

471



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**ANÁLISIS DEL "SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO,
CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO"**

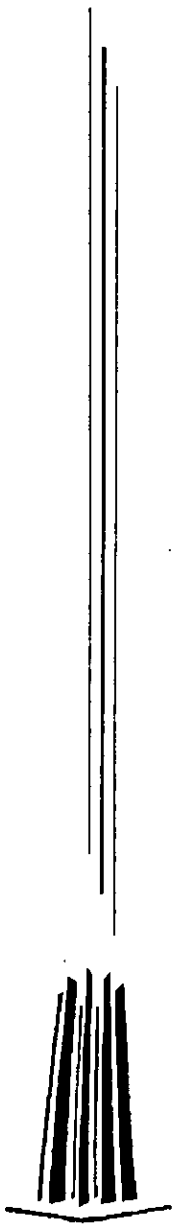
T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
YAZMIN ELIZABETH TORRES LOPEZ

ASESORA: LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ

293300

MÉXICO

ENERO 2001





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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, por inspirar en mí la fé y los valores que guían mi existir.

Con todo mi amor, a ti **MAMA** porque de esta forma expreso una parte del inmenso amor que siento por ti, gracias por ser el ejemplo que eres en mi vida y por todo tú apoyo incondicional.

A mis hermanos **CRISTINA, LOURDES, JORGE, FERNANDO, EUSEBIO, BERENICE** y **ULISES**, por lo que hemos compartido juntos y por todo su gran apoyo, los quiero mucho.

A mi hermana **GUADALUPE** muy especialmente, por el entusiasmo y apoyo que me brindaste para la realización del presente trabajo de investigación, te quiero mucho.

Con cariño a todos y cada uno de los demás miembros de mi **FAMILIA**, por los momentos de alegría.

Con profundo agradecimiento, a la
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**, por todos los conocimientos
adquiridos, para el desarrollo de mi vida
profesional.

A la **LIC. MARTHA RODRIGUEZ
ORTIZ**, asesora del presente trabajo
de investigación, gracias por sus
consejos y dedicación.

A **HECTOR** con todo mi cariño,
por enseñarme que el secreto de
la armonía, es el compartir todos
los pequeños y grandes momentos,
ya sean éstos buenos o malos.

A mis **PROFESORES** y a todas y cada
una de las **PERSONAS**, que de alguna u
otra manera han influido en mi vida
profesional y personal con sus
conocimientos y vivencias.

INDICE

ANALISIS DEL “SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO”

INTRODUCCION

CAPITULO 1.- MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1 Derecho de Trabajo.....	1
1.2 Trabajador	4
1.3 Patrón	7
1.4 Relación de Trabajo	8
1.5 Estabilidad	10
1.6 Empleo	12
1.7 Desempleo	13
1.8 Capacitación y Adiestramiento.....	14
1.9 Autoridad de Trabajo.....	17

**CAPITULO 2.- BREVES ANTECEDENTES LEGALES DEL
"SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y
ADIESTRAMIENTO"**

2.1 Antecedentes legales del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, anteriores a su creación en el año de 1978 en materia de colocación de trabajadores	22
2.1.1 En el artículo 123 de la Constitución de 1917	23
2.1.2 En la Ley Federal del Trabajo de 1931	25
2.1.3 En la Ley Federal del Trabajo de 1970	28
2.2 La aparición de la capacitación y adiestramiento en la Legislación Mexicana	32
2.2.1 El artículo 123 de la Constitución de 1917	34
2.2.2 Ley Federal del Trabajo de 1931	37
2.2.3 Ley Federal del Trabajo de 1970	39
2.2.4 La elevación a rango constitucional de la capacitación y adiestramiento en 1978.....	41
2.3 Las Reformas y Adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia de Capacitación y Adiestramiento, así como la creación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en el año de 1978.....	43
2.4 Artículos vigentes de la Ley Federal del Trabajo, que dan marco jurídico al Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento.....	46

**CAPITULO 3.- ESTRUCTURA ORGANICA QUE ENMARCA AL
"SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO CAPACITACION Y
ADIESTRAMIENTO"**

3.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	57
---	----

3.2	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	62
3.2.1	Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	73
3.3	Diversidad de Reglamentos Administrativos del Trabajo y Previsión Social	80
3.3.1	Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	86
3.3.1.1	Dirección General de Empleo	88
3.4	Estructura y Organización de las Oficinas Estatales y Delegacionales del “Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”	92

CAPITULO 4.- FUNCIONAMIENTO DEL “SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO”

4.1	Orientación	95
4.2.	Vinculación Directa.....	101
4.3	Sistema de Información	103
4.4	Sistema de Empleo.....	108
4.5	Apoyos de Capacitación para la vinculación entre desempleados y empresas	109
4.6	Propuesta para el mejor funcionamiento del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.....	125

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Uno de los motivos principales para llevar a cabo el presente trabajo de investigación, es la gran falta de información en cuestión operativa de la autoridad de trabajo "Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento", ya que en diversos libros especializados en derecho del trabajo simplemente se mencionan antecedentes legales e históricos, así como sus objetivos y obligaciones establecidos en la legislación vigente, sin mencionarnos ninguno de ellos, como se encuentra estructurado orgánicamente, que programas operativos maneja actualmente y como funcionan dichos programas.

El "Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento", fue creado en 1978, es un organismo desconcentrado, que depende directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tiene la obligación de cumplir con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, principalmente. La Ley Federal del Trabajo en su artículo 537, establece que son cuatro los objetivos de dicha autoridad de trabajo, pero nosotros nos abocaremos al estudio específicamente de dos objetivos, que son: **1) estudiar y promover la generación de empleos; y 2) promover y supervisar la colocación de trabajadores**, de éstos objetivos se deriva nuestro interés por conocer que funciones realiza esta autoridad de

trabajo, en cuestión del impulso que está brinda en materia de colocación de trabajadores, la capacitación y asesoría que proporciona para personas desempleadas y que éstas logren conseguir empleo, el apoyo a los buscadores de empleo y empleadores, así como el estudio que realiza sobre el comportamiento de los mercados de trabajo. **Nuestro interés principal, por enfocarnos al estudio de lo señalado anteriormente, es el considerar que el empleo, constituye el factor en que se articulan las dimensiones económicas y sociales del desarrollo; no obstante que nuestro país atraviesa por una gran crisis de desempleo y pobreza la cual acarrea consigo una serie de problemas que nos afectan gravemente a la gran mayoría de la población del país; la delincuencia, los trabajados mal remunerados, la emigración, el subempleo, aumentan día con día, por la falta de oportunidades de empleo, sea cual sea nuestro grado de estudios.**

El método científico utilizado en nuestro trabajo, nos llevo a la realización de una investigación documental, por lo cual se consultaron libros especializados en materia del trabajo, legislación, diccionarios, diccionarios especializados e informes de las autoridades correspondientes, con el propósito de que el contenido que integra el presente trabajo de investigación, sea de actualidad y que corresponda a la realidad que impera sobre este tema.

El presente trabajo esta compuesto de cuatro capítulos. En el primer capítulo, se desarrolla el Marco Conceptual, es decir, se establecen los conceptos principales, que se van tratar en el presente

trabajo. En el segundo capítulo, trataremos en forma breve, los antecedentes legales e históricos del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, a efecto de tener una idea específica del porque surgió y cual es su marco jurídico, bajo el cual esta sustentada dicha autoridad de trabajo. En el tercer capítulo veremos la estructura orgánica administrativa de la autoridad de trabajo “Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”, con el propósito de saber de que organismo depende, funciones y responsabilidades, sobre el entorno administrativo que regula al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”. Por último en el cuarto capítulo, trataremos los programas que maneja y como funciona en forma general la autoridad de trabajo “Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”, en materia del impulso que está brinda en materia de colocación de trabajadores, la capacitación y asesoría que proporciona para personas desempleadas y que éstas logren conseguir empleo, el apoyo a los buscadores de empleo y empleadores, así como el estudio que realiza sobre el comportamiento de los mercados de trabajo, a efecto de poder manifestar, si es eficaz o no, dicha autoridad de trabajo, o en su caso poder realizar una propuesta o sugerencia para su mejor funcionamiento.

CAPITULO 1.- MARCO TEORICO CONCEPTUAL

En el presente capítulo veremos las definiciones que nos brindan diversos estudiosos del Derecho Laboral, diccionarios, así como diccionarios especializados, que trataremos en el desarrollo de nuestro trabajo de investigación. Lo anterior con el propósito de que los lectores puedan penetrar con mayor hondura y facilidad en el entendimiento de dicho trabajo, sin importar si estos, se encuentran relacionados o no con el derecho.

1.1 DERECHO DEL TRABAJO

El maestro Mario de la Cueva dice: “El Derecho Individual del Trabajo lo definimos como la suma de principios, normas e instituciones que regulan el nacimiento, la vida y la extinción de las relaciones individuales de trabajo; determinan las condiciones generales para la prestación del trabajo, fijan los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de los patronos y señalan las normas particulares para algunas formas de prestación del trabajo.”¹

El concepto citado anteriormente, solo atiende al Derecho Individual del Trabajo, excluyendo a las coaliciones, sindicatos,

¹ Mario, DE LA CUEVA. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo 1, decimosexta edición, editorial Porrúa, México, 1999, pág. 179

federaciones, confederaciones, es decir a las relaciones colectivas de trabajo.

J. de Jesús Castorena afirma: “El Derecho Obrero es el conjunto de normas que regulan la prestación subordinada de servicios personales, la asociación de quienes la prestan y de quienes la reciben, la regulación uniforme del trabajo, crea las autoridades que se encargan de aplicar esas normas y fija los procedimientos que garantizan la eficacia de los derechos subjetivos que de las propias normas derivan.”²

Este autor por su parte engloba en una misma definición al Derecho del Trabajo y al Derecho Procesal del Trabajo, lo único criticable es que no hace mención al fin para el cual son creadas dichas normas.

Néstor de Buen expresa: “Es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social.”³

Esta definición se puede observar que es muy completa, ya que atiende a todos los elementos básicos que son: la prestación de

² J. de Jesús, CASTORENA. Manual del Derecho Obrero, sexta edición, México, Composición Tipográfica para offset “Ale”, pág. 5

³ Néstor, DE BUEN. Derecho del Trabajo, Tomo I, undécima edición, editorial Porrúa, México, 1998, pág. 138

servicios, personales, libres, subordinados, remunerados, así como al fin del Derecho del Trabajo.

Si analizamos los tres conceptos anteriores, notaremos que los tres coinciden en que es un conjunto de normas, lo cual nos indica que se trata del derecho objetivo, en virtud de que existen obligaciones, pero a la vez derechos.

Otro factor de suma importancia, que los autores Castorena y De Buen incluyen en sus definiciones, es la subordinación, lo cual es bastante acertado, ya que nuestra legislación solo regula la prestación de servicios subordinados, dejando al margen los servicios independientes.

La remuneración es otro componente en el concepto de Néstor De Buen, con lo cual se excluyen los servicios gratuitos.

Finalmente en dos de dichos conceptos, se hace mención al fin del derecho del trabajo, que es conseguir el equilibrio y la justicia social, asegurando a los trabajadores la vida, la salud y un nivel decoroso de vida.

De lo anteriormente analizado, trataremos de dar nuestra propia definición, mencionando que el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la prestación de servicios personales, libres, subordinados y remunerados con la finalidad de conseguir el equilibrio y la justicia social.

1.2 TRABAJADOR

Dávalos nos dice “El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las prescripciones de la Ley, que analizaremos enseguida entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones; así se ha reconocido en forma expresa en la Ley, en el artículo 3º segundo párrafo, que recoge este principio de igualdad al estatuir:

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social”⁴

Siendo la propia Ley Federal del Trabajo, la que nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo octavo lo siguiente:

“Artículo 8.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

De la anterior definición Dávalos nos dice “Del mismo texto de la Ley se toman los siguientes elementos que son indispensables para que tal prestación de servicios sea regulada en sus disposiciones a saber:

⁴ José, DAVALOS. Derecho del Trabajo, Tomo 1, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 90

- El trabajador siempre será una persona física
- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.
- El servicio ha de ser en forma personal
- El servicio ha de ser de manera subordinada

Reunidos los anteriores elementos, se podrá observar válidamente de la existencia de una relación de trabajo.”⁵

De lo mencionado por Dávalos, por tanto entendemos que el trabajador, es siempre una persona física y quien recibe el servicio, o sea el patrón, puede ser una persona física o moral.

En cuanto a que el servicio que se va ha prestar, tienen que ser en forma personal, es indispensable que este servicio sea desempeñado por el mismo en forma personal y no por conducto de otra persona, ya que si este servicio fuera prestado por conducto de otra persona, se estaría ante la presencia de otra figura jurídica, es decir que la característica de persona significa que es intransferible.

⁵ Ibídem. pág. 90

En cuanto a lo referente a que la prestación del servicio ha de ser de manera subordinada, debe entenderse por subordinación que el trabajo habrá de realizarse bajo las ordenes del patrón de cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.

Lo anterior se establece en la propia Ley Federal del Trabajo en su artículo ciento treinta y cuatro, fracción tercera, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 134.- Son obligaciones de los trabajadores:

Fracción III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo”

La inobservancia de lo establecido en el artículo anterior, trae como consecuencia una sanción jurídica que es la rescisión, contenida en el artículo cuarenta y siete, fracción undécima lo siguiente:

“Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

Fracción XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado”

1.3 PATRON

Al patrón se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras, las de acreedor del trabajo, empleador, patrono principal, dador del trabajo, dador de empleo, empresario y locatario, entre otras más, pero de estos criterios el más usual es el de patrón.

Alberto Briceño nos comenta: “La palabra patrón deriva del latín pater onus, que quiere decir carga o cargo del padre, y este era el nombre que se le asignaba a las personas, que tenían alguna obligación protectora con respecto a otras por ejemplo, el padre de familia para con sus hijos, la autoridad para con los individuos integrantes de la comunidad”.⁶

Briceño nos da la siguiente definición: “Patrón es la persona física o moral que recibe el beneficio de la prestación de servicios de uno o más trabajadores”.⁷

La Ley Federal del Trabajo señala en su artículo décimo que:

“Artículo 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”

⁶ Alberto, BRISEÑO RUIZ. Derecho Individual del Trabajo, editorial Harla, México, pág. 154

⁷ *Ibíd.*, pág. 155

De todo lo anteriormente mencionado podríamos definir que patrón es quien dirige la actividad laboral de un tercero, que trabaja por su propio beneficio, a cambio de una retribución económica o pecuniaria.

1.4 RELACION DE TRABAJO

Mario de la Cueva nos da su definición: “La relación de trabajo es una situación jurídica, objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”.⁸

La relación de trabajo consta de varios elementos esenciales, que tienen la misma importancia. Y ante la falta de uno no se podría dar la relación de trabajo. Briceño nos da dichos elementos los cuales son los siguientes:

- “Prestación del servicio, la realización de actos materiales por el trabajador. Esta prestación constituye el presupuesto de la relación, el que da origen a la aplicación de la Ley Laboral.
- Sujetos, patrón y trabajador. El primero es el receptor del beneficio del servicio; el segundo es el realizador del beneficio.

⁸ Mario. DE LA CUEVA. ob. cit., pág. 187

- Individualización elemento que afecta a la naturaleza de la relación, de tal manera que ésta existe entre un patrón particularmente determinado y la persona que real, material y efectivamente presta el servicio. En esta forma si una persona solicita servicios a otra, puede quedar obligada con quien realice los actos materiales inherentes a la prestación.
- La subordinación que constituye el elemento de distinción. La aplicación de la Ley Federal del Trabajo se refiere exclusivamente a las personas que prestan su servicio en forma personal y subordinada.
- Objeto, constituido por la seguridad que emana de la propia relación y de los preceptos legales que se refieren de manera primaria y elemental al trabajador. La estabilidad en el empleo es parte de esta seguridad al permitir que el trabajador cuente permanentemente con su plaza, puesto o cargo”.⁹

Es la propia Ley Federal del Trabajo, que nos menciona lo que se entiende por relación de trabajo en su artículo vigésimo:

“Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”

⁹ Alberto, BRICEÑO, ob. cit., pág. 117

De lo anteriormente señalado se podría concluir que la relación de trabajo es una institución jurídica que se da entre una persona física que da un trabajo subordinado a otra ya sea esta física o moral y que a la vez está a cambio da a la primera una remuneración económica o pecuniaria.

1.5 ESTABILIDAD

La estabilidad en el empleo comprende la solidez de las relaciones de trabajo, así como la seguridad plena de que tanto en el presente como en el futuro la satisfacción de las necesidades de un trabajador y de su familia no dependerá de la arbitrariedad ni del capricho de un patrón.

Mario de la Cueva señala: “la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación”.¹⁰

Lo anterior se podría explicar que la estabilidad es un derecho para el trabajador y para el patrón es un deber brindarla.

¹⁰ Mario, DE LA CUEVA. ob. cit., pág. 219

Néstor De Buen aclara que “la estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiere causa para ello. Si esto es por tiempo o por obra determinada, mientras subsista la materia de trabajo el trabajador podrá continuar laborando”.¹¹

Las anteriores definiciones podríamos decir que son bastante acertadas y completas, ya que contienen los elementos básicos de la estabilidad que serían los siguientes:

- El trabajador tiene derecho a conservar su trabajo: Toda vez que una persona por el hecho de encontrarse bajo la prestación subordinada de su fuerza de trabajo, este a su vez tiene el derecho a la estabilidad.
- Por la duración que la relación de trabajo lo pida: Es decir que si esta no tiene un tiempo definido y no hay una causa imputable al trabajador, a este no se le podrá separar de su empleo. Pero si es por tiempo u obra determinada, el trabajador podrá permanecer en él hasta que continúe la materia del trabajo.
- Siempre y cuando no exista una causa ajena a las partes, que puede hacer, que la relación de trabajo sea imposible: Esto lo podríamos traducir en que la muerte o desaparición de alguna de las dos partes, la

¹¹ Néstor, DE BUEN. ob. cit., pág. 598

fuerza mayor o el caso fortuito, así como la incapacidad física, mental o inhabilidad de los mismos, o alguna otra causa que no sea imputable directamente a cualquiera de ambas partes.

- Por último siempre y cuando ambas partes cumplan con sus debidas obligaciones: Esto se podría traducir en que ambas partes tienen la obligación de cumplir sus deberes, el trabajador a realizar el trabajo que se le asigne su patrón o la persona que el patrón designe para la vigilancia del mismo y el patrón de cumplir puntualmente con las condiciones de trabajo a las cuales está obligado.

De lo anterior podemos concluir que la estabilidad en el empleo es el derecho del trabajador a conservar el mismo, siempre y cuando este sea cumplido en su trabajo y en todo lo que se le encomiende, así a su vez, el derecho de este para poder exigir gradualmente una mejoría en las condiciones de trabajo, como sería un aumento de sueldo, derecho a la cursos de capacitación, etc.

1.6 EMPLEO

El empleo constituye el factor en que se articulan las dimensiones económicas y sociales del desarrollo, de todas las personas que forman parte de nuestro país.

Consultamos un diccionario, el cual nos dice que “empleo m. Uso: el buen empleo de una palabra. | | Colocación, trabajo: tener un buen empleo. | | Pleno empleo, situación que se presenta cuando hay suficiente trabajo para ocupar toda la mano de obra disponible. | | Regulación de empleo. V. REGULACION”.¹²

1.7 DESEMPLEO

El desempleo es uno de los grandes problemas, por el cual atraviesa nuestro país, lo anterior debido al gran número de población con el que cuenta él mismo. Esto acarrea consigo una serie de problemas sociales como son: el aumento día con día del comercio informal, el crecimiento en la comisión de delitos como por ejemplo el robo, empleos mal remunerados, la emigración de personas a Estados Unidos de Norteamérica, etc.

El diccionario nos da la siguiente definición de “Desempleo m. Paro forzoso: el desempleo agrícola. | | Subempleo, paro encubierto | | Suspensión del empleo y sueldo, interrupción temporal de un empleo o trabajo”.¹³

¹² Diccionario Manual Ilustrado, Edición 1999, Larousse, México, pág. 293

¹³ *Idem*, pág. 255

1.8 CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

Observamos, que para la realización de cualquier actividad, por más sencilla que parezca, necesita sin duda de un mínimo de conocimientos. Por lo cual la realización de cualquier trabajo tiene como finalidad la capacitación de cualquier trabajador. Es decir que la capacitación de un trabajador se va adquiriendo poco a poco a medida de que surjan nuevas complicaciones y aparezcan nuevos métodos de progreso.

Mario de la Cueva da la siguiente definición: “entendemos por capacitación o adiestramiento la enseñanza teórica y práctica que prepara a los hombres para desarrollar su actividad con el grado mayor de eficacia, la cual, a su vez, será la fuerza que los lance a la conquista de los más altos niveles en la escala de las profesiones y los oficios.”¹⁴

Así podemos observar que el diccionario nos da la siguiente definición de “**Capacitar** v. t. Formar, preparar, hacer apto a una persona para realizar algo. | | Dar derecho. Esto no le capacita para votar.”¹⁵

¹⁴ Mario, DE LA CUEVA. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, editorial Porrúa, décima edición, México, 1999, pág. 82

¹⁵ Diccionario Manual Ilustrado, ob. cit., pág. 147

Y por otra parte también del diccionario se observa que “adiestrar v. t. Hacer diestro (ú. t. c. pr.) | | Enseñar, instruir: adiestrar un animal (ú. t. c. pr.) | | Guiar, encaminar.”¹⁶

Por otra parte observamos que en la Ley Federal del Trabajo se establece que el trabajador tiene derecho a la capacitación o adiestramiento en el su artículo ciento cincuenta y tres-A lo siguiente:

“Artículo 153-A.- Todo trabajador tiene el 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”.

De lo anteriormente señalado se puede observar que la capacitación y el adiestramiento es un derecho para el trabajador y una obligación directa del patrón.

Así mismo es la propia Ley Federa del Trabajo quien nos da el objeto de la capacitación o adiestramiento en el artículo ciento cincuenta y tres-F el cual señala lo siguiente:

¹⁶ Idem. pág. 13

“Artículo 153-F.- La capacitación o adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionar información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de una nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad; y
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador”

Mediante la aplicación de esta norma, se pretende preparar a los trabajadores para adaptarlos al ritmo tan acelerado y cambiante de la sociedad actual. Se procura difundir las modernas tecnologías para elevar la productividad.

Sin embargo se puede observar que la capacitación y adiestramiento, no es solamente una obligación para el patrón, sino también lo es para el Servicio Nacional del Empleo Capacitación y

Adiestramiento, lo cual en la Ley Federal del Trabajo en el artículo quinientos treinta y siete estableciendo lo siguiente:

“Artículo 537.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

Fracción III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores”.

Podemos concluir que la diferencia esencial entre capacitación y adiestramiento, es que el primero expresa directamente el perfeccionamiento, habilitar al trabajador, tenerlo en aptitud de desempeñar una actividad superior a la que realiza, a través de la obtención de conocimientos nuevos, y lo segundo la de incremento de conocimientos, enseñar, instruir al trabajador en el trabajo que desempeña normalmente, buscando su perfeccionamiento.

1.9 AUTORIDAD DE TRABAJO

Un diccionario especializado en Derecho Social nos da los siguientes conceptos de lo que significa autoridad:

1. “Ente al cual una persona se encuentra subordinada naturalmente.

2. El ordenamiento laboral alude a este concepto para relacionarlo con el poder de organización y facultad de dirección que se le acuerda al empleador y que constituye la base de la llamada subordinación jurídica que, unida a la economía y con base en ésta, genera el concepto de relación de dependencia.

Este concepto de autoridad ha sido resaltado por las teorías que niegan la existencia de una relación contractual y que insisten en la relevancia de la empresa como comunidad de personas, sujeta a la autoridad o potestad del empleador. De más está decir que la autoridad del empleador está limitada por diversas disposiciones que se refieren al ejercicio del poder disciplinario, del poder de dirección, del *ius variandi*, etc., lo que es obvio si se tiene en cuenta que nuestra disciplina es una rama del derecho destinada sobre todo para proteger al trabajador.

3. El ejercicio de la autoridad, por otra parte, entraña un riesgo que debe ser soportado por el empleador. En ese sentido se ha hablado de riesgos de autoridad como fundamento de la responsabilidad por el daño causado en ejercicio o en ocasión del trabajo".¹⁷

En la Ley Federal del Trabajo se establece cuales con las autoridades de trabajo en el artículo quinientos veinti tres:

¹⁷ CAPONFILAS Y GIORLANDINI. Diccionario de Derecho Social. Editores Rubinzal y Culzoni, S.C.C., Argentina, pág. 47

“Artículo 523.- La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

II A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública;

III A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo;

IV A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;

V Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;

VI A la Inspección del Trabajo;

VII A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;

VIII A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en la Utilidades de la Empresas;

IX A las Juntas Federales y Locales de Conciliación;

X A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;

XI A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y

XII Al jurado de Responsabilidades”.

El artículo quinientos veinticuatro nos habla de que tanto la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Departamentos y Direcciones del Trabajo, sus atribuciones se basarán en lo que determinen sus leyes orgánicas y las normas de trabajo.

Un artículo de la Ley Federal del Trabajo que es de suma importancia y se encuentra ligado con nuestro trabajo de investigación, ya que establece las obligaciones que tienen tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública en materia de capacitación y adiestramiento es el quinientos veinti seis:

“Artículo 526.- Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la intervención que le señala el Título Tercero, Capítulo VIII, y a la Secretaría de Educación Pública, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que esta Ley impone a los patrones en materia educativa e intervenir coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.

La competencia Constitucional de las Autoridades de Trabajo se establece en los artículos quinientos veintisiete, quinientos veintisiete,

inciso A, quinientos veintiocho, y quinientos veintinueve de la Ley Federal del Trabajo.

Podemos decir que la razón de ser de las Autoridades de Trabajo es salvaguardar los intereses de los sujetos de la relación de trabajo, pero sobre todo se encuentran en gran medida destinadas a proteger al trabajador.

Con las definiciones, conceptos y comentarios básicos realizados en la elaboración del presente capítulo, podremos comprender mejor, el desarrollo que daremos al presente trabajo de investigación.

CAPITULO 2.- BREVES ANTECEDENTES LEGALES DEL “SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADiestRAMIENTO”

En el presente capítulo veremos de una forma breve, los antecedentes que dieron origen al “Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”, así como de igual manera, pero en forma separada a la capacitación y adiestramiento; con el propósito de adentrarnos a las causas, razones, y fundamentos legales, que llevaron a la creación de esta autoridad de trabajo, materia del presente trabajo de investigación, así como también conocer la evolución histórica que ha sufrido hasta nuestra actualidad.

2.1 ANTECEDENTES LEGALES DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADiestRAMIENTO, ANTERIORES A SU CREACION EN EL AÑO DE 1978, EN MATERIA DE COLOCACION DE TRABAJADORES

Fue en el año de 1978 que se creo el SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADiestRAMIENTO, como autoridad de trabajo. Continuando con el análisis del presente trabajo,

veremos los antecedentes legales de esta autoridad de trabajo, en materia de colocación de trabajadores.

2.1.1 EN EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917

“Dos instituciones, la tienda de raya y las agencias de colocación, habían despertado por igual el odio de los trabajadores, pues constituían dos procedimientos carentes de ética, para despojar a los obreros de una parte de su salario.

El proyecto de declaración de derechos sociales Pastor Rouaix-Macias no se ocupó del problema. En cambio, la Comisión de Constitución incluyó el párrafo siguiente en la Exposición de Motivos del Proyecto del artículo 123 que presentó a la Asamblea Constituyente el 23 de enero de 1917:

El mismo género de abusos se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno de los trabajadores”.¹⁸

¹⁸ Mario, DE LA CUEVA. Ob. Cit., Tomo II, pág. 89

“En concordancia con la consideración que antecede, la Comisión de Constitución redactó la fracción XXV, que fue aprobada sin ninguna observación:

El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular”.¹⁹

El valor de la fracción XXV reside en que fue todo lo que quiso y pudo ser, un alto a un procedimiento que, más que un abuso, constituía un auténtico fraude, pero la justicia penal nunca ha hecho sentir su peso contra los poderosos. Por otra parte, en el régimen individualista y liberal de principios de siglo no era siquiera imaginable la posibilidad de un sistema que fuera capaz de abordar los problemas de una economía nacional que pudiera dar satisfacción a una expansión demográfica y a una producción masiva.

“En el año de 1974, un último esfuerzo para conservar el pasado y darle un sentido humano al mandato constitucional. Una iniciativa presidencial adicionó la frac. XXV:

En la prestación de este servicio (de colocación de la mano de obra se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de

¹⁹ Idem

condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.”²⁰

2.1.2 EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

En el artículo 123 de la Constitución de 1917, se concedió la facultad para dictar leyes en materia del trabajo, tanto al congreso como a los gobiernos de los Estados. Sin embargo el 26 de julio de 1929 en la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, Portes Gil propuso la reforma de la fracción X del artículo setenta y tres constitucional, relativa a las facultades del Congreso, el proemio y fracción XXIX relativa al seguro social del artículo 123, para que sólo el Congreso contara con esa facultad. Pese a la oposición, el proyecto finalmente fue aceptado y finalmente el día 22 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas. Por lo que a partir de ese momento se abrió el camino para dictar la Ley Federal del Trabajo.

“El primer proyecto de Código Federal de Trabajo fue presentado en el mes de Julio de 1929. Había sido redactado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Práxedes Balboa y Alfredo Iñárritu, por encargo de Portes Gil. La oposición de las agrupaciones obreras, fundada no sólo en los errores que presentaba el proyecto en materia sindical y de huelga, sino también en la antipatía hacia Portes Gil, determinó que fuera rechazado.

² Idem

El segundo Proyecto que ya no llevaría el nombre de Código sino de Ley, fue formulado siendo Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, el licenciado Aarón Saénz. La comisión redactora la integraron los licenciados Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García, quienes tuvieron en consideración para prepararlo, las conclusiones de una nueva Convención obrero-patronal organizada por la propia Secretaría de Industria. La Ley fue promulgada por el presidente Pascual Ortíz Rubio, el 18 de agosto de 1931. En el artículo 14 transitorio se declararon derogados todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los estados y por Congreso de la Unión, en materia de trabajo.”²¹

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, no se le dio mucha importancia a la colocación de trabajadores pues únicamente se hablaba de colocación de trabajadores en su artículo catorce, De la Cueva menciona dicho artículo, el cual estableció lo siguiente:

“Artículo 14.- Los poderes ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas, expedirán los reglamentos para el funcionamiento de las agencias de colocación”.²²

Sin embargo, en 1931 aún no existía ningún reglamento, que regulara lo que establecía el artículo catorce, señalado en el párrafo

²¹ Néstor, DE BUEN, ob. Cit., Tomo I, pág. 370

²² Mario, DE LA CUEVA. Ob. Cit., pág. 90

anterior. Fue hasta el año de 1934 que fue reglamentada dicha disposición, como puede contemplarse en el Reglamento de Agencias de Colocaciones, expedido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1934, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Tal reglamento estaba bien estructurado y se mantuvo en la postura de lo establecido en el artículo 123 constitucional. La creación del Reglamento de Agencias de Colocaciones sirvió como defensa de los trabajadores contra los abusos que cometían los intermediarios de la colocación.

“Las agencias de colocación, nombre genérico que se adoptó en el reglamento, señaló como objetivo principal, que en realidad era único, relacionar a los trabajadores desocupados o en demanda de mejor colocación, con los patronos que necesitaran sus servicios. Siempre en aplicación del artículo 123, el numeral cuatro declaraba que los servicios serían en todo caso gratuitos para los trabajadores.”²³

Hemos podido observar en la fracción XXV del artículo 123 de la Constitución de 1917, en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y su reglamento de 1934, no fueron tomados muy en cuenta, por que a pesar de las disposiciones que contenían ya que la vida económica de principios de siglo era asunto de particulares, por lo que en esas condiciones, la colocación de trabajadores tenía que provenir de un negocio privado,

²³ Idem

única fuente para la prestación de los servicios de intermediación en el trabajo, los cuales cometían una gran serie de abusos.

2.1.3 EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

En el año de 1960 el Presidente Adolfo López Mateos, nombró una comisión con el propósito de preparar un anteproyecto de ley del trabajo. Dichos trabajos de la Comisión designada, finalizaron con la redacción de un anteproyecto, el cual no fue presentado como tal, pero que sirvió de base a las reformas constitucionales y reglamentarias de 1962.

En 1967 y bajo la iniciativa del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, este designó una segunda comisión, la cual fue integrada con las mismas personas que integraron la comisión señalada en el párrafo anterior. Por lo que a principios del año de 1968 fue informado de la terminación del anteproyecto. Y por decisión del Presidente Díaz Ordaz, fue remitido dicho proyecto a los sectores interesados para su discusión.

Al discutirse el anteproyecto se estimó prudente que se nombraran comisiones para su discusión. El sector patronal estuvo en total desacuerdo con dicho anteproyecto, al grado que estos solicitaron que sólo se realizaran reformas procesales a la Ley de 1931. Por otra parte el sector patronal, solamente solicitaba que se realizaran algunas

modificaciones en materia de libertad, contratación colectiva y ejercicio del derecho de huelga.

Por lo anterior, fue formulado de nuevo el proyecto con las observaciones realizadas por los sectores, se remitió la iniciativa a las cámaras, en donde acudieron los sectores patronal, obrero y los miembros de la comisión redactora del anteproyecto para un cambio de impresiones.

Por iniciativa de la Cámara de diputados y senadores, se introdujeron varias modificaciones algunas convenientes y algunas no muy favorables.

Finalmente la nueva Ley Federal del Trabajo entró en vigor el 1° de mayo de 1970.

En el proceso de formación de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, en cada uno de los temas que tuvo que considerar la comisión, después de darse cuenta del fenómeno del crecimiento de la población, para lo cual está consultó con los centros de estudios económicos y con los economistas de mayor prestigio, hasta adquirir la convicción de que era indispensable crear un sistema nuevo, análogo a las condiciones sociales y económicas del último tercio de nuestro siglo, que ayudara a la solución de dos grandes problemas, los abusos de las agencias de colocación y combatir el desempleo.

Por lo anterior es que se creó el Servicio Público del Empleo, siendo una de las razones primordiales que le dieron origen, era que la colocación de trabajadores ya no fuera un negocio privado, sino por el contrario substituirlo por un servicio público. Los objetivos de dicho servicio público, serían de analizar el problema del desempleo a través de una concepción de su magnitud, de los requerimientos del crecimiento de la economía, de la posibilidad humana de satisfacerlos y de la capacitación de los jóvenes que anualmente terminaban sus carreras y tenían que ser ocupados.

De la Cueva realizó una reflexión sobre los aspectos que para él, tomo en cuenta la comisión encargada de analizar las causas que dieron origen al Servicio Público del Empleo, las cuales son las siguientes:

“A) La naturaleza nacional del servicio: el problema de la colocación de los trabajadores ya no es ni un negocio privado entre un trabajador y un empresario, ni es tampoco un asunto de cada entidad federativa, sino uno de la población total de la nación mexicana, consecuencia de que la economía ha devenido un proceso nacional; esta consideración explica la unidad nacional del nuevo sistema creado en la Ley de 1970. No obstante, el servicio no tenía que ser un centro de estudios y trabajos que funcionaran en una ciudad única, sino que sus actividades podrían extenderse por todo el territorio de la República. La comisión estimó que la naturaleza nacional del servicio no implicaba una invasión a la soberanía interna de los estados, porque su cometido no sería

adoptar decisiones imperativas, sino una vez efectuados los estudios convenientes y necesarios, señalar los caminos para la solución de los problemas. Y por otra parte, nada impide en los estados la creación de centros paralelos de investigación y estudio.

B) Esencia y fines de la institución: La definición del art. 537 fue el resultado del proceso de formación de la Ley. El servicio público del empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan proporcionar ocupación a los trabajadores.

En la Ley Federal del Trabajo de 1970, se estableció las funciones del Servicio Público del Empleo, en el artículo quinientos treinta y ocho, el cual tomamos del libro de Mario De la Cueva:

“Artículo 538.- Las funciones atribuidas al Servicio Público del Empleo son las siguientes:

- I. Llevar un registro de las personas que soliciten empleo y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes;
- II. Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes;
- III. Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política de pleno empleo;

- IV. Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes; y
- V. Las demás que les confieren las leyes".²⁴

Se puede observar en la Ley Federal del Trabajo de 1970, las nuevas funciones del Servicio Público del Empleo que eran las de investigación, estudio y formulación de propuestas para una política del pleno empleo, las cuales rompieron el cerco de las agencias de colocación como un simple relacionar a los trabajadores con los patronos que pudieran utilizar sus servicios, y entró de lleno al problema nacional de la economía y del empleo de la mano de obra.

2.2 LA APARICION DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO EN LA LEGISLACION MEXICANA

El interés por la capacitación y el adiestramiento es tan antiguo como el hombre, ya que si analizamos la historia del trabajo, podremos observar que el hombre ha creado todo tipo de estructuras para lograrlo. No hay trabajo, por modesto que parezca, que pueda desempeñarse sin un mínimo de conocimientos. Siendo evidente que la capacitación es uno de los motivos del trabajo, ya que nace con él mismo

²⁴ *Ibidem*, pág.92

y en la medida en que los implementos se van complicando, adquiere el desarrollo que el progreso le imprime.

“Los pueblos de la antigüedad, cuya primera etapa culminó con la gran civilización romana, idearon una estructura de trabajo, sobre la base de la habilidad y la destreza en los gremios que alcanzó pleno auge en la Edad Media. El maestro es poseedor del máximo conocimiento; el oficial ejecuta el trabajo que el maestro le encomienda; el aprendiz va enterándose de la técnica y del arte para manejo de los instrumentos y la transformación de la materia prima en objetos necesarios para el comercio”²⁵.

Sin embargo en la legislación de nuestro país, específicamente en la Constitución de 1917, la capacitación y el adiestramiento no fue regulada. Fue hasta en la primera Ley Federal del Trabajo de 1931 que surgió uno de los antecedentes legales de la capacitación y el adiestramiento, el cual era el contrato de aprendizaje. Pero debido a los múltiples abusos que originaron dicho contrato, este a su vez fue sustituido, en la ley de 1970. Siendo hasta el año de 1978 que la capacitación y el adiestramiento, se elevo a rango constitucional. Por lo que desde ese año, hasta nuestros días se han realizado diversos cambios, reformas y adiciones en nuestra legislación, referente a la capacitación y adiestramiento.

²⁵ Alberto. BRICEÑO RUIZ. Ob. Cit. Pág. 274

2.2.1 EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917

En la vigésima tercera sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 26 de diciembre, se inicio la discusión del artículo 5° constitucional, surgió la idea por parte de un grupo de diputados, de incluir en él bases reguladoras de trabajo, oponiéndose a esta iniciativa un grupo renovador. Pero después de arduas y acaloradas polémicas llegaron a un acuerdo que consistió en consignar, en un capítulo especial las bases reguladoras del trabajo.

Finalmente aceptado lo anterior, se trabajo privadamente entre los representantes de uno y de otro grupo con intervención del Secretario de Gobernación. Se formuló un proyecto del artículo 123, el cual fue sometido a la consideración del Constituyente y finalmente aprobado sin mayores discusiones.

El artículo 123 de la Constitución de 1917, estaba integrado por treinta fracciones, pero únicamente haremos mención en forma general del contenido de dicho artículo explicado por Castorena, el cual es el siguiente:

“CONTENIDO DEL ARTICULO 123. El artículo 123 (texto primitivo) sentó bases generales sobre las siguientes materias:

- a) El contrato de trabajo, que comprende los principios acerca de la jornada de trabajo, el descanso semanal, el salario, los riesgos profesionales y el despido de los trabajadores.

- b) Trabajo de menores y mujeres, concreta la edad de admisión y la jornada de trabajo de los primeros; prohíbe ocupar a unos y otras en labores insalubres y peligrosas; en trabajos nocturnos; en horas extraordinarias; en centros de vicio. Reglamenta el trabajo de las mujeres en estado de embarazo y durante el período de lactancia.

- c) Asociación Profesional. La instituye a favor de los obreros y de los patrones y rodea su ejercicio de las debidas garantías.

- d) Huelga. Otorga este derecho a los trabajadores para equilibrar su situación jurídica frente a los patrones.

- e) Paros. Se refiere a los términos en que se concede a los patrones la suspensión del trabajo. Previa autorización, pueden, cuando el exceso de producción lo haga necesario y para mantener los precios en un límite costeable, suspender los trabajos de sus factorías o comercios, lo que equivale a prohibir el uso del lock out, o sea el derecho de los patrones de suspender el trabajo a fin de obtener que los trabajadores se allanen a sus pretensiones.

f) Servicios para la Comunidad. Los necesarios para la sociedad, el establecimiento de escuelas elementales y enfermerías, así como la obligación de destinar cinco mil metros cuadrados de terreno para los servicios públicos, corren a cargo del patrón cuando la localidad carece de ellos.

g) Arbitraje. Instituye las Juntas de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento y decisión de los conflictos de trabajo.

h) Previsión Social. Declaró de utilidad pública las cajas de seguros; las cooperativas para la construcción de casas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores e instituyó el patrimonio de familia.

i) Carácter imperativo de las normas legales. Las cláusulas (no el contrato) del contrato de trabajo que impliquen renuncia a cualquier derecho que las leyes concedan a los trabajadores, son nulas.

j) Generalidades. Las bases constitucionales rigen el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados y artesanos, y además el que dimana de todo contrato de trabajo.

k) Los Congresos de los Estados fueron facultados para legislar en materia de trabajo, sin contravenir las bases anteriores”²⁶.

²⁶ J. de Jesús, CASTORENA. Ob. Cit. Pág. 47

Como podemos observar el artículo 123 de la Constitución de 1917, nunca habla acerca de la capacitación y el adiestramiento, ni menciona por lo menos dentro de su contenido general base alguna que sirva como precedente de la capacitación y adiestramiento.

2.2.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, se estableció el primer precedente de la capacitación y adiestramiento, al referirse al contrato de aprendizaje el cual se encontraba establecido en el artículo 218, mismo que lo tomamos textualmente de lo mencionado por De Buen, el cual dice:

“Artículo 218.- 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 oficio y la retribución convenida”.²⁷

Como se puede observar, el artículo anterior no establece un salario mínimo, únicamente consideró la retribución por los servicios dividida en dos partes:

- 1) La enseñanza en un arte u oficio
- 2) La retribución convenida

²⁷ Néstor. DE BUEN, Ob. Cit., Tomo II, pág. 310

“Estimó obligatorio el admitir aprendices en cada empresa (artículo 221), en número no menor del cinco por ciento de la totalidad de los trabajadores de cada profesión u oficio; cuando el número de los trabajadores que hubiere en un oficio no llegare a veinte, se permitía un aprendiz.

Entre las obligaciones que se imponían al aprendiz (art. 223), estaban las de obedecer al maestro o patrón, observar buenas costumbres y guardar respeto y consideración al patrón, al maestro y a sus familiares; cuidar los materiales y herramientas de trabajo, tener reserva respecto a la vida privada del maestro en el desempeño del trabajo ¿Cómo podría el aprendiz buscar más economía, si no era en detrimento de su propio derecho?.

Se facilitó el despido del aprendiz (art. 225), al permitir que el patrón o el maestro pudieran hacerlo por: a) faltas graves de consideración y respeto a él o a su familia; causal de tal amplitud que podía abarcar casi cualquier situación; b) incapacidad manifiesta del aprendiz para el arte u oficio de que se trate, lo que fue invocado sin límite y a conveniencia del patrón, en detrimento de los derechos de los aprendices. El patrón no estaba obligado a reinstalar al aprendiz (art. 124-III), aún cuando se acreditara la injustificación del despido.

Cuando el aprendiz, se separaba del trabajo por culpa del patrón o del maestro, sólo recibía como indemnización el pago del mes y

medio de salario (art. 226). Se les negó, además el derecho a participar en el reparto de utilidades de las empresas (artículo 100-Q,V)".²⁸

Es fácil observar que las disposiciones anteriores dieron pie a múltiples abusos ya que argumentando el pretexto de la enseñanza, dejaban de pagar los salarios a los trabajadores o en su caso pagarles salarios reducidos. Sin embargo lo anterior sirvió, para que en la Ley Federal del Trabajo de 1970 se suprimiera dicho Contrato de Aprendizaje.

2.2.3 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

Como hemos dicho en páginas anteriores, en la Ley del Trabajo de 1931 se establecía el contrato de aprendizaje, mismo que fue uno de los precedentes legales que dieron origen a la capacitación y adiestramiento, pero este a su vez fue suprimido en la Ley Federal del Trabajo de 1970.

“En lugar del contrato de aprendizaje, se incluyó en el art. 132, relacionado con las obligaciones patronales la frac. XV cuyo texto es expresivo, por sí mismo, de su absoluta ineficacia. Vale la pena reproducirlo a continuación:

“Art. 132.- Son obligaciones de los patrones...

²⁸ Alberto. BRICEÑO RUIZ. Ob. Cit., pág. 275

XV.- Organizar permanentemente a periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que, de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades de trabajo de los estados, Territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas”²⁹.

“La iniciativa presidencial de 1968 empleó únicamente la palabra capacitación en el artículo 132, frac. XV, pero la Cámara de Diputados adicionó la norma diciendo capacitación o adiestramiento. La única explicación que existe sobre la adición se encuentra en el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara, que dice: Se modifica la fracción XV del artículo 132 para hacerla más flexible a fin de que cumpla sus objetivos de capacitación y adiestramiento en forma más expedita. Con esa adición, la Cámara de diputados creó un galimatías más, igual que hizo con ese malhadado artículo quinto transitorio, del que todavía no sabemos por que ha sido suprimido”³⁰

²⁹ Néstor, DE BUEN. Ob. Cit., Tomo II, pág. 311

³ Mario, DE LA CUEVA. Ob. Cit. Tomo II, pág. 84

Como hemos podido observar, una nueva tendencia se empezó a marcar en la Ley Federal del Trabajo de 1970, en materia de capacitación y adiestramiento. Sin embargo, la obligación de brindar capacitación y adiestramiento no fue llevada a la práctica, sólo algunos industriales que por su propia decisión quisieron brindarla, establecieron reglas de capacitación y adiestramiento generalmente por la vía de la contratación colectiva. Es por ello que hasta el año de 1977 se tomó la iniciativa de que la capacitación y adiestramiento se elevara a rango constitucional.

2.2.4 LA ELEVACION A RANGO CONSTITUCIONAL DE LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO EN 1978

El Presidente José López Portillo, con fecha 4 de octubre de 1977, presentó una iniciativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dicha iniciativa tenía el propósito de adicionar la fracción XIII del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

"En la exposición de motivos contenida en la Iniciativa se destaca que la modificación de la tecnología es constante por lo que nuestra economía, que carece de los medios para atender a ese fenómeno, sufre las consecuencias, dada la baja productividad que de ello deriva. Por otra parte se invoca que una adecuada formación profesional libera al

trabajador del temor y la angustia que le impone el reconocimiento de su falta de adaptación a las innovaciones técnicas y de los vicios derivados de los hábitos incorrectos en el trabajo. Además se señala que resulta necesario legislar sobre la capacitación para beneficiar a los dos elementos básicos de la producción estableciendo, al mismo tiempo, una garantía social a favor de los trabajadores y un beneficio para los empresarios al permitirles obtener mejores niveles de calidad y un aprovechamiento más adecuado de sus bienes de activo fijo.

A pesar de que la Iniciativa propuso la adición de la frac. XIII del apartado "A", el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados aprobaron dejar como texto de la frac. XIII del Apartado "A" el de la Iniciativa, incorporando la antigua frac. XIII como párrafos cuarto y quinto de la frac. XII. El texto definitivo fue promulgado el 30 de diciembre de 1977 y se publicó en el DO de la Federación del 9 de enero de 1978, para quedar como sigue:

Fracción XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

En el mismo decreto se incluyó la reforma de la fracción XXXI del Apartado "A" relacionada con la competencia de las autoridades federales en materia laboral".³¹

2.3 LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, ASI COMO LA CREACION DEL "SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO", EN EL AÑO DE 1978

"Con fecha 7 de abril de 1978, y aprovechando un Período Extraordinario de Sesiones convocado al efecto, el titular del Poder Ejecutivo presentó la Iniciativa de reformas y adiciones a la LFT. Una vez aprobada por el Congreso, el Presidente de la República la promulgó. Fue publicada en el DO de la Federación, del día 28 de abril de 1978. Su entrada en vigor, como es costumbre cuando se trata de importantes reformas sociales, se produjo el 1° de mayo del mismo año.

De Buen realizó un análisis de las disposiciones que entraron en vigor el 1° de mayo de 1978, mismo análisis es el siguiente:

A reserva de hacer el análisis detallado de estas disposiciones vale la pena destacar los siguientes aspectos de la reforma:

³¹ Néstor, DE BUEN. Ob. Cit., Tomo II pág. 313 y 314

1. La adición del artículo 3° de la ley, para indicar que es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

2. La modificación del art. 25 relativo al contenido necesario de los contratos individuales de trabajo, que deberán incluir también, al tenor de la nueva frac. VIII, la indicación de que los trabajadores serán capacitados y adiestrados en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en las empresas, conforme a lo dispuesto en la ley.

3. La reducción de la fracción XV. Del art. 132 para establecer, simple y sencillamente, que los patronos están obligados a proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en los términos del Capítulo III-bis del título cuarto.

4. La modificación del art. 159, relacionado con los derechos de antigüedad y ascenso, y que se reestructura para dar entrada al concepto de cobertura escalafonaria de las vacantes y de los puestos de nueva creación cuando ello sea posible, estableciendo que de no haber trabajadores aptos en la empresa para esos puestos nuevos, y de no existir estipulación en contrario en los contratos colectivos de trabajo, el patrón podrá contratarlos libremente.

5. Adaptación del capítulo relacionado con el trabajo de los

menores, a las nuevas reglas sobre capacitación y adiestramiento.

6. Modificación de las reglas concernientes a los contratos colectivos de trabajo y a los contratos-ley, para incluir, como contenido necesario de los mismos, las cláusulas relativas a la formación profesional.

7. La inclusión, como servicio social, del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, que quedaría a cargo de la UCECA, organismo desconcentrado dependiente de la STPS.

El capítulo III- bis se integra con veinticuatro arts. nuevos (del 153-A al 153-X) que determinan las obligaciones y derechos de patronos y trabajadores en la materia, fijan las reglas básicas de la capacitación y el adiestramiento; la intervención de las autoridades federales y el respaldo orgánico del Sistema, mediante la participación de las partes interesadas (comisiones mixtas de empresas) y su control a través de la Unidad Coordinadora.

Los artículos adicionados en otros capítulos de la ley determinan la competencia federal en materia de capacitación y adiestramiento, sin perjuicio del auxilio que habrán de brindarles las autoridades locales y la creación de Consejos Consultivos tripartitos, que

apoyarían a la Unidad Coordinadora del Empleo Capacitación y Adiestramiento, tanto a nivel federal como estatal”.³²

La Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento desapareció por reformas de la Ley Federal del Trabajo en 1983.

Como hemos podido observar, la capacitación y el adiestramiento, fue adquiriendo a través del paso de los años, la importancia que realmente era necesaria para los trabajadores. Siendo uno de los años más importantes de la capacitación y el adiestramiento 1978, año que la capacitación y el adiestramiento se elevo a rango constitucional, y fue creado como autoridad de trabajo “**EL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO**”, materia del presente trabajo de investigación.

2.4 ARTICULOS VIGENTES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, QUE DAN MARCO JURIDICO AL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

El Título Once de la Ley Federal del Trabajo actual, se refiere a las Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, por lo cual en

³² Ibidem, pág. 315

su capítulo IV, nos menciona específicamente al SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, por lo que a continuación transcribiremos en su totalidad los artículos de este capítulo:

“Artículo 537. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.”

“Artículo 538.- El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competan las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior.”

“Artículo 539.- De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

I. En materia de promoción de empleos:

- a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana;
- b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento;
- c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo;
- e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su correcta ejecución;
- f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra;
- g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas; y

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

II. En materia de colocación de trabajadores:

- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos;
- b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas;
- c) Vigilar que las entidades privadas a que alude el inciso anterior, cumplan las obligaciones que les imponga esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales;
- d) Intervenir, en coordinación con las respectivas Unidades Administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero;
- e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las Entidades Federativas; y

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

III. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

- a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
- b) Estudiar y, en su caso, sugerir la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos Comités;
- c) Estudiar y, en su caso, sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda;
- d) Autorizar y registrar, en los términos del artículo 153-C, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y a los trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;

- e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten;
- f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar a los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B;
- g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto;
- h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;
- i) En general, realizar todas aquéllas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales:

- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las materias industriales o actividades; y
- b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos confieren a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.”

“Artículo 539-A. Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada por un Consejo Consultivo integrado por representantes del Sector Público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patrones, a razón de cinco miembros para cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

Por el sector Público participarán sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de la Secretaría de Educación Pública; de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los representantes de las organizaciones obreras y de las patronales, serán designados conforme a las bases que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Consejo Consultivo será presidido por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, fungirá como secretario del mismo, el funcionario que determine el titular de la propia Secretaría, y su funcionamiento se regirá por el Reglamento que expida el propio Consejo.”

“Artículo 539-B. Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local y para la realización de las actividades que se contraen las fracciones III y IV del artículo 539, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada por Consejos Consultivos Estatales estarán formados por el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, quien los presidirá; sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones patronales de la Entidad. El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión y el Gobernador de la entidad Federativa que corresponde expedirán, conjuntamente, las bases conforme a las cuales deban designarse los representantes de los trabajadores y de los patrones en los Consejos Consultivos designados y formularán, al efecto, las invitaciones que se requieran. Los consejos consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funcionamiento interno al reglamento que al efecto expida cada uno de ellos.”

“Artículo 539-C. Las autoridades laborales estatales auxiliarán a la Secretaría del Trabajo y Previsión social, para el desempeño de sus funciones, de acuerdo a los que establecen los artículos 527-A y 529.”

“Artículo 539-D. El servicio para la colocación de los trabajadores será invariablemente gratuito para ello y será proporcionado, según el régimen de aplicación de ésta Ley, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por los órganos competentes de las Entidades Federativas, de conformidad por lo establecido por la fracción II del artículo 539, en ambos casos.”

“Artículo 539-E. Podrán participar en la prestación del servicio a que se refiere el artículo anterior, otras dependencias oficiales, instituciones docentes, organizaciones sindicales o patronales, instituciones de beneficencia y demás asociaciones civiles que no persigan fines de lucro. En estos casos lo harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para fines de registro y control y para que esté en posibilidades de coordinar las acciones en esta materia.”

“Artículo 539-F. Las autorizaciones para el funcionamiento de agencias de colocaciones, con fines lucrativos solo podrán otorgarse excepcionalmente, para la contratación de trabajos que deban realizar trabajos especiales.

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

Se puede observar en los artículos vigentes de la Ley Federal del Trabajo que dan marco jurídico al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, que son cuatro sus objetivos primordiales, el primero estudiar y promover la generación de empleos; el segundo promover y supervisar la colocación de los trabajadores; el tercero organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y el cuarto registrar las constancias de habilidades laborales. Se puede observar que dentro de estos dos últimos objetivos del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, estos se encuentran enfocados principalmente a la regulación de la capacitación que los patrones deben brindar a los trabajadores que ya se encuentran laborando dentro de su empresa.

Es por ello que dentro del proceso de nuestro trabajo de investigación, nos abocaremos a los dos primeros objetivos del Servicio

Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; toda vez que consideramos que la generación de empleos y colocación de trabajadores, es un beneficio para el gran número de población que se encuentra desempleada ó mal remunerada el cual es uno de los lineamientos de dichos objetivos.

Algo criticable al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es que en la práctica no autoriza ni registra el funcionamiento de las agencias privadas que se dedican a la colocación de personas, de lo cual se encuentra obligada dicha autoridad de trabajo dentro de sus funciones, es por ello que dichas agencias de colocación, cometen una gran serie de abusos en contra de las personas desempleadas.

Consideramos que el proceso para la creación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, como autoridad de trabajo, se realizó a lo largo de muchos años. Influyo para su creación el proceso de modernización económica y de cambio estructural que tiene lugar en México, la capacitación de la población trabajadora desempeña un papel estratégico, especialmente si se considera que en nuestro país las dos terceras partes de la población se integrarán al mercado laboral a principios de nuestro siglo.

CAPITULO 3.- ESTRUCTURA ORGANICA QUE ENMARCA AL “SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO”

En los dos anteriores capítulos hemos observado el marco conceptual que engloba el presente trabajo de investigación, así como los antecedentes jurídicos del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Es por ello que en éste capítulo nos enfocaremos al estudio de cómo se encuentra estructurada orgánicamente dicha autoridad de trabajo, de que leyes y reglamentos depende, de cual organismo público deriva, de cuantos departamentos está conformado y que funciones realizan, así como con cuantas oficinas cuenta.

3.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El artículo 41 Constitucional declara expresamente que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; y la configuración que el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, consignándose en la propia Ley

fundamental las atribuciones y facultades de cada uno de estos poderes públicos.

Es preciso apuntar que tanto la Administración Pública Federal, como la administración de las Entidades Federativas y de los Municipios no se rigen por un solo cuerpo legal, sino por todo un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las Leyes Orgánicas y Reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada unas de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los reglamentos de organización y métodos, las circulares, acuerdos, instrucciones y demás normas aplicables.

“La evolución legislativa, en relación a las estructuras del poder Ejecutivo Federal, culminó con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, misma que con varias reformas, las últimas publicadas en el Diario Oficial del 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, 31 de diciembre de 1994 y 4 de diciembre de 1997, continúan en vigor”.³³

³³ Miguel. ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima segunda ed., editorial Porrúa, México, 1998, pág. 167

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se constituyó originalmente por cincuenta y seis artículos, los cuales algunos han sido derogados; y por seis artículos transitorios.

En primer lugar, cabe mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal comprende en su contexto a la administración central, así como la administración indirecta, o sea, la descentralización, la desconcentración, las sociedades mercantiles de estado y los fideicomisos públicos, que dicha ley denomina genéricamente Administración Paraestatal.

“Haciendo un análisis y evaluación de la LOAPF, observamos que reconoce la posibilidad de los acuerdos colectivos del Jefe de Estado, con los titulares de la Administración, tanto Central, como Paraestatal.

Precisa tanto la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia, así como su contenido.

Otra novedad, la constituye la obligación de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas y con los municipios.

Se hace una reestructuración de áreas entre las Secretarías: hay quien afirma que desaparecieron las anteriores, pero en mi opinión, continúan las mismas estructuras, con cambio de nombre y modificación de competencias.

Algunas conclusiones que podemos obtener respecto de la regulación de la Administración Paraestatal, es el hecho de que los organismos de ese sector, deben coordinarse en su actividad.

De acuerdo con las coordinaciones por sectores que establece la LOAPF, art. 9, era ya muy discutible que se encontrase en vigor la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal la cual fue abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La actual ley establece con toda claridad, la necesidad de que los organismos y empresas, actúen conforme a los lineamientos que fije el Presidente de la República, con los programas políticos, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional se establezca, coordinándose las unidades respectivas, a través de la Secretaría de Estado, o Departamento o autoridades competentes en el ramo.

Esta coordinación, y el hecho de que están sujetas a restricciones y obligadas a seguir una política determinada conforme a prioridades, dentro de un plan de gobierno, establece jerarquías respecto de la unidad, cabeza de sector, y los organismos y sus directores, lo que

confirma nuestra opinión de que se trata de organismos ya sólo estrictamente administrativos, o técnicos, sino también políticos, dado que sus directores, también son nombrados y removidos por el Jefe de Estado y al determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, en mi concepto implica una dependencia jerárquica.”³⁴

Existen una serie de reglas que son comunes a las unidades que forman parte de la Administración Pública Federal Central. Esas reglas son las siguientes:

1. Las unidades que forman parte de la Administración Pública Central, tienen igual rango entre sí y no hay entre ellas, distinción alguna.
2. Tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en asuntos de su competencia, que emita el Presidente de la República.
3. Al frente de cada unidad administrativa, estará el titular, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen, en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales que les atribuyen su competencia.

³⁴ *Ibidem*, pág. 168-169

4. Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite de los asuntos de competencia de su dependencia. Para la mejor organización del Trabajo, podrán delegar en funcionarios subordinados, cualesquiera de sus facultades.

Como hemos observado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, regula la Administración Pública Central, de la cual depende directamente la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, es por ello que decidimos hablar dentro de nuestro trabajo de investigación de dicha Ley.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo cuarenta se establece las funciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Dichas funciones las veremos directamente en nuestro siguiente punto.

3.2 SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es el órgano más importante a través del cual el Presidente de la República interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social. Por ello, presentaremos los orígenes de su creación, sus funciones como autoridad integrante de la Administración Pública, así como sus funciones sociales.

Durante la etapa del Porfiriato (1876-1911), el país enfrentó severos problemas políticos, sociales, agrarios y laborales.

En el ámbito político se resentían las constantes reelecciones del general Porfirio Díaz; en lo económico, la pobreza del pueblo era extrema, en tanto la riqueza nacional se repartía en pocas manos.

La tierra en México, era casi la única fuente de riqueza, y se encontraba distribuida en un pequeño sector de la sociedad, provocando la explotación desmedida de los campesinos. En cuanto al ámbito laboral, las condiciones de trabajo del obrero eran infrahumanas; las jornadas de trabajo eran de por lo menos 14 horas, los salarios eran inferiores a los obtenidos por empleados extranjeros y la explotación no se limitaba a hombres, sino también eran partícipes de ella las mujeres y los menores de edad.

Como consecuencia de la política de Porfirio Díaz, el pueblo inconforme se manifestó por primera vez de manera organizada el 1° de julio de 1906 con el estallamiento de la huelga minera de Cananea Sonora, la cual fue seguida por la huelga textil de Río Blanco en Veracruz, siendo éstas el detonante de diversas huelgas a lo largo del país.

En 1910 estalla la revolución armada. En 1911 Porfirio Díaz se ve obligado a abandonar el poder, se convocan elecciones y asume la presidencia Francisco I. Madero decreta la creación del Departamento del

Trabajo el 28 de diciembre de 1911, el cual se adiciona a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, designándose a don Antonio Ramos Pedruza como primer Jefe del Departamento, cuya función sustantiva era fundamentalmente conciliatoria.

El Gobierno de Madero para contrarrestar la situación creada por la dictadura porfirista, establece la jornada de diez horas, se preocupa por la reglamentación de las labores fabriles de mujeres y menores y estimula la agrupación obrera, lo que trajo consigo la fundación de la Casa del Obrero Mundial.

“Después, en 1912, con intervención de la Oficina del Trabajo, los obreros de hilados y tejidos, organizados sindicalmente, tratan con los industriales y formulan, la primera tarifa de salarios y reglamentos de trabajo. El propósito de esta actividad laboralista es el siguiente:

El gobierno de la Revolución desecha la teoría abstencionista y adopta una nueva: intervención del Estado en las relaciones económicas, en los conflictos entre los factores de la producción. Esto es, se quiebra el principio individualista, entonces objeto de las instituciones sociales, para dar paso a la tendencia colectivista de interés por las cuestiones que afectan a los grupos humanos.

Las atribuciones del Departamento del Trabajo de 1911 son las siguientes:

- De reunir, ordenar y publicar datos e informaciones relacionados con el trabajo en la República.
- Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten.
- Procurar facilidades en el transporte de los obreros a las localidades a donde fueren contratados.
- Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados.”³⁵

La elección de Francisco I. Madero como presidente de la República Mexicana no terminó con las disputas políticas, éstas continuaron y ocasionaron inestabilidad nacional hasta 1920, periodo en el cual las sucesiones presidenciales se acompañaron de modificaciones organizacionales a las instituciones públicas.

Al asumir el poder Victoriano Huerta, en 1914, se crea la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual quedaba adscrito el Departamento de Trabajo.

³⁵ Alberto. TRUEBA URBINA. El Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, 2ª ed. editorial Porrúa, México, 1979, pág. 582

En 1915, siendo presidente Venustiano Carranza, declara nulas las acciones emprendidas por Huerta. Como consecuencia, el Departamento del Trabajo se incorpora la Secretaría de Gobernación y se elabora un proyecto de ley sobre el contrato de trabajo.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 123 establece los lineamientos a seguir en materia laboral, atendiendo a las necesidades de patrones y trabajadores. Nace el Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, sustantivo, administrativo y procesal, contenido en sus bases protectoras y reivindicatorias de los derechos del proletariado. Y el antiguo Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, paso a formar parte de una nueva Secretaría de Estado denominada de Industria, Comercio y Trabajo, por virtud de la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que promulgó el 25 de diciembre de 1917 el Presidente de la República don Venustiano Carranza, asignándose a ella la función de vigilar el cumplimiento de las normas laborales del país.

“El 27 de Agosto de 1931 se promulga la primera Ley Federal del Trabajo y el progreso de las relaciones laborales, aunados con el desenvolvimiento del sindicalismo obrero, propiciaron la autonomía administrativa del Departamento del Trabajo mediante la reforma del artículo 1° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de noviembre de 1932, promulgada por el Presidente Abelardo L. Rodríguez,

y a partir del 1° de enero de 1933 comenzó a funcionar independientemente y con atribuciones propias. Esta autonomía fue confirmada en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 22 de marzo de 1934.

El decreto que creó el Departamento del Trabajo y cambio la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por la Economía Nacional, está concebido en los términos siguientes:

Art. 1° Se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo Federal, que se denominará Departamento del Trabajo.

Art. 2° Corresponde al Departamento del Trabajo:

- Estudio, iniciativa y aplicación de la leyes federales del trabajo y sus reglamentos;
- Asociaciones obreras y patronales de resistencia;
- Contratos de trabajo;
- Inspección del mismo;
- Seguros Sociales;
- Congresos y reuniones Nacionales e Internacionales del Trabajo;

- Conciliación y prevención de los conflictos;
- Conflictos entre el capital y el trabajo, e intergremiales;
- Comisiones mixtas de empresas y otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos;
- Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje de Jurisdicción Federal;
- Procuraduría del Trabajo;
- Investigaciones e informaciones sociales, Oficina de Previsión Social e Higiene Industrial, incluyendo Bolsas de Trabajo y medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados.

Art. 3° La Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, se denominará Secretaría de la Economía Nacional.

Art. 4° Corresponde a la Secretaría de la Economía Nacional:

- El estudio, organización y defensa de la economía general del país, dentro de la esfera de sus atribuciones;
- La organización, normalización fomento y vigilancia de las industrias en general, con excepción de las de carácter agrícola;

- Minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección;
- Petróleo y demás combustibles minerales; concesiones, explotaciones exploraciones e inspección oficial; control del petróleo nacional;
- Reservas nacionales, su administración, contratación y explotación, catastro petrolero;
- Estudios geofísicos y exploraciones especiales;
- Control de la industria eléctrica, excepto las concesiones para aprovechamiento de aguas;
- Cámaras y asociaciones industriales;
- Comercio interior y exterior;
- Ley Orgánica del artículo 28 constitucional y sus reglamentos;
- Sociedades mercantiles;
- Sociedades cooperativas, con excepción de las cooperativas agrícolas de producción;
- Cámaras y asociaciones comerciales;

- Lonjas y corredores;
- Pesas y medidas;
- Propiedad industrial y mercantil;
- Exposiciones nacionales e internacionales, y turismo.

Art. 5° El Departamento de la Estadística Nacional se incorporará como una dependencia de la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección Nacional.

Art. 6° El Departamento de Seguros pasa a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Necesidades urgentes de carácter social originaron la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1940, que promovió el entonces Presidente de la República General Manuel Avila Camacho.

La reforma textualmente dice:

ARTICULO PRIMERO. Se reforman los artículos 1° y 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los cuales quedarán en los términos siguientes:

Art. 1° Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto, que en ciertos ramos debe seguirse, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes dependencias del ejecutivo:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de la Economía Nacional
- Secretaría de Agricultura y Fomento
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de la Asistencia Pública
- Secretaría de Marina

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Departamento Agrario

- Departamento de Salubridad Pública

- Departamento de Asuntos Indígenas

- Departamento del Distrito Federal

Art. 2° Se reforma la fracción IX del artículo 6° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para quedar en los siguientes términos:

IX. Organización, fomento y vigilancia de toda clase de Sociedades Cooperativas, exceptuando las de Consumo, formadas por trabajadores.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. Esta reforma entrará en vigor el primero de enero de 1941.

ARTICULO SEGUNDO. La Secretaría de la Economía Nacional pasará a la del Trabajo y Previsión Social todos los expedientes y documentos relacionados con el Ramo de Cooperativas de Consumo

formadas por trabajadores, así como el personal y muebles de las oficinas correspondientes”³⁶

Se han dado diversas reformas, hasta nuestros días, pero se ha conservado la estructura y funcionamiento de la mencionada Secretaría, con objeto de hacer más eficaz la intervención conciliatoria del gobierno en los conflictos obreros patronales.

3.2.1 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ejerce la política social, no la justicia social, que es distinta en la relaciones laborales, de manera que la fuerza política de la misma es evidente, así como su sistemática intervención conciliatoria en los conflictos colectivos y en algunos casos de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los cuales debería ser visible la tendencia tutelar de la Secretaría a favor de los trabajadores, para demostrar que no existe identificación entre el capital y el Poder Público: superestructura del régimen capitalista.

En este apartado nos vamos a referir a las diversas actividades de la Secretaría del Trabajo como órgano de la Administración Pública en

³⁶ *Ibidem*, pág. 583-585

ejercicio de funciones sociales que le encomiendan las leyes de la materia, es decir, las leyes del trabajo y la reglamentación de las mismas.

La Secretaría del Trabajo interviene conciliatoriamente, en casi todos los conflictos colectivos, nulificando en la especie a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya subordinación a dicha Secretaría en todos los conflictos no sólo colectivos, sino individuales, es pública y notoria, como desgraciadamente ocurre en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje que también han perdido su autonomía al convertirse en dependencias del poder Ejecutivo de las entidades Federativas. Sin embargo, no deja de ser importante y en ocasiones acertada la función conciliatoria de la Secretaría y de las Direcciones locales de Trabajo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza actividades que le señalan expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal del Trabajo, y son de dos categorías: administrativas y procesales, a saber:

A) ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo cuarenta de la Ley Orgánica de la Administración Pública, las siguientes facultades:

“Artículo 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos;
- II. Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;
- III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores;
- IV. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;
- V. Promover el incremento de la productividad del trabajo;
- VI. Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VII. Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento;**

- VIII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;
- IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;
- X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;
- XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;
- XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;
- XIV. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

- XV. Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo; de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley;
- XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;
- XVIII. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, y
- XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”

Por lo que respecta a la vigilancia que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe hacer de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo y de sus reglamentos respectivos, se concreta a las industrias y zonas siguientes: industria textil y eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería e hidrocarburos, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal y a las regidas por contratos colectivos obligatorios y a los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas federales, así como a los demás que consigna el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo. También cuando se trate de empresas que sean administradas en forma directa o

descentralizada por el Gobierno Federal y en materia educativa, en relación a las obligaciones de los patrones, en la forma y términos a que se refiere la mencionada Legislación Laboral.

Le corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de su departamento de Registro de Asociaciones, el reconocimiento y registro de las asociaciones profesionales de obreros y patrones de jurisdicción federal, así como todos los asuntos con ella relacionados, y de acuerdo con el artículo 384 de La Ley Federal del Trabajo, también le incumbe el registro de las federaciones y confederaciones de sindicatos.

A través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, institución creada para el patrocinio gratuito de los trabajadores y regulada en los artículos 530 a 536 de la Ley Federal del Trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la obligación de cuidar que la justicia que administren los tribunales del trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de la ley para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

La Ley Federal del Trabajo así mismo señala atribuciones a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en lo relativo a la organización de las Juntas Federales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, según se desprende de los artículos 592, 593, 594 y 595, sin que la

injerencia en la organización de los tribunales federales del trabajo presuponga jurídicamente subordinación de éstos a aquella, porque repetimos una vez más, las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje son órganos jurídicos estatales, autónomos, de carácter social, e independientes del poder Ejecutivo en teoría.

También ejerce una importante función social la Secretaría del Trabajo por medio de su cuerpo de inspectores cuyas funciones regula la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos respectivos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social también ejecuta funciones de vigilancia, en relación con las cuestiones del Seguro Social de los trabajadores y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera, y en asuntos internacionales del trabajo tiene una intervención relevante. Tampoco debe pasar inadvertida su injerencia en la fijación de los salarios mínimos y en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

B) ACTIVIDADES PROCESALES

La Ley Federal del Trabajo ha confiado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, algunas funciones procesales, lo que lejos de constituir un acierto ha servido para establecer una confusión inconveniente entre actividades de muy distinta naturaleza y para plantear cuestiones de difícil solución, cuando se examinan desde un punto de vista rigurosamente técnico.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Entre las funciones típicamente procesales de la Secretaría se encuentran las actividades que realiza en el proceso respectivo para la declaración oficial de obligatoriedad de los contratos colectivos de trabajo, es decir, para la elaboración de los contratos-ley. Asimismo tiene otras que señalan las leyes y reglamentos de trabajo y previsión social.

Hemos observado dentro del desarrollo del presente capítulo, que las atribuciones y facultades de los poderes públicos se consignan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las funciones de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, dentro de las dependencias centralizadas se establece la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; así mismo se ha establecido que las dependencias centralizadas, como en el caso que nos ocupa la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene diversas funciones, las cuales se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la Ley Federal del Trabajo, así como algunas otras funciones reglamentarias en materia del trabajo y previsión social, las cuales veremos en el desarrollo del siguiente punto.

3.3 DIVERSIDAD DE REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

La Administración Pública, como es bien sabido, está concretizada en el Poder Ejecutivo, es decir, en el Presidente de la

República y en los órganos o autoridades que de él dependen. En el derecho mexicano, la administración pública puede ser federal o local, en concordancia con el Estado Federal que se integra por los poderes de la Federación y de los Estados miembros. La penetración del derecho del trabajo en el estado moderno fortaleció las funciones públicas, encomendándole al Poder Ejecutivo actividades sociales encaminadas a la protección, tutela y redención de los obreros y campesinos, de los económicamente débiles, concretamente de la clase obrera, ya que en los regímenes capitalistas la división de clases es evidente: por un lado los poseedores, propietarios o explotadores, y por el otro los desposeídos, los que viven de su trabajo y para quienes se han dictado leyes y reglamentos administrativos de protección y asistencia.

Consiguientemente, la actividad administrativa del Estado moderno se ejerce a través de ordenanzas, decretos, reglamentos, resoluciones o decisiones, para el efecto de la aplicación rigurosa de las normas del trabajo y de la previsión social. Los administrativos entienden por administrar o por función administrativa, no sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado; pero es necesario agregar a este concepto rígido de administración pública, las nuevas funciones sociales conferidas al Estado político en nuestra Constitución de 1917 y particularmente a los poderes públicos, legislativo y ejecutivo, y también al judicial en cuanto se otorgan facultades a los tribunales federales en el juicio de amparo para suplir las quejas deficientes de los trabajadores. Así

pues, en las relaciones laborales no sólo se aplican las normas del artículo 123 y las leyes del trabajo expedidas por el Congreso de la Unión, sino también los reglamentos del Poder Ejecutivo, presencia de la Administración Pública en el campo social, en cuyo caso la actividad que realiza es también social.

Ahora bien, en el Estado mexicano que emana de las normas de la Constitución de 1917, la función administrativa puede ser federal o local, en los términos de los artículos 40, 41 y 115, por ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, ejerciendo el pueblo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por lo de los Estados, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. En esta cuestión y en el orden puramente administrativo, tanto el Poder Ejecutivo Federal como los Poderes Ejecutivos locales, ejercen no sólo funciones públicas sino funciones sociales, específicamente cuando dentro de su jurisdicción ejecutan o aplican las leyes del trabajo y de la previsión social para la satisfacción de los intereses que las mismas protegen y que son aquellas que corresponden a la tutela y reivindicación de los trabajadores.

Integran sendos capítulos de derecho administrativo del trabajo las funciones que realizan en el orden administrativo el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, por sí o a través de

sus órganos o autoridades administrativas que de ellos dependen en la conciliación de conflictos laborales y en la tutela de los trabajadores.

Conforme al artículo 123 tienen jurisdicción concurrente para aplicar las leyes del trabajo, tanto el Poder Ejecutivo Federal como los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas dentro de sus territorios y siempre que no se trate de asuntos reservados a las autoridades federales, como por ejemplo: la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, etc., que constituyen las materias a que se refiere específicamente la fracción XXXI del artículo 123. En consecuencia, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades locales en los asuntos no reservadas a las autoridades federales, y en relación con las funciones administrativas de aplicar las leyes, tanto el Ejecutivo Federal como los ejecutivos locales, pueden valerse de decretos, reglamentos, ordenanzas, resoluciones o decisiones, aunque corresponde expresamente al Poder Ejecutivo Federal dictar reglamentos del trabajo y de la previsión social, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la legislación laboral que es federal.

La facultad reglamentaria corresponde pues, al Presidente de la República o encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, no obstante que los reglamentos tienen las mismas características de la ley desde el punto de vista material, porque el artículo 89, fracción I, de la ley fundamental, es preciso al respecto: Promulgar y ejecutar las leyes que

expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. En ejercicio de esta facultad, el Presidente de la República ha expedido reglamentos administrativos en materia laboral y de previsión social, que no sólo complementan la legislación del trabajo, sino que facilitan la aplicación de las disposiciones laborales en función de tutelar al trabajador, inspirados en la naturaleza social de las normas del artículo 123 de la Constitución.

Los Gobernadores de los Estados y Territorios y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, estaban facultados conforme a la Ley Federal del Trabajo de 1931, para expedir en las áreas de su competencia reglamentos de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y de la Inspección del Trabajo.

En consecuencia, los reglamentos laborales y de previsión social son parte integrante del derecho administrativo del trabajo, enriqueciéndolo a través de los actos administrativos laborales que realizan los órganos públicos y sociales del trabajo; en la inteligencia de que en la materia de que se trata, el propósito de los reglamentos y de los actos administrativos no entraña un servicio público, sino un servicio social en función de tutelar a los que forman la clase trabajadora.

“La actividad administrativa del trabajo y de la previsión social se contempla a través de la diversidad de reglamentos que se

derivan de estas ramas de nuestro derecho social del trabajo. Podemos clasificar dichos reglamentos en cinco grupos:

- A) Los que se concretan a tutelar la prestación de los servicios, a fin de evitar que se violen los derechos de los trabajadores y las normas reguladoras de las relaciones de trabajo.
- B) Los que se refieren a la tutela de la prestación de servicios, en cuanto atañen al cuidado y salud de los trabajadores, previniendo peligros y riesgos, etc.
- C) Los que consignan las actividades de las autoridades públicas en ejercicio de funciones sociales, o sea los reglamentos internos de las Secretarías de Estado.
- D) Los que norman el funcionamiento de la administración de justicia laboral, así como las facultades y obligaciones de los funcionarios y empleados.
- E) Los que se concretan al funcionamiento de los institutos de previsión social.

En dichos reglamentos se consignan sanciones para los casos de infracción patronal, así como disposiciones adjetivas que facilitan la observancia del orden jurídico-social en las relaciones laborales.

Los reglamentos administrativos laborales y de previsión social, que se compilan en este lugar son antiguos. El primero fue expedido en el año de 1912 por el Presidente Madero. Otros en el año de 1934 por el Presidente Avila Camacho en 1946. Es urgente la revisión de los reglamentos para ponerlos a tono con el desarrollo industrial, y también con el fin de mejorar la tutela de los trabajadores. Sin embargo, en la dinámica de las relaciones de producción y laborales, se pueden aplicar, además, las nuevas normas de la tecnología de nuestro tiempo, para la protección de la clase trabajadora.”³⁷

3.3.1 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Hemos establecido plenamente la diversidad de reglamentos administrativos que regulan el trabajo y previsión social, dentro de ellos se encuentran aquéllos que consignan las actividades de las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones sociales, o sea los reglamentos internos de las Secretarías de Estado, en el caso que nos ocupa propiamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es por ello que nos referiremos concretamente al Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

³⁷ Alberto, TRUEBA URBINA. ob. cit., pág. 560-561

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fue promulgado por el presidente José López Portillo, por lo cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de marzo de 1977. El 30 de junio de 1998, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el cual abroga al anterior Reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de fecha 8 de abril de 1997, conforme al cual ha venido desempeñando sus actividades. El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de 1998 cuenta con 36 artículos, así como con tres artículos transitorios.

En el artículo segundo de dicho reglamento, se establece que para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social contará con diversos servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados. Dentro de Dichas Unidades Administrativas se encuentra establecida la Dirección General del Empleo, misma que se encuentra regulada dentro del artículo décimo noveno de dicho reglamento, la cual se encarga del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en materia de colocación de trabajadores. Debido a la importancia de esta dirección, la veremos de forma individual en nuestro siguiente punto.

3.3.1.1 DIRECCION GENERAL DE EMPLEO

El artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1998, establece cuales son las facultades de la Dirección General de Empleo, de la cual depende directamente el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, dichas facultades son las siguientes:

“Artículo 19. Corresponde a la Dirección General de Empleo:

- I. Coordinar, conjuntamente con la Dirección General de Capacitación y Productividad, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- II. Apoyar la formulación de políticas, programas y líneas de acción para ampliar las oportunidades de empleo de la población tanto urbana como rural;
- III. Participar en estudios para determinar las causas del desempleo y subempleo de la mano de obra rural y urbana;
- IV. Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

- V. Promover directa o indirectamente el aumento de las oportunidades de empleo;
- VI. Proporcionar asesoría para la colocación adecuada de los trabajadores a través de la coordinación de las oficinas del Servicio Nacional de Empleo a nivel federal y estatal;
- VII. Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes hacia los empleos que les resulten idóneos;
- VIII. Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de trabajo;
- IX. Proponer la celebración de convenios de coordinación en materia de empleo y colocación de trabajadores, entre la Federación y las entidades federativas y el Distrito Federal y, en su caso proveer su ejecución;
- X. Proponer lineamientos para la prestación del servicio de colocación de trabajadores y autorizar o registrar, según el caso, a las agencias, dependencias, organizaciones o instituciones que se dediquen a ello;

- XI. Vigilar que las entidades privadas a las que alude la fracción anterior, cumplan las obligaciones que les impongan la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales; cuando la vigilancia requiera actos de visita, se efectuará por conducto de las autoridades competentes;

- XII. Intervenir conjuntamente con la Coordinación General de Asuntos Internacionales, y en forma coordinada con las respectivas autoridades administrativas de las Secretarías de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios al extranjero, y

- XIII. Diseñar e instrumentar programas para la formación y capacitación de empleados del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.”

En la fracción primera del mencionado artículo 19 se establece que le corresponde a la Dirección General de Empleo coordinar, conjuntamente con la Dirección General de Capacitación y Productividad, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, pero debido a que únicamente nos referimos a los dos primeros objetivos del artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo los cuales son los de estudiar y promover la generación de empleos, así como promover y supervisar la colocación de trabajadores, no analizaremos lo que realiza conjuntamente

con la Dirección General de Capacitación y Productividad, debido a que dicha dirección se encarga de supervisar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores que ya se encuentran laborando, así como lo establecido en el punto tres y cuatro del artículo 537, conjuntamente con la Dirección General de Empleo.

Como podemos observar, los objetivos principales de la Dirección General de Empleo son los de promover el aumento de las oportunidades de empleo, orientar y supervisar la colocación de trabajadores, establecer y promover los mecanismos de coordinación con los distintos sectores y entidades involucradas tanto en los procesos de planeación del empleo como diseño, reinstrumentación y operación de políticas, programas y acciones para lograr el desarrollo equilibrado del país.

La Dirección General de Empleo, en congruencia con los lineamientos establecidos en la Ley de Planeación que regula el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y con los objetivos y líneas de acción del programa de Empleo, Capacitación y defensa de los derechos laborales, genera y orienta sus esfuerzos para operar y desarrollar el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, mediante el cual se vincula a los buscadores de empleo.

3.4 ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LAS OFICINAS ESTATALES Y DELEGACIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Como hemos observado en capítulos anteriores el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento inició sus actividades en 1978. En ese año contaba con oficinas en cinco entidades federativas y con la puesta en marcha del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, a mediados de 1984, su cobertura se amplió hasta alcanzar 38 oficinas, cantidad que ha ido incrementado hasta llegar a su estructura actual de operación con la que son atendidas 4,300 localidades en todo el país, a través de una red de 139 oficinas de las cuales 118 reciben recursos económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las demás funcionan con presupuesto de los gobiernos estatales y municipales.

Estas oficinas están ubicadas en 31 Servicios Estatales del Empleo, 16 Unidades Delegacionales de Empleo del Distrito Federal y 92 Unidades Operativas. Así mismo los Servicios Estatales de Empleo dispone de 77 unidades móviles que fueron otorgadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el propósito de hacer llegar el servicio a las zonas conurbadas de las grandes ciudades, así como a las pequeñas localidades y áreas rurales.

Los Servicios Estatales del Empleo y las Unidades Delegacionales de Empleo en el Distrito Federal, representan la parte

operativa del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, tienen como objetivo promover directamente por medio de acciones de orientación, información, concertación, capacitación y reentrenamiento, la colocación productiva de los trabajadores desempleados en los puestos de trabajo que ofrecen las empresas.

Con el fin de asegurar una vinculación adecuada y oportuna el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento dispone de un Sistema de Información sobre los mercados de trabajo regionales, estatales y locales. Asimismo coordina sus acciones con los diferentes agentes que intervienen en el mercado de trabajo como agencias privadas y bolsas de colocación.

Las acciones del Servicio Nacional de Empleo se dirigen a vincular a los demandantes de trabajo con las necesidades de mano de obra del aparato productivo, promoviendo la inserción productiva de los trabajadores y la oportuna interacción entre ellos. Buscan además, reducir los tiempos y costos de la colocación de trabajadores mediante el desarrollo y la coordinación de los diversos agentes que intervienen en el mercado de trabajo y promover la capacitación y reentrenamiento a fin de favorecer la incorporación de la población desempleada al sector productivo e incrementar la productividad laboral.

La Dirección General de Empleo, tiene como responsabilidad normar el desarrollo y operación de los programas del Servicio Nacional

del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Por lo cual nos abocaremos en el siguiente capítulo al estudio de los programas que maneja la Dirección General de Empleo, a través del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en materia de colocación de trabajadores

CAPITULO 4.- FUNCIONAMIENTO DEL “SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO”

En el presente capítulo veremos en forma directa como funciona el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, en materia de colocación de trabajadores. A este respecto decimos que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento ha establecido diversos programas a efecto de promover la colocación de trabajadores. Dichos programas los describiremos a continuación.

4.1 ORIENTACION

El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento lleva a cabo acciones de orientación a buscadores de empleo para realizar una investigación adecuada que los acerque a las alternativas de colocación acordes a sus conocimientos, habilidades e intereses.

El programa denominado “Orientación”, opera bajo dos subprogramas, los cuales son:

A) GUIA PRACTICA DE COMO BUSCAR EMPLEO.

El buscar un empleo implica trabajo y para hacerlo de manera adecuada hay que organizar la búsqueda.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró la Guía Práctica para la búsqueda de empleo, con el propósito de ofrecer a los solicitantes que desean colocarse, un instrumento de ayuda práctica, que les proporcione información y procedimientos de cómo efectuar una búsqueda sistemática.

Los pasos a seguir para organizar la búsqueda de empleo que plantea la guía son:

- Plantear lo que se hará, cómo y para qué.
- Detectar las vacantes de interés y contactar con las empresas o instituciones que las ofrecen.
- Identificar alternativas ocupacionales
- Elaborar un calendario de actividades que permita organizar lo que se realizará en la búsqueda.
- Preparar la documentación oficial comúnmente requerida por los empleadores.
- Elaborar el curriculum vitae.
- Preparar una solicitud de empleo.

- Prepararse para la entrevista de trabajo.
- Prepararse para presentar los exámenes.
- Tomar en cuenta las recomendaciones para mantener un empleo.

B) TALLERES PARA BUSCADORES DE EMPLEO

Los Talleres para Buscadores de Empleo, es una capacitación que tiene por objeto otorgar las herramientas necesarias para realizar una búsqueda de empleo exitosa. La población participante es buscadora de empleo recién ingresada al mercado laboral y/o población con graves dificultades para concebir un proceso de búsqueda de empleo con resultados positivos.

Estos talleres constituyen un apoyo para los solicitantes de empleo que acuden a los Servicios Estatales de Empleo y a las Unidades Delegacionales de Empleo del Gobierno del Distrito Federal, los cuales pudieran presentar desventajas en cuanto a la manera de enfrentarse a una entrevista y ofrecer sus habilidades y conocimientos adquiridos en su vida personal y profesional.

En estos talleres se orienta sobre la elaboración de antecedentes escolares y laborales, la manera de enfrentar una entrevista,

cómo deberá cuidar su arreglo personal, la actitud que se debe tomar frente a las pruebas de selección, identificar los diferentes medios que existen para buscar empleo, definir su búsqueda, y cómo conservar éste cuando ha logrado contratarse.

Así mismo, se proporcionan las técnicas y habilidades necesarias para ampliar las probabilidades de obtener un empleo, es por ello que cada uno de estos aspectos que se mencionan son desarrollados de la siguiente manera:

MODULO 1. ENTREVISTA Y SELECCIÓN

Los buscadores de empleo:

- Determinan sus conocimientos, habilidades y destrezas para enseñar a sus futuros empleadores que es lo que saben hacer y lo que ellos necesitan.
- Se preparan para su entrevista de empleo, considerando lo que habrá de realizar antes, durante y después de ésta.

MODULO 2. DOCUMENTACION REQUERIDA

Los buscadores de empleo:

- Identifican y preparan la documentación que con mayor frecuencia solicita un empleador.
- Elaboran una solicitud de empleo que les servirá como modelo para llenar otras y para sus entrevistas.
- Diseñan un curriculum vitae que informe a los empleadores su disponibilidad e interés de trabajar en su empresa.

MODULO 3. DONDE CONSEGUIR EMPLEO

Los buscadores de empleo:

- Consiguen información sobre los puestos vacantes.
- Investigan las empresas o instituciones que cubran sus intereses.
- Elaboran una agenda de trabajo en la que organizan todas las actividades para la búsqueda de empleo.

MODULO 4. COMO CONSERVAR EL EMPLEO

Los buscadores de empleo:

- Identifican los principios básicos que ayudan a conservar el empleo, tales como: actualizar sus conocimientos, ser discretos, ser creativos, etc.
- Identifican las conductas que son perjudiciales para no conservar el empleo, tales como: descuido en el trabajo, pereza, negligencia, etc.

Los talleres se realizan en las instalaciones de los Servicios Estatales de Empleo. Esta estrategia de apoyo a la colocación inició en 1995 con 170 eventos y 2,634 participantes; hasta el mes de agosto del año 2000, se han realizado 3,060 eventos, donde han participado 37,539 personas.

AÑO	EVENTOS	PARTICIPANTES
1995	170	2,634
1996	735	12,645
1997	2,294	30,685
1998	4,080	50,955
1999	4,683	58,273
JULIO 2000	3,060	37,539
TOTAL	15,022	192,731

INFORMACION PROPORCIONADA POR LA DIRECCION GENERAL DE EMPLEO, CON BASE EN LOS REGISTROS DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

4.2 VINCULACION DIRECTA

El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento canaliza a las personas que se encuentran desocupadas, de acuerdo a sus conocimientos, habilidades e intereses, a las vacantes que han sido reportadas por las empresas, lo cual implica llevar a cabo procedimientos de entrevista y preselección de solicitantes.

En la actual administración se diseñaron nuevos métodos y procedimientos para la colocación de trabajadores, función sustantiva del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Para difundir dichos procedimientos, se llevó a cabo un intenso programa de capacitación al personal de los Servicios Estatales de Empleo, además que se estableció un seguimiento cuantitativo más cercano de las acciones de colocación, entre 1995 y julio del año 2000 se atendieron a 2,591,708 solicitantes de empleo; se captaron 2,406,800 vacantes y se logró colocar a 816,750 personas en puestos de trabajo.

AÑO	SOLICITANTES	VACANTES	ENVIADOS	COLOCADOS
1995	533,479	326,352	340,330	123,661
1996	454,540	343,077	320,819	127,016
1997	430,570	418,666	333,058	143,519
1998	448,081	528,925	357,941	155,710
1999	455,282	488,434	323,538	160,358

JULIO 2000	269,756	301,346	195,109	106,486
TOTAL	2,591,708	2,406,800	1,870,795	816,750

INFORMACION PROPORCIONADA POR LA DIRECCION GENERAL DE EMPLEO, CON BASE EN LOS REGISTROS DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

Es importante referir, que a partir de 1993, se generó una mayor vinculación con los sectores productivos y las organizaciones empresariales, al conformarse los Comités Ejecutivos de Empleo y los Sistemas Estatales de Empleo. Asimismo, se impulsaron nuevos mecanismos para apoyar la colocación de trabajadores, un ejemplo de esto son las Ferias de Empleo.

Las Ferias de Empleo son eventos en donde se concentran, en un mismo espacio físico, empresas que demandan mano de obra y población desempleada y/o subocupada que busca colocarse en un puesto de trabajo vacante. Las ferias tiene como objetivo principal facilitar la incidencia entre oferta y demanda del mercado laboral, mismo que sirve como insumo para elevar la calidad de los servicios que prestan las instituciones educativas y capacitadoras, las bolsas de trabajo, las agencias de colocación y el propio Servicio Estatal de Empleo. Su éxito no sólo se refleja en el creciente número de eventos sino en el incremento de empresas y solicitantes de empleo participantes; así como en las novedosas prácticas y estrategias que instrumentan los Servicios de Empleo organizadores, para aumentar la posibilidad de éxito de cada uno de los actores del mercado laboral.

AÑO	EVENTOS	EMPRESAS	VACANTES	SOLICITANTES	COLOCADOS
1995	11	195	17,838	29,142	1,754
1996	23	586	22,413	28,716	8,027
1997	49	1,845	66,726	75,237	18,288
1998	88	5,308	233,663	200,264	72,323
1999	123	7,703	355,064	300,995	103,085
JULIO 2000	85	5,599	215,059	193,054	43,579
TOTAL	379	21,236	910,763	829,408	247,056

INFORMACION PROPORCIONADA POR LA DIRECCION GENERAL DE EMPLEO, CON BASE EN LOS REGISTROS DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

4.3 SISTEMA DE INFORMACION

Para el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento las funciones de análisis y difusión de información sobre los mercados ocupacionales, siempre han tenido una importancia estratégica. Con esta visión, el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento puso en marcha y operación en 1995 un sistema de colocación e información basado en procedimientos informáticos, denominado Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo. En el diseño de este sistema se tomaron en cuenta los nuevos escenarios laborales del país, en los cuales se requiere facilitar la movilidad laboral, elevar la productividad y competitividad de las

empresas, así como los niveles de formación y capacitación de la fuerza laboral.

Los objetivos del Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo se derivan de la misión y funciones asignadas al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, en materia de colocación de trabajadores, análisis y conocimiento de los mercados de trabajo y servicios de información a los agentes económicos y el papel de los Servicios de Empleo en esta materia. Se trata de un sistema de información y de colocación que tiene un carácter interno, concebido fundamentalmente como una herramienta de apoyo a la funciones de los consejeros de empleo que realizan las labores de atención, entrevista, orientación y vinculación en el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, bajo un modelo de consejería laboral.

El entorno de operación del Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo tiene como base la estructura y organización desconcentrada, a partir de la cual funciona dicha autoridad de trabajo. El punto de partida de este Sistema de Información son las Unidades Operativas (oficinas locales) de los Servicios Estatales de Empleo, en donde se registra, vincula, procesa y se da seguimiento a la información de la oferta y demanda de trabajo local. Los módulos básicos que alimentan al Sistema de Información son:

- A) La información obtenida de la captura y procesamiento de los registros administrativos de las solicitudes, vacantes, envíos y colocaciones que efectúan las oficinas locales de los Servicios Estatales de Empleo, y
- B) La información derivada de las ofertas de empleo que se publican en los principales periódicos del país, a fin de obtener indicadores sobre las características y comportamiento de la demanda de trabajo a nivel estatal y nacional.

Además el Sistema de Información genera un conjunto de reportes estadísticos que ofrecen información sistematizada sobre distintos aspectos del mercado laboral atendido por el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Por el lado de la oferta de trabajo, se generan datos de las principales características laborales y sociodemográficas de los solicitantes de empleo, como son: ocupación, experiencia laboral, duración del periodo de desempleo y causas del mismo, escolaridad, edad, sexo, estado civil, etc.; por el lado de la demanda se proporciona información del número y tipo de plazas generadas, ocupación, tamaño y actividad económica de las empresas, así como los principales requisitos para ocupar las vacantes (experiencia, escolaridad, edad, estado civil), etc. Asimismo, se generan reportes estadísticos con los resultados de las acciones de vinculación de los Servicios Estatales de Empleo, como son las referidas a los solicitantes

canalizados a un empleo y aquellos que son colocados en puestos de trabajo.

En el presente año, con el apoyo de la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones se desarrollo una nueva versión del Sistema de Información con una base de datos más eficiente y robusta y bajo una plataforma cliente/servidor a la cual tendrán acceso los Servicios Estatales de Empleo y sus Unidades Operativas a través del enlace a Intranet (Red Nacional de Voz y Datos) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Con esta nueva versión del Sistema de Información, el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento pretende incrementar en forma sustancial sus niveles de atención a la población desempleada del país y ampliar en forma importante la cobertura de sus acciones de vinculación desde cualquiera de las oficinas de empleo del país que estén enlazadas a la Red de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, se podrá integrar en forma eficiente y con mayor oportunidad la base de datos nacional con información de las principales características de los mercados laborales locales y regionales atendidos por el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Cabe señalar que como parte de esta nueva versión el Sistema de Información, se incorporó como nuevo sistema de clasificación ocupacional el Catálogo Nacional de Ocupaciones en su versión modular, lo que permitirá mejorar los procedimientos de colocación de las personas desempleadas que acuden al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

En forma adicional, como parte de los servicios de información que ofrece el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, a los diferentes usuarios, desde 1994 se ha impulsado en los Servicios Estatales del Empleo la elaboración, edición y difusión de un Boletín Informativo. Esta publicación trimestral tiene la finalidad de divulgar entre las empresas, clientes de los Servicios Estatales del Empleo, los Sistemas Estatales de Empleo, Comités Ejecutivos y diversas instituciones relacionadas con el empleo y la capacitación, información sustantiva sobre las características y funcionamiento de los mercados laborales, útil para la toma de decisiones de los agentes que participan en ellos. También, por medio de este Boletín, los Servicios Estatales de Empleo dan a conocer los principales resultados de sus programas y, en general, de todas aquellas acciones que se hayan realizado en el campo del empleo y la capacitación en la entidad durante el periodo correspondiente. Para la elaboración de estos Boletines, la Dirección General del Empleo estableció la normatividad y los criterios técnicos para su diseño y edición. Conforme a lo anterior, esta publicación tiene una extensión de 16 páginas y está compuesta por cinco secciones fijas, entre las que destacan el Observatorio del Mercado de Trabajo, Formación de Recursos Humanos y Acciones de Coordinación y Apoyo para la Colocación.

El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tiene como base para sus acciones de vinculación, la utilización de medios electrónicos que le permiten contar con un banco de información en relación a las necesidades de los buscadores de empleo y

los requerimientos de personal que manifiesta el aparato productivo. Esta base de datos garantiza una mejor y oportuna inserción de los trabajadores a las oportunidades de empleo que captan los Servicios Estatales de Empleo.

En este sentido, el Sistema de Información es una de las principales herramientas de la vinculación de los buscadores de empleo con las oportunidades de empleo; ya que permite la captura y el procesamiento de la información necesaria para la selección de candidatos a ocupar los puestos vacantes ofrecidos por los empleadores; de este modo, se agiliza el procedimiento de selección de trabajadores para su inserción en el aparato productivo.

Por otra parte, la sistematización y difusión oportuna de la información sobre la oferta y demanda de mano de obra a nivel local y regional, además de inducir a una mayor transparencia en los mercados de trabajo, permite junto con otros indicadores, contar con un marco integral de información sobre las características y tendencias de la incorporación de la población a dichos mercados.

4.4 SISTEMA DE EMPLEO

En su esquema de operación, el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento busca incorporar y encausar los diversos

intereses de los actores sociales que intervienen en el mercado de trabajo a través de la definición de objetivos conjuntos y acciones concertadas que permitan mejorar el funcionamiento y organización de dicho mercado.

La coordinación de los servicios públicos y privados de colocación de trabajadores, da lugar a la conformación del Sistema de Empleo, entendido éste como el ámbito en el que es posible concertar y potenciar las acciones que habitualmente se realizan de manera dispersa y se evite la duplicidad de esfuerzos.

Los agentes del mercado tales como bolsas de trabajo o agencias de colocación, tendrán acceso a través del Sistema a una red regional de vacantes y solicitantes de empleo a la cual podrán acudir para lograr una mayor y más rápida cobertura de sus vacantes y una más rápida colocación de sus solicitantes.

4.5 APOYOS DE CAPACITACION PARA LA VINCULACION ENTRE DESEMPLEADOS Y EMPRESAS

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat) es uno de los programas más importantes entre las políticas activas del mercado laboral que lleva a cabo el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal. Este

programa opera desde 1984, inicialmente tuvo el propósito de incorporar a aquellos trabajadores que han perdido su empleo por los efectos de la crisis a un amplio esquema de capacitación mediante un sistema de becas. Con este mecanismo se procura que la capacitación sea el medio adecuado para proveer de un ingreso temporal a los trabajadores desocupados mientras se desarrollan sus capacidades, destrezas y habilidades.

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, tiene como objetivo proporcionar capacitación para el trabajo a la población desempleada y subempleada con el fin de que obtenga la calificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al mercado laboral. Con este propósito se otorga una beca, equivalente al salario mínimo de la región, durante el tiempo que dure el curso, ayuda de transporte, seguro de accidentes y en su caso, paquete de herramientas, de acuerdo con lo establecido por modalidad de atención. Este programa hace especial énfasis en la atención de personas con mayores dificultades para incorporarse a las oportunidades de empleo, así como de personas de escasos recursos que integran un grupo productivo.

Para su instrumentación el Programa requirió la coordinación y participación de las siguientes dependencias de gobierno: Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social. De igual

manera la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha mantenido un proceso de coordinación y concertación con la Secretaría de Educación Pública a nivel central a fin de convenir los gastos de operación (pago de material didáctico, de consumo e instructores), sobre la oferta e infraestructura de capacitación disponible para la operación del Programa en las entidades federativas.

En 1984, con el propósito de formalizar la operación del Programa con los gobiernos de las entidades federativas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social promovió la suscripción de Acuerdos de Coordinación y a partir de 1985, se suscriben Anexos de Ejecución.

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, es operado por los Servicios Estatales de Empleo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Dirección General de Empleo, proporciona las normas, manuales, métodos, procedimientos, asistencia técnica y los recursos a los Servicios Estatales de Empleo para su ejecución, además de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del programa.

Los Servicios Estatales de Empleo son las instancias encargadas de efectuar las tareas de reclutamiento y selección de los becarios, así como de detectar las necesidades de capacitación en cada entidad o región. Con esto se procura que sea la demanda de la planta

productiva la que determine las características de los cursos que habrán de ser impartidos.

El Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, es un programa que opera por demanda en todas las entidades federativas del país, en particular en los municipios que no cuentan con la infraestructura requerida. Las acciones de capacitación que promueven los Servicios Estatales de Empleo responden a diversos factores, como son: el volumen y características de la población desempleada y subempleada que captan los Servicios de Empleo; los requerimientos ocupacionales y de calificación del personal por parte de las empresas; la inversión y generación de nuevas fuentes de empleo; las oportunidades de trabajo por cuenta propia; el volumen y características de la oferta de capacitación disponible, entre otros.

Las especialidades que cubre el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, están orientadas a la formación de recursos humanos calificados que respondan a la demanda del aparato productivo. Asimismo, este Programa difunde ocupaciones que facilitan el desarrollo de actividades laborales bajo la modalidad de autoempleo o la constitución de pequeñas unidades productivas.

Por conducto de los Servicios Estatales de Empleo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social transfiere a los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, los recursos para la operación del

Programa en lo relativo a becas, instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, así como para la ayuda de transporte, seguro de accidentes y pago de la certificación de competencia laboral, que se otorgan a los becarios en el Programa. Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal contribuyen con recursos propios destinados a gastos de administración, como papelería, luz, teléfono, entre otros conceptos. De igual manera, ambos órdenes de gobierno asumen otros gastos asociados a la operación del Programa como personal, promoción y difusión, viáticos y pasajes para el desplazamiento del programa. Cabe señalar que los cursos de capacitación son impartidos en las instalaciones de los planteles educativos o de las empresas participantes.

La contribución de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de las empresas se estima en un 18% del total del presupuesto del Programa para el presente año. En ese sentido se favorece una política, para que anualmente se incremente la participación de los gobiernos estatales y de las empresas en el financiamiento del Programa.

En 1984 participaron en el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados 22 entidades federativas y se otorgaron 55,799 becas a mismo número de personas desempleadas bajo la modalidad de capacitación escolarizada. A partir de 1987 se incorporaron las 32 entidades del país al Programa. Entre 1984 y 1993 dicho Programa otorgó un promedio de 45 mil becas anuales; en 1994 amplió su cobertura a casi 200 mil; en 1995, como parte de los compromisos establecidos en el

Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para superar la emergencia económica, se alcanzó un volumen de operación de 410 mil becas, superando en 60 mil la meta establecida; y a partir de 1996 en el marco de la Alianza para la recuperación Económica, el Gobierno Federal comprometió una meta de 500 mil becas.

Los resultados que se derivan de las evaluaciones del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados a partir del estudio de una muestra de becarios beneficiados, comprueban su efectividad como instrumento para facilitar la reincorporación de la población al trabajo. Los egresados del programa presentan menores tiempos de búsqueda de empleo que aquellos que no han sido recapacitados y, después de doce meses de haber terminado el curso, aproximadamente el 85% conserva su empleo. Así mismo para la mayoría de los grupos socio demográficos considerados, se han registrado aumentos en sus niveles de ingreso y jornadas de trabajo semanales.

El programa opera con las siguientes modalidades de atención:

A) CAPACITACION ESCOLARIZADA

Se lleva a cabo en planteles educativos registrados ante la Secretaría de Educación Pública y/o ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Los grupos se integran de 20 a 30 personas y los cursos tienen una duración que varía de uno a tres meses, dependiendo de los

contenidos de los programas de capacitación de las instituciones educativas. Durante el periodo de capacitación, los participantes seleccionados reciben una beca, ayuda económica para transporte y seguro de accidentes. Así mismo el programa cubre a los planteles educativos el pago de los instructores, los materiales de capacitación y se proporciona servicio médico de nivel básico a los becarios.

La duración de los cursos, atendiendo a la especialidad que se imparta, se sujeta a lo que establece el catálogo de especialidades que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección General de Empleo.

Los requisitos de participación a cubrir por parte de los aspirantes a una beca en esta modalidad son:

- 1.- Ser buscador activo de empleo;
- 2.-Tener entre 18 y 55 años de edad;
- 3.- Primaria completa;
- 4.- Escolaridad máxima de preparatoria o equivalente; y
- 5.- Tener una experiencia laboral mínima de tres meses.

La duración de los cursos, atendiendo a la especialidad que se imparta, se sujeta a lo que establece el catálogo de especialidades que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección General de Empleo.

Los beneficios son los siguientes:

- 1.- Una beca mensual equivalente al salario mínimo regional;
- 2.- Apoyo para transporte;
- 3.- Seguro de accidentes;
- 4.- Servicios médicos básicos;
- 5.- Pago del instructor;
- 6.- Material didáctico y de capacitación
- 7.- Bajo el modelo de competencia laboral en esta modalidad además se otorga apoyo para la certificación de competencias.

B) CAPACITACION MIXTA EN MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS

Consiste en la realización de cursos a petición expresa del sector empresarial para satisfacer requerimientos específicos de personal

capacitado, para que puedan participar las medianas y grandes empresas, que para efectos del programa son aquéllas con más de 30 trabajadores, deberán diseñar los contenidos temáticos del curso de acuerdo con sus requerimientos, impartir el curso con sus propios instructores contratados, adquirir un seguro de accidentes para los becarios y proporcionar material de capacitación de acuerdo con las necesidades del curso. Adicionalmente, el programa cubre el pago de una beca y se concerta con las empresas la contratación de por lo menos el 70% de los egresados. Las empresas podrán proporcionar voluntariamente a los becarios apoyos adicionales económicos o en especie. Estas condiciones de participación deberán ser verificadas y evaluadas por los Servicios Estatales de Empleo.

Los grupos se conforman con mínimo de 10 personas y la duración de los cursos en esta modalidad es de uno a dos meses, dependiendo de la especialidad y del programa de capacitación, para el desempeño de las funciones del puesto de trabajo; las prácticas deberán ocupar como mínimo el 70% del tiempo total del curso.

Los requisitos para poder participar en dichos cursos son los siguientes:

- 1.- Ser buscador activo de empleo;
- 2.- Tener entre 16 y 55 años de edad;

3.- Saber leer y escribir; y

4.- Escolaridad máxima de preparatoria o equivalente

Los beneficios que se obtienen en estos cursos son:

1.- Beca mensual equivalente al salario mínimo regional;

2.- Apoyos económicos o en especie otorgados voluntariamente por la empresa;

3.- Seguro de accidentes;

4.- Servicios médicos básicos;

5.- Capacitación en la empresa;

6.- Contratación inmediata de un mínimo de 70% de los egresados; y

7.- Bajo el modelo de competencia laboral en esta modalidad además se otorga apoyo para la certificación de competencias

C) CAPACITACION MIXTA EN MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Se orienta a capacitar y generar experiencia laboral con cursos de uno a tres meses dirigidos a población joven buscadora de

empleo, aprovechando la infraestructura productiva de las micro y pequeñas empresas que para los propósitos del Programa, son aquellas con un máximo de 30 trabajadores. Cabe señalar que esta modalidad promueve la incorporación de los becarios en las empresas durante el tiempo de capacitación y su permanencia en las mismas, sin que exista la obligatoriedad de su contratación.

Las empresas podrán proporcionar voluntariamente a los becarios apoyos adicionales económicos o en especie. El Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores cubre la beca, el seguro de accidentes y el pago de un instructor monitor quien es seleccionado y contratado por el Servicio Estatal de Empleo, y está encargado de vincular a las empresas con los becarios, apoyar en el reclutamiento de éstos, asesorar a grupos de 20 a 25 becarios, promover su colocación, así como supervisar y llevar el control del proceso de capacitación.

Los requisitos para poder participar en estos cursos son los siguientes:

- 1.- Ser buscador activo de empleo;
- 2.- Tener entre 16 y 25 años de edad o mayor, hasta 55 años de acuerdo con las necesidades de la empresa;
- 3.- Saber leer y escribir; y

4.- Tener escolaridad máxima de preparatoria o equivalente.

Los beneficios son los siguientes:

- 1.- Una beca mensual equivalente al salario mínimo regional;
- 2.- Asesoría personalizada por parte de un instructor monitor durante el tiempo de capacitación;
- 3.- Servicios médicos básicos; y
- 4.- Seguro de accidentes

D) CAPACITACION PARA EL AUTOEMPLEO

Se lleva a cabo en planteles educativos y es similar a la modalidad escolarizada en su forma y duración, aunque los criterios de selección de becarios se ajustan para atender a personas con interés en trabajar de forma independiente; este tipo de capacitación está orientada a proporcionar a los capacitados conocimientos habilidades para desarrollar un trabajo por cuenta propia. Con el propósito de facilitar su ocupación, adicionalmente a la beca, a la ayuda de transporte y al seguro de accidentes, se selecciona a un conjunto de becarios para entregarles un paquete básico de herramientas, conforme a los lineamientos establecidos por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La duración de los cursos, atendiendo a la especialidad que se imparta, se sujeta a lo que se establece en el Catálogo de Especialidades que emita la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección General de Empleo.

Los requisitos de participación son los siguientes:

- 1.- Ser buscador activo de empleo y/o tener interés por trabajar independientemente;
- 2.- Tener entre 16 y 55 años;
- 3.- Saber leer y escribir; y
- 4.- Escolaridad máxima de preparatoria o equivalente.

Los beneficios de este curso son los siguientes:

- 1.- Beca mensual equivalente al salario mínimo regional;
- 2.- Apoyo para transporte;
- 3.- Servicios médicos básicos;
- 4.- Seguro de accidentes;
- 5.- Material didáctico o de capacitación;

- 6.- Pago del instructor;
- 7.- Orientación para instalar un taller propio; y
- 8.- Paquete de herramientas, si es seleccionado

E) CAPACITACION EN INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO

Opera con trabajadores de escasos recursos incorporados a un grupo productivo y tiene como objetivo mejorar los conocimientos y habilidades de sus integrantes. La capacitación se proporciona en las instalaciones de las unidades económicas a un mínimo de quince integrantes, con una duración que va de uno a dos meses, dependiendo del programa de capacitación autorizado por el Servicio Estatal de Empleo. En esta modalidad, el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados únicamente cubre los honorarios del instructor y las becas a los participantes.

Los requisitos para poder participar son los siguientes:

- 1.- Estar organizado en torno a un proyecto productivo;
- 2.- Tener entre 16 y 65 años de edad;

3.- Saber leer y escribir; y

4.- Escolaridad máxima de preparatoria o equivalente

Los beneficios son los siguientes:

1.- Beca Mensual equivalente al salario mínimo regional; y

2.- Pago del instructor

F) MODELO DE CAPACITACION BASADA EN NORMAS TECNICAS DE COMPETENCIA LABORAL

Opera en las modalidades escolarizada y mixta y se caracteriza por basar sus contenidos y estructura curricular en normas técnicas de competencia laboral que aprueba el Consejo de normalización y certificación de competencia laboral; o bien, en aquellas normas institucionales elaboradas por el sector educativo, que sean aprobadas por las normas técnicas de competencia laboral durante el ejercicio. Este modelo considera durante el proceso de formación, la evaluación de la competencia laboral de las personas, por lo que los cursos son impartidos en planteles de capacitación o empresas debidamente acreditadas como centros de evaluación. Así mismo, el programa promueve ante el organismo certificador correspondiente, la certificación de los becarios

egresados de estos cursos como un elemento adicional para facilitar su inserción al trabajo.

Cabe señalar que el programa opera en este modelo de capacitación en una parte de los cursos de la modalidad escolarizada, de acuerdo con la disponibilidad de oferta de capacitación en cada entidad federativa y, como prueba piloto, en la modalidad mixta en medianas y grandes empresas. La duración de los cursos varía de uno a tres meses en estas modalidades y el perfil del becario es similar al de las modalidades en que operan.

Por otra parte, el Programa de Becas de Capacitación para desempleados podrá apoyar la certificación de la competencia laboral de personas desempleadas que capten los Servicios Estatales de Empleo, en los casos en que se cuente con las evidencias de desempeño laboral señaladas por las normas técnicas de competencia laboral y con base en el procedimiento definido por el organismo certificador que corresponda.

G) MODALIDADES DE ATENCION EN PRUEBA

Con objeto de que el programa pueda responder como mayor precisión a las condiciones y necesidades cambiantes del mercado laboral y crear los mecanismos que permitan mejorar la definición de la población objetivo del mismo, atender segmentos específicos de dicha población, o

bien evaluar nuevos modelos de capacitación, se instrumentan modalidades de atención sujetas a prueba piloto. Para ello, la Dirección General de Empleo establece los lineamientos de operación y requisitos de participación de la población objetivo, así como la duración de los cursos en dichas pruebas, a fin de llevarlas a cabo en forma selectiva y en coordinación con los Servicios Estatales de Empleo, ya sea en el ámbito local, regional o nacional. Así mismo se evalúan los resultados y se dictamina su aplicación, rediseño o suspensión.

Es necesario aclarar, que la información contenida para el desarrollo del presente capítulo, fue proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Empleo, con base en los registros del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, correspondientes hasta el mes de julio del año 2000.

4.6 PROPUESTA PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

A lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, se observa que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, como organismo desconcentrado, constituye un instrumento de ayuda en materia de empleo, el cual cuenta con programas

encaminados a la capacitación y asesoría para buscadores de empleo, apoyo a empleadores, así como el estudio que realiza sobre el comportamiento de los mercados de trabajo. Considerando que estos programas, son en gran medida insuficientes y algunos ineficaces, toda vez que el número de población con que cuenta nuestro país aumenta día con día, aunado a esto, la falta de preparación y de capacitación, hace que solamente una minoría se vea beneficiada con el servicio que brinda esta autoridad de trabajo, debido en parte a los límites propios de su estructura administrativa. Por lo cual propongo que dicha autoridad de trabajo debería pasar de ser un organismo desconcentrado, a ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual podría llamarse “Servicio Nacional Público de Empleo”; toda vez que reúne el perfil sobre los objetivos que persiguen los organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto en el artículo décimo cuarto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias:

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

Observando los objetivos anteriores podemos establecer lo siguiente:

1.- El desempleo en nuestro país es un grave problema, el cual debería ser una de las principales prioridades a resolver, toda vez que el desempleo acarrea consigo la delincuencia, los trabajadores mal remunerados, la emigración, el subempleo, lo que lamentablemente aumenta día con día. Es por ello que considero que se debería dar más impulso a acciones en materia de empleo, en apoyo a la gente desempleada, así como a los mismos empleadores, con el fin de conocer los mercados de trabajo e incidir en su funcionamiento.

2.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123 fracción XXV "El Servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular. Por lo tanto, la atención que el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento brinda a la población solicitante, ya sea personas que buscan empleo o empresas que necesitan personal, son totalmente gratuitos, por lo tanto se cumple con el objetivo de que dicho órgano brinda, un servicio público y a la vez social, para poder descentralizar a dicho organismo.

3.- Podemos establecer claramente que si el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento se convirtiera en un organismo descentralizado, éste se podría hacer llegar de la obtención de

recursos económicos, para la aplicación de éstos en fines de asistencia o seguridad social, con el fin de llevar a mayor escala el desarrollo de los programas internos que maneja.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La creación y operación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, tiene su base jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, principalmente.

SEGUNDO.- La Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social coordina al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el cual es un organismo desconcentrado que fue creado en 1978, como un instrumento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la realización de diversos propósitos, abocándonos principalmente al estudio de los siguientes objetivos que son: 1) Estudiar y promover la generación de empleos; y 2) Promover y supervisar la colocación de los trabajadores, de éstos objetivos se derivan los demás propósitos de esta autoridad, lo cuales son: impulsar la colocación de trabajadores, proporcionar la capacitación para el trabajo, apoyar a los buscadores de empleo y empleadores y estudiar el comportamiento de los mercados de trabajo.

TERCERO.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento opera coordinadamente con los gobiernos de las 31 entidades federativas, por medio de los Servicios Estatales de

Empleo y a través de las Unidades Delegacionales de Empleo del gobierno del Distrito Federal.

CUARTO.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento maneja principalmente cinco programas con el objeto de impulsar la colocación de trabajadores, proporcionar la capacitación para el trabajo, apoyar a los buscadores de empleo y empleadores y estudiar el comportamiento de los mercados de trabajo. Dichos programas son los siguientes:

- 1) **ORIENTACION.-** Cuyo propósito principal es llevar a cabo acciones de orientación a personas desempleadas, a efecto de que éstas realicen una búsqueda adecuada que los acerque a las alternativas de colocación acordes a sus conocimientos, habilidades e intereses. Así mismo se proporcionan las técnicas y habilidades necesarias para ampliar las probabilidades de obtener un empleo.
- 2) **VINCULACION DIRECTA.-** Este programa canaliza a las personas que se encuentran desocupadas de acuerdo a sus conocimientos, habilidades e intereses, a las vacantes que han sido reportadas por las empresas, lo cual implica llevar a cabo procedimientos de entrevista y preselección de solicitantes. Para lograrlo se llevan a cabo principalmente Ferias de Empleo.
- 3) **SISTEMA DE INFORMACION.-** El Sistema de Información permite conocer y analizar las características y evolución de los mercados de trabajo, en cada uno de los estados del país y las regiones económicamente más importantes. Esta información brinda a nivel nacional, estatal y local, tanto a los Servicios Estatales de Empleo,

Unidades Delegacionales de Empleo, como a los empresarios, los datos sobre oferta, demanda y colocación de mano de obra registrada

- 4) **SISTEMA DE EMPLEO.-** La coordinación de los servicios públicos y privados de colocación de trabajadores da lugar a la conformación del Sistema de Empleo, los agentes del mercado tales como bolsas de trabajo o agencias de colocación, tendrán acceso a través de este sistema, a una red regional de vacantes y solicitantes de empleo, con el propósito de lograr una mayor y más rápida cobertura de vacantes y colocación de solicitantes.
- 5) **APOYOS DE CAPACITACION PARA LA VINCULACION ENTRE DESEMPLEADOS Y EMPRESAS.-** Este se desarrolla a través del Programa de Becas de Capacitación para desempleados y es el programa más importante que realiza el Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, toda vez que este tiene el propósito fundamental de capacitar la mano de obra desempleada o desplazada del aparato productivo. Los Servicios Estatales de Empleo y las Unidades Delegacionales de Empleo, detectan las necesidades de capacitación requeridas por las empresas que existen en la entidad para conocer las ocupaciones mayormente solicitadas. Con esto se logra que sea la demanda de las empresas la que determine las características de los cursos que habrán de impartirse, lo que permite incrementar las posibilidades de colocación de los egresados.

QUINTO.- Podemos concluir que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento es una autoridad de trabajo, que tiene una gran responsabilidad, ya que su objetivo principal es el combatir

el desempleo, uno de los grandes problemas de nuestro país, el cual acarrea consigo una serie de problemas que nos afectan gravemente a la gran mayoría de la población, la delincuencia, los trabajos mal remunerados, la emigración, el subempleo, los cuales aumentan día con día, por falta de oportunidades de empleo, sea cual sea nuestro grado de estudios. Observamos en el proceso de investigación del “Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”, que esta autoridad de trabajo, se ha desarrollado paso a paso, y que cuenta con programas encaminados a la capacitación y asesoría para buscadores de empleo, apoyo a empleadores, así como el estudio que realiza sobre el comportamiento de los mercados de trabajo. Considerando finalmente, que dichos programas son tendientes a combatir el desempleo, pero creo que son en gran medida insuficientes, y algunos ineficaces, toda vez que el número de población con que cuenta nuestro país es elevadísimo, aunado a esto la falta de preparación y de capacitación, hace que solamente una minoría, se vean beneficiados con el servicio que brinda, esta autoridad de trabajo.

SEXTO.- Por lo señalado en el punto anterior y debido a los grandes problemas que genera el desempleo, considero que el “Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento”, podría pasar de ser un organismo desconcentrado, a un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se podría llamar “Servicio Nacional Público de Empleo”. A efecto de que de esta forma se pueda combatir y analizar más directamente el problema del desempleo y los diversos problemas que acarrea consigo esté, a través de la concepción

de su magnitud, de los requerimientos del crecimiento de la economía, y de la posibilidad humana de satisfacerlos. Que dicho organismo descentralizado, sea un instrumento moderno, gratuito y eficaz, que permita enfrentar los retos que plantea la economía, los mercados de trabajo tecnológicos en las estructuras productiva y ocupacional.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 12ª ed., Editorial Porrúa, México, 1995, 1048 p.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, 4ª ed., Editorial Sista, México, 1994, 725 p.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, editorial Harla, México, 1985, 627 p.

CASTORENA, J. de Jesús. Manual del Derecho Obrero, 6ª ed., México, Composición Tipográfica para offset "Ale", 317 p.

DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1991, 283 p.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo, Tomo I, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, 478 p.

DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo, Tomo I, 11ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, 669 p.

DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo, Tomo II, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, 931 p.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 16ª ed. Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1999, 776 p..

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 10ª ed. Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999, 788 p.

DELGADO MOYA, Rúben. El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, México, 1977, 563 p.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 17ª ed. Porrúa, México, 1970, 434 p.

GUERRERO, Euqueiro. Manual del Derecho del Trabajo, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, 605 p.

MORALES, Hugo. La Estabilidad en el Empleo, Editorial Trillas, México, 1987, 185 p.

MUÑOZ RAMON, Roberto, Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1983, 450 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 19ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, 905 p.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, 2ª ed., 2 tomos, Editorial Porrúa, México, 1979, 1883 p.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho de Trabajo, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1981, 699 p.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 132ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, 147 p.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 81ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, 467 p.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 40ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, 43 p.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. México,
Editorial Porrúa, 1999, 17 p.

LEY DE PLANEACION. México, Editorial Porrúa, 1999, 11 p.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y
PREVISION SOCIAL. 16^a ed, México, Ediciones Internas de la
Secretaria del Trabajo y Previsión Social, 1999, 50 p.