aplicables y ordenar las medidas necesarias --  
para reparar las violaciones que se encuentren. Corresponde a -  
los ordenamientos legales de cada país, determinar el contenido

---

(96) Introducción a la Administración Pública del Trabajo. Prime--  
ra Parte. Editorial Popular de los Trabajadores. México.

y alcance de las normas, cuyo cumplimiento va a vigilar la inspección del trabajo, generalmente, dichas normas se refieren a las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores, como son; salarios, jornada de trabajo, descanso, vacaciones, capacitación y además, sin olvidar las condiciones de seguridad e higiene bajo las cuales se presta el servicio.

-Función de asesoramiento.- Consiste en ayudar a las partes, empresa y trabajadores, a cumplir adecuadamente con las normas del trabajo y a mejorar las condiciones del centro donde se desempeña la labor. Estas tareas se llevan a efecto mediante información, asesoría técnica y difusión de los conocimientos y disposiciones que existen en la materia de que se trate.

-Función de información; El inspector del trabajo tiene un permanente contacto con los trabajadores y patrones, y con los centros de trabajo o empresas. Esto permite conocer violaciones a las normas de trabajo, problemas potenciales que podrían surgir entre las partes o con las autoridades, problemas de omisión o falla en los reglamentos o en la aplicación de estos, necesidades de asesoría por parte de los trabajadores o del mismo patrón, etc. Por esta circunstancia, la inspección del trabajo se convierte en un medio de información para que otras autoridades puedan intervenir en las áreas de su jurisdicción, con el fin de imponer las medidas correctivas, conciliando a las partes o sancionando para que se corrijan las omisiones o violaciones.

De las funciones que hemos analizado es incuestionable que la más apegada al surgimiento de la inspección es la -  
vigilancia, pero en el seno de la O.I.T., se ha procurado re-  
forzar o complementar esta función, con otras que también tie-  
nen su importancia como la de asesoría e información.

Las consideraciones hechas nos demuestran nuevamen-  
te la importancia que tiene el inspector en el cumplimiento de  
las disposiciones laborales, por esta razón veamos con más de-  
talle a continuación la manera en que se organiza la inspec-  
ción y sus atribuciones de acuerdo a la ley.

La organización de la inspección del trabajo la en-  
contramos fundamentada en el artículo 545 de la Ley Federal --  
del Trabajo, el cuál establece que la inspección del trabajo -  
se integra con un director general y con el número de inspecto-  
res hombres y mujeres, que se juzgue necesario para el cumpli-  
miento de las funciones que se mencionan en el artículo 540.

En cuanto a los nombramientos se establece que los-  
hara la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y en su caso  
los gobernadores de las entidades federativas, con esto se tra-  
ta de cubrir todo aspecto posible.

Por lo que hace a los requisitos que se piden para-  
ser inspector se consideran en el artículo 546 de la Ley Fede-  
ral del Trabajo, ya que como autoridades públicas deben cum-  
plir con ciertas exigencias. Algunos de los más significativos  
requisitos son: ser mexicano, mayor de edad, tener una educa-  
ción mínima de secundaria, demostrar conocimientos suficientes

en derecho y seguridad social y, no estar ligado a ninguna organización patronal y sindical.

De los requisitos que se piden sólo nos inquieta en lo personal uno, que es el referente a la educación que se le pide al aspirante a inspector, por lo siguiente; en la fracción III, se establece un nivel secundario de educación y, en la fracción IV se establece que se requieren conocimientos suficientes en derecho y seguridad social, la verdad nos parece un poco contradictorio esto, pues de hecho se puede pedir una solicitud de ingreso a inspección del trabajo con tan sólo el grado de secundaria, pero más adelante se pide que tenga conocimientos en derecho y esto a veces sólo se logra cursando la carrera correspondiente a nivel universitario y, por supuesto con la práctica forense.

Así las cosas, resulta en la realidad que la mayoría de los inspectores no son licenciados en Derecho, sino personal que por cualquier razón ingresó o se transfirió dentro de la misma Secretaría del Trabajo.

Lo anterior nos produce el problema de que en la vida diaria encontramos gente que no tiene el conocimiento necesario del derecho y ejerce como inspector, tal es el caso de quien sólo tiene la secundaria y por afición tomó la ley y, -- con un poco de suerte ingresó como inspector, o bien derivado del requisito de la secundaria tantas veces citado, es una persona que cubrió otra carrera universitaria distinta del derecho o totalmente ajena y ahora es inspector, es obvio que en -

estas condiciones la vigilancia del cumplimiento de la ley y la asesoría serán deficientes.

Aunque sabemos que es difícil por la situación del país, que se tenga una buena o excelente inspección, consideramos que si es menester que en este artículo se pidiera un nivel de bachillerato cuando menos y suficientes conocimientos comprobados de derecho, o bien que se pidiera la licenciatura de derecho para poder ser inspector del trabajo, siendo por otro lado conveniente que en las cuestiones técnicas se auxiliara al inspector de quien sabe más al respecto es decir, ingenieros o contadores, es decir lo que pretendemos dar a entender es que cada quien desarrolle ese trabajo para el cual estudió, pues en varias ocasiones nos hemos encontrado con ingenieros inspectores que tratan de descubrir quien o que es un trabajador de confianza, o al contrario pasantes de derecho que tratan de calcular el nivel de resistencia de un recipiente sujeto a presión.

Sintetizando, diremos que las personas encargadas de vigilar el cumplimiento de ley deben ser abogados y las de situaciones técnicas los deben vigilar los ingenieros o contadores si ese es el caso, de esta manera aunque insisto es difícil se lograría una mejor inspección de trabajo.

Los deberes u obligaciones de los inspectores están muy ligadas como es natural a las funciones que ya comentamos respecto de la inspección. De todos modos es conveniente señalar que el artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo dispone que son atribuciones y deberes del inspector lo siguiente:

I.- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo...

II.- Visitar las empresas durante las horas de trabajo, previa identificación.

III.- Interrogar solos o ante testigos a los trabajadores y patrones sobre cualquier asunto del trabajo.

IV.- Sugerir correcciones a las condiciones de trabajo existentes.

V.- Examinar las sustancias y materiales utilizados para el trabajo.

Este artículo que consta de ocho fracciones determina con exactitud los deberes del inspector y pues sólo hemos transcrito algunas de las más representativas que en nuestro entender son las básicas.

El artículo 542 sigue el derrotero marcado por el anteriormente comentado y pide como obligaciones el que el inspector se identifique, levantar el acta correspondiente a la inspección y practicar la inspección periódicamente o extraordinariamente.

El articulado siguiente al mencionado como es el 544 habla de la responsabilidad de los inspectores, el 547, de las sanciones, el 548 del procedimiento para sancionar y el 550 de los reglamentos.

Ya que al final del párrafo anterior mencionamos los reglamentos, debemos decir que existe un reglamento de inspección federal y uno local, a los cuales se sujetan también los

inspectores en la realización de su trabajo.

Si hemos hablado en amplitud de los inspectores es tiempo de que tratemos del órgano que se encarga de esto, es decir la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

En la ley Federal del Trabajo de 1931 quedaron establecidas jurídicamente las funciones de la inspección del trabajo y simultáneamente quedó delimitada la competencia de las autoridades del trabajo tanto federal como local. Sin embargo desde 1911 se trató el asunto de la competencia y la inspección pues en el año señalado se creó una oficina del trabajo dependiente de la Secretaría del Fomento, Colonización e Industria.  
(97)

En 1917, los mencionados organismos se transformaron en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y, Oficina del trabajo que ocuparía su tiempo exclusivamente en asuntos de competencia federal y fue en la que nació la función de inspección del trabajo; sin embargo ésta que se encontraba en el nivel administrativo se elevó a la condición de norma jurídica en la ley de 1931.

Tras la promulgación de esta ley, se creó el departamento del Trabajo, pero ya dependiente del ejecutivo federal que fue el primer paso para que se convirtiera en lo que ahora es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En su organización interna la Dirección General de Inspección Federal del trabajo ha sufrido varias transformaciones.  
(97) Ibidem. p.



nes, ya que la facultad de realizar inspecciones no siempre ha estado concentrada en la Dirección. Existía el departamento de Seguridad Industrial, que vigilaba lo relativo a higiene y seguridad y el departamento de protección al trabajo de mujeres y menores y, no es sino hasta 1970 cuando se expide el reglamento interior de la Secretaría del Trabajo que esas funciones dispersas se concentran en la Dirección General de Inspección-Federal del Trabajo.

Otro cambio importante consistió en suprimir dentro de la Dirección los Departamentos de Seguridad, Mujeres y menores, pues cada uno contaba con su cuerpo de inspectores y una vez suprimidos un inspector vigiló en general las disposiciones del trabajo.

Actualmente la Dirección de Inspección desarrolla sus funciones en base a la Ley Federal del Trabajo de 1970 y del reglamento interno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de fecha 2 de junio de 1978 y en los acuerdos del titular de la Secretaría.

La Dirección General de Inspección, está organizada de la siguiente manera:

- Una dirección encargada de planear y controlar la función inspectiva.

- Una subdirección de inspección encargada de coordinar y controlar la programación de visitas.

- Una subdirección Técnica que se encarga de evaluar las actas de inspección, determinando las medidas que se-

deben corregir o bien turna para sanción por las presuntas violaciones.

De la Dirección General dependen directamente, el Departamento de control y programación, el Departamento Administrativo, la Unidad de Supervisión y la Unidad de relaciones laborales. (98)

El Departamento de control y Programación tiene a su cargo elaborar la programación de inspección que deberá realizar el personal inspectivo en la Zona metropolitana, y llevar un control de las inspecciones realizadas en toda la República ya que la programación fóranea se realiza en cada una de las delegaciones Federales del Trabajo. (99)

El Departamento Administrativo, lleva el control administrativo del personal de la Dirección y es el encargado de vigilar el suministro y utilización de los recursos materiales de la citada Dirección.

La Unidad de supervisión se encargará de verificar que se cumplan los objetivos de la Dirección así, como de diseñar y realizar los programas de apoyo técnico que requieran -- los demás organos de la misma, como son los cursos de capacitación para los inspectores.

La Unidad de Relaciones Laborales, es la de más reciente creación y tiene a su cargo una parte importante de la-

---

(98) Introducción a la Administración Pública del Trabajo. Primera Parte. Editorial Popular de los Trabajadores. México. 1981. p. 11

(99) Idem.

función y asesoramiento, ya que a través de ella establecen las relaciones con trabajadores y patrones, las que hacen posible que en un momento determinado se pueda prestar asesoría y -- orientación, ya sea con esta misma Unidad, inspectores del trabajo o de personal especializado. (100)

De esta forma hemos dado un panorama sobre la función inspectiva y su estructura administrativa, para dar término a este punto veamos que hay de la naturaleza jurídica de la inspección.

En palabras del maestro Alberto Trueba Urbina; "la función inspectiva del trabajo corresponde a los inspectores designados por la Secretaría del Trabajo para que se ejerzan sus funciones en empresas de jurisdicción federal y, por los ejecutivos locales para las negociaciones de carácter local. Los inspectores del trabajo son, por tanto, autoridades administrativas federales y locales, que vigilan el cumplimiento de los contratos del trabajo y de la ley y sus reglamentos, -- los inspectores tienen una enorme función social en conflictos y riesgos de trabajo mediante una intervención educativa que nunca han cumplido pues sus actividades se concretan rutinariamente a levantar infracciones". (101)

5.3. La Verdadera Eficacia de las Inspecciones del Trabajo Respecto a la Capacitación y en Forma General.

La eficacia de las inspecciones deja mucho que de--

(100)Ibidem. p. 119

(101)TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral. Porrú. México. 1973. p.683

sear a fuerza de ser exigentes, pero consiguen en parte su cometido, nosotros hemos detectado algunos puntos que pueden servir de base para comprender y tratar de corregir la eficacia de la inspección:

a) La falta de una preparación adecuada del inspector.

b) La corrupción de algunos inspectores.

c) La imposibilidad de tener sueldos decorosos para los inspectores.

Un servidor considera que si se pueden eliminar estos factores enunciados, se puede tener una inspección más eficaz.

Comentando sobre los puntos marcados, diremos que la falta de una buena preparación hace que el inspector cometa errores en sus visitas, decíamos ya en renglones atrás que el mínimo que se exige es de secundaria y esto claro, acarrea los problemas de una falta de conocimiento del derecho laboral, situación por la cuál no es posible aplicarlo como se debe y se perjudica a las partes involucradas.

Aunque parezca un poco subjetivo lo que vamos a comentar, resulta en la práctica importante y cierto, pues la falta de conocimiento provoca el enfado de alguna de las partes, sobre todo del patrón, ya que en muchas ocasiones él se ha instruido con sus abogados y tiene un concepto más claro sobre la ley y en contrapartida, el inspector tiene uno menosafortunado, esta situación origina que se empiecen a poner tra

bas al inspector en la revisión de documentos e instalaciones, - todo por no saber llevar a buen término sus consideraciones en la inspección.

Se ha criticado bastante a los inspectores, pero en su favor debemos decir que en la actualidad el campo del derecho ha crecido tanto que en ocasiones es imposible pedir que se tenga a mano toda respuesta, pues son muchas y muy variadas las áreas que se regulan, además de las ciencias que se tienen que saber, es así que para dar un ejemplo, una persona para -- hacer una inspección adecuada tendría que dominar el derecho - laboral, ingeniería mecánica, química, contabilidad y arquitectura. Como se observa, es difícil pero nosotros sugerimos que para cada cuestión se designe en especial a una persona conoce dora del ramo que se trate.

Por lo que hace a la corrupción es un problema que - desgraciadamente en muchos burócratas exista - salvo honrosas - excepciones - se atribuye por parte del autor de estas líneas - más que nada a la carencia de una educación elemental, esto en el sentido de que el individuo posea una cimentación de valores morales que lo constriñan al desempeño cabal y honrado de su trabajo.

No lo atribuimos a la cuestión económica - aunque -- hay que reconocer que si influye - pues bastaría observar la -- conducta de muchos servidores públicos que gozan de un sueldo - más que decoroso y que sin embargo son corruptos, el punto radica insisto en la educación que le da a un individuo la razón

y el porque de su trabajo y en general de su existencia.

La cuestión económica influye demasiado en el comportamiento de los inspectores, ya que esto genera una inconfirmitad casi permanente en el trabajador, pues como lo tratamos en un capítulo anterior, no ve la manera de satisfacer sus necesidades y se siente insatisfecho con lo que logra en su trabajo.

Esta insatisfacción mencionada puede provocar corrupción, sin embargo es de establecer en el punto de vista de un servidor, que eso no es lo importante o que más preocupa, sino la apatía que puede producir en el desempeño de su labor, pues en algunos casos nos hemos encontrado con inspectores que demuestran su falta de interés o apatía en el sentido de omitir la revisión de ciertos documentos o determinada área de la empresa ya que su interés en el trabajo ha quedado descartado, por la falta de incentivos que se le dan en el mismo.

La solución al problema planteado es simple, sin embargo depende de la Secretaría del Trabajo y del presupuesto - que la misma tenga, un aumento en los salarios es lo justo en cuanto la importancia que tiene su trabajo y el nivel de conocimientos que debe tener para desempeñarlo.

De lo expresado se observa que es nuestro punto de vista que, la manera en que se revisa la capacitación no es la adecuada, pues en ocasiones ocurre que el inspector ni siquiera solicita la documentación, no revisa que los contratos contengan la cláusula de capacitación, en otros casos desafortunadamente

dos si revisa la documentación pero la da por buena ya que des conoce el procedimiento y forma que deben llevar un plan o una comisión mixta de capacitación, por último se da el caso de -- que revisa y conoce, pero con una cantidad de dinero olvida -- asentar la violación en el acta.

Para terminar es importante citar que los inspectores deben ser educados y frecuentemente capacitados.

## CONCLUSIONES

Uno.- La capacitación ha demostrado ser un elemento presente en todas las etapas históricas del hombre por su importancia, en cierta forma es un concepto que va ligado a la evolución del hombre, hemos visto como desde los remotos días del cazador y recolector de frutos, la capacitación ha estado cerca de nosotros, en varias y diferentes formas pero siempre presente por eso se ha dado la necesidad de legislarla e instrumentarla como elemento de progreso, pues su importancia esta fuera de toda duda.

DOS.- La importancia mencionada se hace presente en un marco jurídico que es bueno en términos generales, el art. 153 de la Ley Federal del Trabajo contemplan de buena manera casi todas las situaciones que en la realidad se dan y se completa con los criterios oficiales.

La reglamentación que nos rige en capacitación es precursora en el mundo y de ello debemos tener orgullo pero tambien debemos aplicarla pues a últimas fechas parece letra muerta, pues el patron y algunos trabajadores se resisten a partir de los beneficios de la capacitación.

Tres.- El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento al emanar de la reglamentación citada es buena en general, pero presenta ciertas deficiencias en algunos de sus estructuras, señalamos que las Comisiones Mixtas sustento del sistema-



deberían llevar un control de su trabajo por medio de un libro-  
pero no lo hacen, se señalaron también deficiencias en los pla-  
nes tales como el periodo de duración y la forma de formularlos  
ocurrió lo mismo con las contancias de habilidades, las cuales  
no tienen un límite para su trámite y no se exige su presenta-  
ción por etapas según el plan. En fin, que el sistema presenta -  
muchas que se pueden corregir porque la idea en general es bue  
na.

Cuatro.- La alfabetización como inicio de la capaci-  
tación es importante en todo aspecto y, si nuestro país desea sa-  
lir de su subdesarrollo. El gobierno y los gobiernos venideros--  
deben poner énfasis en la impartición de la educación, pues como  
dice Alfonso Reyes: Sólo el trabajo del espíritu, magicamente en  
lazado con este jeroglífico que dibujan las plumas y las impren  
tas, asienta y funda las verdaderas soluciones definitivas y a  
largo plazo.

Cinco.- Las leyes se establecen pero es naturaleza-  
humana extrañamente el no cumplirlas del todo, por eso el Estado  
debe intervenir a fin de observar que se cumpla y la sociedad-  
sea más justa. La función del inspector del trabajo es precisa-  
mente esa, vigilar que la ley de la materia sea cumplida en el--  
particular la capacitación. Sin embargo y lastimosamente la ins-  
pección goza de vicios, tales como la ignorancia y la venalidad.  
Para ambos problemas hemos propuesto se pida una mejor educa-  
ción o preparación en los inspectores al ingresar al servicio y  
por otro lado debido a la importancia de su función incrementar

a un punto decoroso los salarios de los mismos, esto con el objeto de eliminar la corrupción. Aunque es difícil porque depende de muchos factores creemos las soluciones se pueden dar.

Seis. La conclusión final a que hemos llegado después de observar la problemática de la capacitación, es la de que los criterios oficiales dictados en 1984 y 1985 no han cumplido su función satisfactoriamente apoyando a la Ley Federal del Trabajo, esto en el sentido de que su objeto fue precisar, señalar y detallar los procedimientos administrativos a seguir para registrar comisiones mixtas de capacitación, planes, constancias de habilidades y agentes capacitadores pero, adolecen de lagunas que ya comentamos y, bajo estas circunstancias el Sistema Nacional de Capacitación no funciona debidamente.

La propuesta que hacemos consiste en revisar dichos criterios oficiales, aclarando las deficiencias que en este trabajo se señalaron. Hecha la depuración opinamos se deben conjuntar los criterios en un reglamento de procedimientos administrativos de capacitación, el cual se haría concordar con la estructura del Sistema Nacional de Capacitación, es decir se trataría el procedimiento de funcionamiento y registro de las comisiones mixtas de capacitación, de los planes, de las constancias de habilidades y de los agentes capacitadores. Esta situación también ayudaría en las inspecciones del trabajo pues sería más sencillo y práctico para el inspector comprender el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación.

Pensamos que esto es más sano que tener una serie de criterios dispersos que confunden a los involucrados en la

capacitación por las razones que ya se expusieron.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ARCINIEGA, L.S. El Adiestramiento como Factor Determinante en el Costo de Producción. Pedagogía para el Adiestramiento. México. 1972.
- 2.- ASOCIACION MEXICANA DE CAPACITACION DE PERSONAL, A.C. Sistemas y Modelos de la Capacitación. VI Seminario de Formación de Ejecutivos en Capacitación y Desarrollo. México. 1978.
- 3.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual del Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México. 1985.
- 4.- BAYER ESPARZA, E. Jorge. Capacitación y adiestramiento en el Trabajo. Ensayos para la Consolidación de un Sistema. UCECA-PONAPAS. México. 1982.
- 5.- CAMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MEXICO. Seminario de Capacitación y adiestramiento. CANACO. México. 1979.
- 6.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Quinta Edición. Trillas. México. 1986.
- 7.- CENTRO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD. Adiestramiento dentro de la Empresa. CeNaPro. México. 1976.
- 8.- CENTRO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD. Memoria Sexenal CeNaPro-ARMO 1976-1982. CeNaPro. México. 1982.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa. México. 1984.
- 10.- GOMEZ P. Luz Maria. La evaluación del aprendizaje en el Adiestramiento. ARMO. México. 1977.
- 11.- GONZALEZ DE LA ROSA, Jesús. Diseño de una Metodología para Evaluar el Impacto de la Capacitación en Empresa. INET-STPS. México. 1982.
- 12.- MARGADANT, Guillermo F. Introducción a la Historia del derecho Mexicano. Séptima Edición. Esfinge. México. 1986.
- 13.- MARROQUIN, Q.J. Capacitación a los Trabajadores, Capacitación de Recursos Humanos. Tercera Edición. -- Ediciones Glernika. México. 1978.

- 14.- MORA CARRILLO, Enrique. Dinámica de Grupos y Capacitación con Juegos Vivenciales. F.H. México. 1981.
- 15.- MORENO, Daniel. Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho Constitucional. UNAM. 1965.
- 16.- MUÑOZ, Roberto. Derecho del Trabajo. Porrúa. México. 1983.
- 17.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Introducción al estudio del Trabajo. OIT. Ginebra. S.F.
- 18.- OLIVERA, Carlos. Educación, Formación Profesional, empleo y Recursos humanos. Estudios y Monografías No.29. Centerfor. Montevideo. 1978.
- 19.- SILICEO, Alfonso. Capacitación y Desarrollo. Segunda Edición. Limusa. México. 1978.
- 20.- SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1972.
- 21.- TENA MORELOS, Adolfo. Aspectos Prácticos de la Capacitación y el Adiestramiento. Fondo Editorial Coparmex. México. 1979.
- 22.- VALENCIA AGUIRRE, Jose Antonio. Evaluación de la Capacitación. Revisión bibliográfica. INET-STPS. 1982.
- 23.- VARGAS DI BELLA, Eloisa. Métodos y Técnicas de Educación Obrera. Formación de Instructores. STPS-INET 1982.
- 24.- VERNENGO, Roberto J. La Interpretación Jurídica. UNAM. México. 1977.

#### LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Septuagésima Edición. Porrúa. México. 1982.
- 2.- Ley Federal del Trabajo. Catorceava Edición. Porrúa. México 1982.
- 3.- Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación 10 de noviembre de 1982.

OTRAS FUENTES.

- 1.- BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Patria. Kapelusz Mexicana. México. 1975.
- 2.- BOLAÑOS MARTINEZ, Raúl. Historia Dos. Segunda Edición. Kapelusz Mexicana. México. 1978.
- 3.- DE LEONARDO, Patricia. La nueva sociología de la educación. Ediciones El Caballito-SEP. México. 1986.
- 4.- LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Educación de los Antiguos Nahuas. Ediciones El Caballito-SEP. México. 1985.
- 5.- MENDOZA F. Luis Manuel. Manual sobre Capacitación de Personal CNCA-ISSSTE. Subdirección de Acción Cultural. México. S.F.
- 6.- REYES TRIGOS, Claudia. Alfonso Reyes y la Educación. Ediciones el Caballito-SEP. México. 1987.
- 7.- UNIDAD COORDINADORA DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO. Guía Técnica para la formulación de Planes y programas de capacitación y adiestramiento en las empresas. Editorial Popular de los Trabajadores. México. 1979.