

21  
5131

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

"EL SEGURO DE DESEMPLEO EN MEXICO EN  
RELACION CON LA CAPACITACION"

**T E S I S**  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LUIS ANTONIO MORALES LUNA



Ciudad Universitaria, 27 de Agosto de 1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E .

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1. EN MATERIA DE CAPACITACION	4
2. EN MATERIA DE DESEMPLEO.	27
3. EN MATERIA DEL SEGURO DE DESEMPLEO	37
CAPITULO II	
ESTUDIO SISTEMATICO DE LA CAPACITACION EN MEXICO	
1. CONSIDERACIONES GENERALES	
A) DEFINICION	40
B) REFERENCIA CON ALGUNOS PAISES DE EUROPA Y AMERICA LATINA	43
2. MARCO JURIDICO EN RELACION CON LA CAPACITACION EN EL TRABAJO	
A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	51
B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	52

C) LEY FEDERAL DEL TRABAJO	52
2.1 MARCO JURIDICO EN RELACION CON LA CAPACITACION PARA EL TRABAJO	60
3. CAPACITACION EN Y PARA EL TRABAJO	
A) CAPACITACION EN EL TRABAJO	62
B) CAPACITACION PARA EL TRABAJO	68
4. ANALISIS DEL DESARROLLO ALCANZADO	
A) QUE SE HA LOGRADO	71
B) FACTORES QUE HAN OBSTACULIZADO SU DESARROLLO	72
5. MEDIDAS TENDIENTES A MEJORAR LA CAPACITACION Y LOGRAR UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD	
A) CAMBIOS REALIZADOS	74
B) LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	76

## CAPITULO III

## EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO.

1. EMPLEO	
A) DEFINICION	81
B) DIFERENCIA ENTRE TRABAJADOR, EMPLEADO Y JORNALERO	83
C) SITUACION ACTUAL EN NUESTRO PAIS	88
D) RELACION CON EL DESEMPLEO	90
2. SUBEMPLEO	
A) DEFINICION	92
B) RELACION CON EL TRABAJO AUTONOMO	96

C) ANALOGIA Y DIFERENCIA CON EL DESEMPLEO	97
D) MEDIDAS TENDIENTES A DISMINUIRLO	97
3.- DESEMPLEO	
A) DEFINICION	98
B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN	101
C) MEDIDAS TENDIENTES A DISMINUIRLO	104
 CAPITULO IV	
 ANALISIS DEL SEGURO DE DESEMPLEO	
1.- SISTEMAS DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO	
A) SISTEMAS QUE ESTABLECEN EL SEGURO DE DESEM- PLEO	108
B) SISTEMAS DE ASISTENCIA A LOS DESEMPLEADOS	108
C) SISTEMAS QUE ESTABLECEN EL PAGO DE INDEMN <u>I</u> ZACION A LOS DESEMPLEADOS	109
2. EL SEGURO OBLIGATORIO DE DESEMPLEO	110
3.- REGIMENES QUE ESTABLECEN EL SEGURO FACULTA- TIVO DE DESEMPLEO	113
4.- REGIMENES CONTRA EL DESEMPLEO QUE NO DEPENDEN DEL SEGURO	115
5.- LEGISLACIONES QUE ESTABLECEN INDEMNIZACIO-- NES POR DESPIDO DEL TRABAJADOR	117
6.- CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES DEL DESEMPLEO	119
7.- LA ADQUISICION Y PERDIDA DEL DERECHO A PRES- TACIONES	119

8.- LA ADMINISTRACION Y RECAUDACION DE LAS COTIZACIONES	PAG. 122
9.- RELACION ENTRE LA CAPACITACION Y EL SEGURO DE DESEM PLEO	124
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFIA	134

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

Debido al incremento que ha existido en los últimos años de trabajadores desocupados, es necesario analizar las causas por las que no se tiene un empleo para todas las personas en edad de trabajar.

Una de las principales causas sería la falta de capacidad para desarrollar alguna actividad, la que en esta tesis equiparamos a una deficiencia en la capacitación. Por ello consideramos que hay una estrecha vinculación entre el concepto capacitación y adiestramiento y el desempleo.

El presente estudio tiene como finalidad, analizar los conceptos antes citados y determinar hasta que punto pueden incidir en la instauración de un seguro de desempleo en nuestro país.

Por otro lado, en mi particular punto de vista, el tema a desarrollar es de gran actualidad, ya que en virtud de la crisis económica que agobia a México, el sector de trabajadores desempleados se ha incrementado, por lo cual dedicaremos dos capítulos para analizar los métodos de formación profesional que han sido implantados , así como las deficiencias que han impedido el pleno desarrollo del mismo.

Dentro de este estudio, se abarcarán conceptos como empleo, desempleo, subempleo, trabajo autónomo, etc., que en el lenguaje común no presentan una clara diferenciación.

Para el análisis de los conceptos antes citados, se establecerán claramente las definiciones, semejanzas y diferencias de cada uno de ellos.

En virtud de que el objetivo de la presente tesis es determinar si es factible instaurar en nuestro país un seguro de desempleo, estudiaremos los elementos que lo constituyen y la experiencia que han tenido otras naciones donde se ha implantado.

La inquietud que motivó la elaboración de este trabajo nació de la necesidad ineludible de disminuir el número de trabajadores que no tiene -- empleo y dar capacitación a todas las personas en edad de trabajar.

La principal conclusión que se busca, es el establecer si de alguna forma es posible instaurar en nuestra nación un fondo de ayuda para los -- trabajadores que siendo capaces para desarrollar alguna actividad, carecen de un empleo.



CAPITULO I  
ANTECEDENTES HISTORICOS.

A) EN MATERIA DE CAPACITACION.

B) EN MATERIA DE DESEMPLEO.

C) DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

## ANTECEDENTES HISTORICOS

4

### EN LA MATERIA DE CAPACITACION

Desde que el ser humano apareció sobre la superficie terrestre fue descubriendo una serie de fenómenos, que conjuntados con la búsqueda de satisfactores para cada una de sus necesidades, le permitieron acumular experiencias y conocimientos, los cuales transmitió a sus semejantes, dando origen al proceso enseñanza-aprendizaje.

Con el transcurso del tiempo las necesidades del hombre se hicieron más complejas, por lo que se requirió una especialización de las personas en el desarrollo de las técnicas empleadas para cada actividad.

En virtud de lo anterior, quien dominaba un arte u oficio se encargaba de adiestrar a los demás, a efecto de que, el desempeño de cada tarea fuese lo más eficiente posible.

La primera legislación que trató el tema de la enseñanza fue el Código de Amurabi, que nació hacia el siglo XXI antes de Cristo, y - que en materia de capacitación decía lo siguiente:

"El menor será entregado para que aprenda un oficio, no se le retribuirá una paga, esta se compensa con la enseñanza recibida". 1

---

1. Luis A. Despontin.- Derecho del Trabajo.- Constitucionalismo Social  
Edit. U. N. C. Buenos Aires pag. 38.

En otros países, la enseñanza no estaba reglamentada, pero sin embargo, esta se proporcionaba, ya que era necesario adiestrar a los jóvenes, para que en un futuro pudieran desarrollar un arte, oficio u profesión, en beneficio de la comunidad.

De esta forma nacen los pequeños talleres de la Edad Media, en los que cada maestro tenía a su cargo el proporcionar enseñanza a un grupo limitado de compañeros u oficiales y aprendices.

En el siglo XIII después de Cristo, el maestro le daba la educación formativa al aprendiz, quien debía vivir con él. De igual forma, - el maestro estaba facultado para corregir al aprendiz y castigarlo hasta hacerle sangre. <sup>2</sup>

Los llamados maestros, eran quienes conocían el arte u oficio y se encargaban de transmitir los conocimientos a los oficiales a quienes se les retribuía una cantidad por concepto de salario; estas - personas tenían la posibilidad de convertirse en maestros, sólo si aprendían íntegramente los secretos del oficio.

Los aprendices, eran personas deseosas de conocer los secretos de una cierta actividad y buscaban quien se los proporcionara, lo que ocasionaba que, por su falta de experiencia, su retribución fuera mínima, o consistía sólo en la instrucción recibida.

---

<sup>2</sup> Luis A. Despontin.- Op. Cit. pag. 82.

Durante una época la calidad del maestro fue de carácter vitalicio, con esto los oficiales perdían la oportunidad de convertirse en -- maestros. Posteriormente se dijo que no era necesario que pereciera áquel, para que un oficial instalara su taller propio, cuando -- considerara tener los suficientes conocimientos en la materia.<sup>3</sup>

En cada taller, los oficiales y aprendices estaban sujetos a las -- disposiciones del maestro, quien determinaba la forma de impartir la instrucción, el monto del salario, la jornada de trabajo, etc.; teniendo esa libertad el maestro reglamentaba la forma que más le convenía y, por supuesto, que más le beneficiara. Con ello sus subordinados sufrían las consecuencias de esas injusticias.

Anteriormente, como atinadamente dice el Profesor Rubén Delgado -- Moya " Las corporaciones distinguían, en un principio, sólo dos categorías de miembros, los maestros y los muchachos, pudiendo estos últimos llegar a ser maestros, posteriormente se le exigió al aprendiz permanecer cierto tiempo como oficial, antes de llegar a ser -- maestro, implantándose un nuevo escalón jerárquico".

Esto lo podemos resumir de la siguiente forma; en virtud del incremento en el número de muchachos que querían ser maestros, fue necesario crear el escalón de oficiales, donde conocían más a fondo la

---

3. Rubén Delgado Moya. -- El Derecho Social Presente. Edit. Porrúa la. Edición México 1977, pag. 20

actividad y permanecían más tiempo adquiriendo experiencia, para - que en un futuro ocuparan el puesto de maestros. Aunque en reali-- dad constituyó unobstáculo más para que un aprendiz fuera conside-- rado maestro. 4

En algunos países, como en España, se promulgaron una serie de or-- denanzas que reglamentaban las diversas clases de industria, bus-- cando mantener la supremacía del maestro sobre los oficiales y -- aprendices. 5

En el transcurso del tiempo, el Corpus de Metier perdió su carác-- ter familiar, transformándose en verdaderas asociaciones de capita-- listas, en las que los maestros se reunían y mostraban su hegem-- nía sobre los miembros de los talleres.

En la nueva España los gremios tenían como finalidad el restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la Península Ibé-- rica. Las ordenanzas contenían disposiciones, donde se les otorga-- ba a los maestros libertad para determinar las formas complementa-- rias, que regirían en su local; esto es, en materia de salarios, -- jornada de trabajo, formas de impartir la enseñanza, etc.

---

4. Rubén Delgado Moya.- Op. Cit. pag. 21

5. De la Cueva Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Vol. 1

Edit. Porrúa México 1981. pag.

actividad y permanecían más tiempo adquiriendo experiencia, para - que en un futuro ocuparan el puesto de maestros. Aunque en reali-- dad constituyó un ~~ob~~stáculo más para que un aprendiz fuera conside-- rado maestro. 4

En algunos países, como en España, se promulgaron una serie de or-- denanzas que reglamentaban las diversas clases de industria, bus-- cando mantener la supremacía del maestro sobre los oficiales y -- aprendices. 5

En el transcurso del tiempo, el Corpus de Metier perdió su carác-- ter familiar, transformándose en verdaderas asociaciones de capitalistas, en las que los maestros se reunían y mostraban su hegem-- nía sobre los miembros de los talleres.

En la nueva España los gremios tenían como finalidad el restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la Península Ibérica. Las ordenanzas contenían disposiciones, donde se les otorga-- ba a los maestros libertad para determinar las formas complementa-- rias, que regirían en su local esto es, en materia de salarios, -- jornada de trabajo, formas de impartir la enseñanza, etc.

---

4. Rubén Delgado Moya.- Op. Cit. pag. 21

5. De la Cueva Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Vol. 1

Edit. Porrúa México 1981. pag.

Los gremios se extinguieron dentro del régimen colonial por la --  
creación de la gran industria y porque los trabajadores marginados  
vieron la necesidad de reunirse, para enfrentarse a todas las in--  
justicias. 6

Posteriormente, en el año de 1865, durante el gobierno de Maximí--  
liano de Habsburgo, se promulgó la llamada Ley del Trabajo del Im--  
perio, que reglamentaba entre otras cosas, la construcción de Es--  
cuelas en las Haciendas donde habitaban 10 o más familiares, crean--  
do además para vigilar el cumplimiento de esa norma el sistema de  
Inspección del Trabajo. 7

Indudablemente, esta Ley es de suma importancia para nuestra mate--  
ria, puesto que, es la primera donde se establece como obligación  
patronal, el pagar por el aprendizaje de sus trabajadores, o su fa--  
milia. Se tiene la idea de que esta enseñanza se orientaba única--  
mente hacia la educación elemental.

Esta Ley dejó de ser vigente con la caída del Imperio de Maximilia--  
no.

Otro ordenamiento legal donde se trató el tema de la enseñanza fue  
el Código Civil de 1871, vigente en el Distrito Federal y Territo--

---

6-De la Cueva Mario.- Op. Cit. pag. 39

7-De la Cueva Mario.- Op. Cit. pag. 41

rios Federales, y que estableció en su título XIII llamado "Del -- Contrato de Obras o Prestación de Servicios", un capítulo especial para el contrato de aprendizaje, pero no lo definió, y además, - - equipara al aprendiz con el sirviente. 8

Por otro lado, el Código Civil de 1884, recoge el concepto del Código antes mencionado, ambos no contemplaron inicialmente el pago para el aprendiz, aunque podía ser determinado con posterioridad y mientras no se señalaba, se consideraba como pago la enseñanza recibida.

A continuación nos permitimos transcribir -- los artículos del Código Civil de 1884, que se refieren al contrato de aprendizaje, -- con lo que esperamos presentar un mayor panorama, de lo que se entendió por el aprendizaje.

"ARTICULO 2532.- El contrato de aprendizaje celebrado entre mayores de edad o en el que se interesen menores legalmente representados, se otorgará por escrito ante dos testigos. Si algunos de los interesados no supiere firmar lo hará por él y en su presencia, otra persona distinta de los dos testigos.

---

8 Código Civil de 1870. Editado por la Biblioteca del Tribunal Superior de Justicia.



ARTICULO 2533.- Este Contrato es nulo si no se fija el tiempo que debe durar el aprendizaje.

ARTICULO 2534.- En el contrato deberán constar la época o las circunstancias que se juzguen necesarias para que el aprendiz comience a tener alguna retribución.

Esta entretanto, se considera compensada con la enseñanza.

ARTICULO 2535.- El maestro que sin justa razón despida al aprendiz antes de que se cumpla el tiempo convenido, deberá indemnizarle, si ya recibía retribución, de la que corresponda al tiempo que falta para cumplir el contrato. Si el aprendiz no recibía aún retribución alguna, será indemnizado a juicio del juez.

ARTICULO 2536.- El aprendiz abandona sin justa causa la escuela o taller antes del tiempo convenido, podrá el maestro demandar a aquel o a la persona que haya contratado por él, la indemnización de los perjuicios que se le sigan.

ARTICULO 2537.- Si el aprendiz fuere menor, no representado legalmente, el maestro no tendrá respecto de él más que las acciones criminales, quedando además sujetos a

las prevenciones del Código Penal, sobre la responsabilidad Civil". 9

Este fue un buen intento por regularizar el aprendizaje, el cual, cuando no estaba incluido en una legislación se desarrollaba conforme a las disposiciones del maestro, quien se aprovechaba para explotar a los aprendices que tenía a su cargo.

Como puede observarse, los artículos antes transcritos contienen beneficios, como el pago de un salario a los aprendices, protección contra el despido y protección hacia los menores, quienes no podían contratarse sin estar legalmente representados. Pero así como contenía disposiciones en favor del aprendiz, también protegía al patrón o maestro, garantizando el cumplimiento del contrato, obligando a los aprendices que abandonaran el empleo, a pagar una indemnización por daños y perjuicios.

En el año de 1914, el estado de Veracruz, por medio de Cándido -- Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado, desligando la materia del trabajo del concepto Civilista que hasta ese momento se le había dado. Dicho ordenamiento jurídico tuvo una gran resonancia y entre otras cosas establece la obligación de mantener Es

---

9. Código Civil 1884. Edit. Biblioteca Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

cuelas Primarias sostenidas por los empresarios. 10

Igual que en la Ley del Imperio de Maximiliano, esta Ley regulaba este tipo de capacitación, que principalmente se orientaba a enseñar a los trabajadores a leer y escribir, y en general lo relativo a la enseñanza primaria.

Fueron muchos los intentos por obligar al patrón a proporcionar capacitación a sus trabajadores, pero como anteriormente nos dice el Profesor Mario de la Cueva "... Fue en la declaración de los derechos sociales de Querétaro donde floreció la tesis de que los niños, los jóvenes y los adultos, tienen derecho a la instrucción".<sup>11</sup>

Este precepto constitucional fue restringido por la Ley Federal -- del Trabajo, puesto que, le fueron impuestas dos limitaciones; la primera se refiere a que en la constitución se habló de escuelas - y en la Ley se dijo simplemente escuelas elementales, disminuyendo el alcance de la Carta Magna, y la segunda limitación fue la relativa a que en la constitución se habló de escuelas para la comunidad y en la Ley se estableció el favorecer la instrucción a los -- Hombres restringiendo la educación para los hijos de los trabajadores, disminuyendo nuevamente el alcance constitucional.

---

10. De la Cueva Mario Op. Cit. pag. 45

11. Idem. pag. 395

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos, estableció originalmente que "El Congreso de la Unión -- y las Legislaciones Locales de los Estados deberán expedir leyes -- sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región"

Lo anterior originó que cada Estado creara su propia Ley con lo que se presentaron una serie de contradicciones, omisiones y multiplicidad de interpretaciones del artículo 123 Constitucional, por lo que se optó por crear una Ley Federal, y fue en el año de 1931 cuando se unificaron criterios y quedaron sin efecto las demás leyes.

La Ley Federal del Trabajo del 18 de Agosto de 1931, constaba de -- once Títulos y 685 artículos, regulando en el Título tercero el famoso Contrato de Aprendizaje. 12

Entre las mejores cosas que aportó ésta Ley, encontramos que se da una nueva concepción al contrato de trabajo y ya no se le contempla como un acto de comercio, sino que se le considera un acto de dignidad y respeto para quien lo presta, debiéndose otorgar en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso -- para el trabajador y su familia.

El contrato de aprendizaje pasó del ámbito civil al sector laboral y la Ley de 1931 reguló dicho contrato, definiéndolo como "Aquel - en virtud del cual una de las partes se compromete a prestar sus - servicios personales a otra, recibiendo en cambio enseñanza en un arte u oficio y la retribución convenida".

Lo anterior, nos hace pensar que, si no se convenía el pago de un salario, este no se otorgaría.

A continuación nos permitimos transcribir los artículos de la Ley Federal del Trabajo referentes al Contrato de Aprendizaje:

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

ARTICULO 220.- El contrato de aprendizaje deberá contener la esca- la y tiempo de enseñanza del arte, oficio o profe- ción objeto del contrato, y la retribución que co- rresponda al aprendiz por sus servicios en cada uno de los períodos de aprendizaje.

ARTICULO 221.- Es obligatorio para patrones y trabajadores admitir en cada empresa, aprendices en un número no menor -

del cinco por ciento de la totalidad de los trabajadores de cada profesión y oficio que en ella pres-  
ten sus servicios. Si hubiera menos de veinte traba-  
jadores del oficio de que se trata, podrá haber, no  
obstante un aprendiz. Dichos aprendices gozarán de  
todos los derechos y obligaciones, sin excepción --  
que para los demás de su clase establece este títu-  
lo. Tendrán preferencia para ser ocupados como apren-  
dices, los hijos de los trabajadores sindicalizados  
de la negociación.

ARTICULO 222.- La jornada del aprendiz se sujetará a las disposi--  
ciones relativas al trabajo en general y al de menor  
res en su caso.

ARTICULO 223.- Son obligaciones del aprendiz:

- I.- Prestar personalmente, con todo cuidado y apli-  
cación, el trabajo ~~de~~ convenido, de acuerdo con  
las instrucciones del maestro o patrón.
- II.- Obedecer las ordenes del maestro o patrón en el  
desempeño del trabajo que esté aprendiendo.
- III.- Observar buenas costumbres y guardar al patrón,  
maestro y a su familia respeto y consideración.
- IV.- Cuidar de los materiales y herramientas del pa-  
trón o maestro, evitando cualquier daño a que -  
estén expuestos.

V.- Guardar absoluta reserva respecto a la vida --  
privada de su patrón, maestro o familia de es-  
tos.

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

ARTICULO 224.- Son obligaciones del maestro o del patrón en su ca-  
so, para con el aprendiz:

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

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

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

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

V.- Concluido el aprendizaje preferido en las va-  
cantes que hubiere.

ARTICULO 225.- El patrón o maestro pueden despedir al aprendiz --  
sin responsabilidad:

I.- Por faltas graves de consideración y respecto  
a él o a su familia.

II.- Por incapacidad manifiesta del aprendiz para -

el arte u oficio de que se trate.

ARTICULO 226.- El aprendiz puede justificadamente separarse del --  
trabajo por violación de las obligaciones que impo--  
ne al patrón o maestro el artículo 224." 13

De lo anterior podemos desprender que la Ley Federal del Trabajo -  
empezó a brindar protección al aprendiz, determinando en que con--  
sistía ese contrato de aprendizaje y cuales serían las obligacio--  
nes de cada una de la partes, así como, por que motivo se podía --  
despedir a un aprendiz.

Apesar de haber sido una buena idea, este contrato de Aprendizaje --  
fue suprimido por considerar que era un instrumento que permitía,  
a pretexto de enseñanza dejar de pagar un salario, o pagar sala --  
rios extremadamente reducidos, esto porque la Ley nunca determinó  
el monto de la retribución.

Siguiendo con la Ley Federal del Trabajo de 1931, con ella también  
se estableció la obligación de obtener becas a los trabajadores o  
a sus hijos, de acuerdo con las siguientes modalidades:

- 1.- En las empresas con más de 100 trabajadores, de  
berían sostener un becario.



2.- Las empresas que empleen más de 1000 trabajadores, deberían sostener tres becarios.

En este momento cabe hacer una reflexión, en el sentido de saber - quien es la persona obligada a pagar la instrucción que reciben -- los trabajadores, ya que tanto estos como los patrones, reciben beneficios.

Al analizar los beneficios que cada uno recibe, encontramos que, - para el trabajador se constituyen en una mayor preparación, en una superación personal, y en la posibilidad de incrementar su salario y para la empresa se orientan los beneficios hacia el incremento - en la productividad.

De lo anterior, se concluyó que una empresa sin mano de obra calificada no podía desarrollar sus actividades, por lo que se dijo -- que el patrón es el obligado a costear los gastos ocasionados por la capacitación de su personal. Además de que para los trabajado-- res, la capacitación constituiría un detrimento más para el poco - salario que perciben.

Con el desarrollo del sindicalismo y la complejidad que adquirie-- ron las relaciones obrero-patronales, así como las reformas y adiciones que paulatinamente sufrió la Ley Federal del Trabajo, hicieron necesaria la publicación de una nueva Ley en el año de 1970, - la cual quedó integrada por 16 títulos y 890 artículos.

Del análisis realizado a esa Ley, encontramos que al suprimir el - contrato de aprendizaje, quedó establecido en el artículo 132 frac ción XV la obligación patronal de Organizar permanentemente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores conformidad con los planes y programas que de común acuerdo elaboren con los trabajadores o con sus representantes, informando de ello a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades del Trabajo de los diversos Estados de la Repú blica Mexicana. <sup>14</sup>

Esta obligación no se cumplía, salvo honrosas excepciones, porque faltaba un sistema que señalará los pasos o procedimientos que deberían realizarse para cumplir con esa obligación.

Existía una sanción de tipo pecuniario para aquellas empresas que no cumplieran con dicha obligación, pero no se aplicaba precisamente por la falta de un sistema que estableciera la forma como se -- haría efectiva esa multa.

Enseguida transcribiremos parte del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

"ARTICULO 132.- Son obligaciones de los patrones:

---

14. De la Cueva Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II. Edit. Porrúa México 1981 pag. 385.

XIII.- Establecer y sostener escuelas. Artículo 123 Constitucional, de conformidad con lo que dispongan las Leyes y la Secretaría de Educación Pública.

XIV.- Hacer por su cuenta, cuando empleen más de 100 y menos de 1000 trabajadores, los gastos indispensables para sostener en forma decorosa los estudios técnicos, industriales o prácticos, - en centros especiales, nacionales o extranjeros de uno de sus trabajadores o de uno de los hijos de éstos, designado en atención a sus aptitudes, cualidades y dedicación, por los mismos trabajadores y el patrón, cuando tenga a su servicio más de mil trabajadores deberán -- sostener tres becarios en las condiciones señaladas. El patrón solo podrá cancelar la beca - cuando sea reprobado el becario en el curso de un año o cuando observe mala conducta; pero en esos casos será sustituido por otro. Los becarios que hayan terminado sus estudios deberán prestar sus servicios al patrón que los hubiera becado, durante un año por lo menos.

XV.- Organizar permanentemente o periódicamente cursos de capacitación profesional o de adiestra-

miento 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 em- presa o para varios establecimientos o departa- mentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados o por conducto de escuelas o insti- tutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades de trabajo vigilarán la - ejecución de los cursos o enseñanzas.

ARTICULO 878.- Se impondrá multa:

IV.- De cien a tres mil pesos al patrón que no cumpla con las obligaciones señaladas en el artículo 132 fracciones IV, VII, VIII, IX, X, XII, XIV, - XXII, XXIII y XXIV.

Esté fue un paso importante hacia la instauración de la capacita-- ción como obligación patronal, el único problema consistió en que no se estableció un sistema para que se cumpliera con tal imperati- vo. Los patrones des- obedecían cumplir, pero se preguntaban como harcer-

lo. 15

Por otro lado, problemas tan graves como el desempleo y la falta - de mano de obra calificada, fueron los factores principales que influyerón para que en el mes de noviembre de 1977 el C. Presidente de la República, promoviera una Reforma al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la que se encaminaba a elevar a rango de garantía Constitucional el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento de sus patrones.

Por lo anterior y para evitar que existiesen contradicciones entre las diversas legislaciones de los Estados de la República, se envió otra Reforma, en el sentido de que la materia de capacitación, fuese exclusiva de la competencia federal.

En esa iniciativa del Presidente de la República sostuvo que el país en ese momento se encontraba obligado a diseñar y adoptar un nuevo modelo de crecimiento, el que destinase parte importante de los recursos nacionales, a fortalecer la calidad de vida de los - Mexicanos y con ello lograr los grandes grupos de marginados tuviesen niveles mínimos de bienestar,

Las dos iniciativas se consideraron procedentes por el Poder Legislativo, y el día 9 de enero de 1978 aparecieron publicados en el -

---

15. Ley Federal del Trabajo.-- Comentada por Alberto Trueba Urbina y --

Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa México 1980. pag. 28.

Diario Oficial de la Federación sendos decretos que adicionaban la fracción XIII y XXXI del mencionado apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, - conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir Leyes sobre el Trabajo. las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo.

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.

XXXI.- La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus - respectivas jurisdicciones, pero es de la compe-

tencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a...

..." Tambien será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las -- disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que -- hayan sido declarados obligatorios en más de -- una entidad federativa; obligaciones patrona-- les en materia educativa, en los términos de -- la Ley.

Posteriormente el Ejecutivo Federal envió una tercera iniciativa de Ley en la que además de reglamentar la norma constitucional, proponía el -- establecimiento del sistema de capacitación y adiestramiento, quien se-- ría el órgano encargado de hacer cumplir las normas relativas a la ca-- pacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

La iniciativa de Ley fué recibida por el poder legislativo, quien pro-- cedió a cumplir con el proceso correspondiente, mismo que culminó con -- la publicación en el Diario Oficial del la Federación del 28 de abril -- de 1978, de un decreto que introducía diversas reformas y adiciones a -- la Ley Federal del Trabajo.

Estas reformas abarcaron sustancialmente los siguientes aspectos:

- 1.- Reglamento de la fracción XIII del artículo 123 Constitucional.
- 2.- Establecimiento del Sistema Nacional del Empleo Capacitación y ---  
Adiestramiento.

EN MATERIA DE DESEMPLEO

Como es de todos conocido, el patrón tiene una arma poderosísima - con la cual tiene sometidos a los trabajadores que están a su servicio, está es la amenaza de quitarles el empleo; lo cual constituiría el dejar de percibir un salario y consecuentemente la repercusión en el ámbito familiar.

Los empresarios durante la Historia han mantenido su hegemonía sobre la clase trabajadora, pero esto era aún más grave cuando no existía una ley que regulara las relaciones de trabajo.

En esta tesis resulta importante hacer un análisis de los problemas en relación al desempleo, por los que atravesaron los trabajadores durante el transcurso de la Historia.

En primer lugar nos remontaremos a la prehistoria donde sin duda, - como lo apunta el Profesor Luis A. Despontin, el trabajo surge sin afán de lucro y dentro del ámbito familiar, por lo que no habiendo interés monetario no surge la figura del desempleo. 16

Por otra parte, en Egipto se castigaba a quien no trabajaba, por lo tanto, tampoco aparece la figura del desempleo ya que nadie vivía ocioso.

---

16. Luis A, Despontin.- Op. Cit pag. 32



En el Estado de Grecia, la acumulación de riquezas en los llamados hogares patriarcales, originó que los más poderosos tomaran a su servicio a trabajadores, iniciándose con ello la explotación de los mismos, quienes podían ser despedidos en el momento que lo decidiera el patriarca. <sup>17</sup>

En Roma no se conoció el fenómeno de la desocupación, ya que la casi totalidad de la producción estaba en manos de esclavos, y aun que estos no trabajaran, el dueño estaba obligado a proporcionarles la manutención. <sup>18</sup>

Entre los habitantes del Pueblo de los Aztecas, se encontraban los llamados haraganes y ociosos, que constituían una especie de desempleados, que mientras no trabajaran se les consideraba como esclavos. <sup>19</sup>

Lo antes anotado, se refiere al desempleo que existió entre los principales Pueblos de la antigüedad.

En seguida haremos una breve reseña del desempleo, a partir del año de 1706, en adelante.

---

17. Luis A. Despontin.- Op. Cit, pag. 40

18. Idem. pag. 43

19. Idem. pag. 52

Entre los años de 1706 a 1760, los obreros se contrataba por año, estaban sometidos a jornadas de trabajo inhumanas y percibían un salario ínfimo, ya que de no tener una ocupación, corrían el riesgo de ser enlistados por la corona. 20

Lo anterior lo podemos explicar de la siguiente forma;

Si una persona quedaba desempleada debía formar parte de las filas del ejército, donde si duda la explotación a que se vería sometido sería mayor. Esto repercutía en favor del empresario, ya que los trabajadores al no quererse enlistar en el ejército, soportaban la explotación de que eran objeto por parte de los patrones; quienes determinaban el monto del salario, la duración del trabajo, etc.

En el año de 1789, el Código Civil Francés, disponía que se podía obligar al trabajador a prestar sus servicios por un tiempo mayor al determinado, si esto ocurría se consideraba como servidumbre. Esto se traducía en una falta de estabilidad y en el desempleo. 21

Por otra parte, también se establecía que si el contrato se celebraba por un tiempo mayor o indefinido, cualquiera de las partes -

---

20. Nestor de Buen L.- Derecho del Trabajo. Tomo I Edit. Porrúa 1a Edición. México 1974. pag. 141

21. Luis A. Despontin.- Op. Cit. pag 92.

podía darlo por terminado. Esta libertad de contratar y trabajar, condujo a la inseguridad y a la falta de garantías para conservar el empleo, reduciéndose su duración al compartamiento del trabajador, o sea que - observase una buena conducta en su labor.

En el siglo XIX, con el desarrollo del industrialismo apareció el fenómeno del desempleo, por la introducción de maquinaria y una -- mayor explotación del hombre.

Lo anterior originó que los trabajadores se organizaran provocando revoluciones, como la Industrial, en Inglaterra, que no logró terminar con la explotación pero obtuvo una legislación que suavizó -- esos abusos. 22

Otro antecedente del desempleo, lo encontramos en el Código Civil Mexicano de 1884, donde el trabajo no era objeto de protección, -- sino que regulaba las relaciones de subordinación del obligado a -- prestar su servicio y de dirección del que recibe dicho trabajo. -- con lo que el patrón podía rescindir la relación laboral, sin perjuicio alguno para él.

Entre algunas injusticias de la legislación de esa época encontramos que, el reglamento de Fábricas de Hilados y Tejidos de algodón,

---

22. Luis A. Despontin.- Op. Cit. pag. 126

público en 1906, contenía disposiciones como una jornada de trabajo inhumana, autorizaba al administrador a fijar indemnizaciones por los tejidos que habían salido defectuosos; por supuesto está - indemnización debía pagarla el trabajador.

Por esto en el Estado de Puebla, se ordenó un paro general, en las Fábricas de la misma entidad, Veracruz, Tlaxcala, Querétaro, Jalisco, Oaxaca y D.F., manifestándose en contra de las angustias que produce el desempleo; esto por que los obreros que no estaban - con las normas de los talleres, eran despedidos irremediablemente. 23

Finalmente, sólo mediante las armas se logró someter al proletariado, pero ese levantamiento fué importante, ya que el mundo puso -- mayor atención en ellos y los estudiosos del derecho iniciaron la formulación de ciertas normas jurídicas para el trabajo.

En 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 123, apartado "A", en su fracción XII, establece lo siguiente:

"El patrono que despidiera a un obrero, sin causa justificada, o por

---

<sup>23</sup>Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo.- 5a. Edición  
Edit. Porrúa, México 1980 pag. 7

haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de -- tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos de él.

El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él. 24

Como comentario de esta fracción, podemos decir que constituye un obstáculo para que el patrón separe de su trabajo a las personas -- a su servicio, ya que esto le originaría un fuerte gasto, es por esto que el número de trabajadores desempleados se vió disminuido durante una época, aunque actualmente la crisis económica ha hecho que de nueva cuenta se incremente ese índice, porque no han sido -- creados nuevos empleos para la gente en edad de trabajar.

Existe otra fracción de vital importancia en la búsqueda de la disminución de los desocupados en México, esta es la número XXV, de -- apartado "A" del artículo 123 Constitucional y que a la letra dice

---

24 Alberto Trueba Urbina.- Op. Cit. pag. 100

" El servicio para la colocación de trabajadores será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular". 25

Esta fracción hasta la fecha no se ha cumplido, por la ineficacia de nuestras instituciones, pero sin duda constituye un importante avance en la búsqueda de la reducción en el índice de desempleo en nuestro país.

Como es de todos conocido nuestra Carta Magna fue la primera que buscó el proteger los intereses de la clase trabajadora y algunas de las ideas ahí plasmadas fueron tomadas por el seno de las Naciones Unidas, quien el 10 de diciembre de 1948 publicó la Declaración de los Derechos Humanos, que en su artículo 26 punto uno dice lo siguiente:

"Toda persona tiene derecho al trabajo a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".  
26

En este artículo las Naciones Unidas tratan de conscientizar a los Estados afiliados, de la necesidad apremiante que existe de proteger el empleo de quien lo tiene y de constituir fuentes de trabajo para quienes carecen de él.

---

25. Alberto Trueba Urbina.- Op. Cit. pag. 102

26. Euquerio Guerrero. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1975, pag. 232.

Argentina toma esta tesis reformando su Constitución, el día 23 de marzo de 1957, diciendo en materia de trabajo, entre otras cosas - lo siguiente:

- 1.- Toda persona tendrá derecho al descanso, a la utilización del tiempo libre, a una limitación razonable de la jornada de trabajo, a vacaciones periódicas pagadas, y a la estabilidad en - trabajo contra el despido arbitrario.
  
- 2.- Toda persona tendrá derecho a los seguros de indemnización en caso de desempleo.

Volviendo a nuestro país, encontramos que en noviembre de 1978 se incluyó en el artículo 123 Constitucional la siguiente declaración "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; - al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización -- social para el trabajo conforme a la Ley". 27

Esta adición tiene como finalidad que los trabajadores obtengan un empleo, manifestando que el Estado tiene obligación de fomentar el Desarrollo de las empresas que se ubican dentro del país, para que de esa forma, un mayor número de personas puedan aspirar a conse-- guir un empleo.

Buscando que esta Reforma tuviera aplicación, se modificó la Ley - Federal del Trabajo, quedando el artículo 539 de la siguiente for-

ma:

"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 volúmen y sentido de crecimiento.

c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

d) Promover directa o indirectamente el aumento de las oportunidades de empleo.

e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su concreta ejecución.

f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia 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 Secretaria del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que ya existe un precepto - jurídico que establece el derecho al trabajo, o sea a tener una ocupación que retribuya un salario para todos los trabajadores de nuestro país; pero bien es cierto que por el momento no es posible dar trabajo a todos, porque en primer lugar no hay los suficientes empleos y, además, los que existen requieren de una capacitación técnica o profesional para estar en aptitud de desarrollar una actividad.

En este momento lo importante es que exista una planeación adecuada por parte de las autoridades encargadas de la promoción del empleo y que en realidad se desarrollen las funciones establecidas en la Ley Laboral.

ANTECEDENTES DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Iniciaremos este estudio de los antecedentes del seguro de desempleo, diciendo que existen dos fases dentro de los orígenes de esta figura jurídica.

La primera se caracteriza por la carencia de participación de los sectores Público y Empresarial.

Al parecer los precursores del seguro de desempleo, fueron los sistemas de cajas creadas por los sindicatos de trabajadores, para abonar prestaciones a sus afiliados que se quedaban sin empleo.

Los sindicatos protegían a sus miembros contra diversos riesgos, - mediante un seguro financiado por los afiliados quienes eran los únicos que aportaban.

Posteriormente, en forma paralela a estas cajas funcionaban algunos sistemas de seguro facultativo contra el desempleo, administrados por mutualidades, tales como sociedades de beneficencia.

En el primer país donde se inició la participación patronal fue en los Estados Unidos, donde se establecieron las cajas patronales -- facultativas, las que eran financiadas por los patrones, quienes destinaban anualmente una cantidad de dinero a la caja de desempleo, esta caja proporcionaba prestaciones al personal temporalmente despedido o despedido.

En virtud de que esta forma de ayuda sólo beneficiaba a un número reducido de desempleados, se hizo necesaria la intervención de los poderes públicos y fue en los ayuntamientos donde se crearon por vez primera las cajas municipales, de las cuales el beneficio se extendía a más personas que habían quedado sin empleo.

A principio del siglo XX los Gobiernos empezaron a reconocer que por sí mismas las cajas sindicales y las cajas empresariales, ni las pequeñas entidades Políticas podían resolver satisfactoriamente el problema del desempleo y cada Estado adoptó medidas de apoyo a esta figura.

En el Capítulo IV hablaremos acerca de las medidas adoptadas por cada Nación, buscando proteger a los desempleados.

## CAPITULO 11

## ESTUDIO SISTEMATICO DE LA CAPACITACION EN MEXICO

## 1.- CONSIDERACIONES GENERALES

A) DEFINICION

B) REFERENCIA CON ALGUNOS PAISES DE EUROPA Y AMERICA LATINA

## 2.- MARCO JURIDICO

A) EN RELACION CON LA CAPACITACION EN EL TRABAJO

B) EN RELACION CON LA CAPACITACION PARA EL TRABAJO

## 3.- LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO EN Y PARA EL TRABAJO

A) CAPACITACION EN EL TRABAJO

B) CAPACITACION PARA EL TRABAJO

## 4.- ANALISIS DEL DESARROLLO ALCANZADO

A) QUE SE HA LOGRADO

B) FACTORES QUE HAN OBSTACULIZADO SU DESARROLLO

## 5.- MEDIDAS TENDIENTES A MEJORAR LA CAPACITACION Y LOGRAR UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD

A) CAMBIOS REALIZADOS

B) LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

## 1.-CONSIDERACIONES GENERALES

### A) DEFINICION

El legislador omitió establecer una definición de los conceptos de capacitación y adiestramiento, quedando en la Ley Federal del Trabajo como un sólo elemento.

A continuación presentaremos una serie de definiciones de los conceptos antes anotados y de algunos otros que son considerados sinónimos de los mismos.

Según el diccionario de la lengua española, adiestrar significa, - hacer diestra a una persona, enseñarla o instruirla. 29

Por su parte la Secretaría del Trabajo y Previsión Social definió el adiestramiento como "la acción destinada a desarrollar habilidades y destrezas del trabajador, con el propósito de incrementar la eficiencia en su puesto de trabajo. 30

De lo anterior, podemos deducir que el adiestramiento tiene como - finalidad desarrollar las habilidades y destrezas del trabajador, - procurando la mayor precisión en el desempeño de su labor.

Por otro lado el concepto capacitación se refiere a la acción y -- efecto de capacitar o capacitarse. Hacer a uno apto para una cosa.

La capacitación se orientahacia el desarrollo de aptitudes del tra bajador, con el propósito de prepararlo para desempeñar eficientemente una actividad específica.

29. Diccionario Práctico Ensa de la Lengua Española. Ed. América. Pana ma 1976. Pag. 28

30. Manual de Capacitación Sindical Sobre Formación Profesional. Ed. - Instituto de Estudios del Trabajo. Pag. 8

El Profesor Mario De la Cueva, nos dice que la capacitación y el adiestramiento constituyen "la enseñanza teórica y práctica que -- prepara a los hombres para desarrollar su actividad con el grado -- mayor de eficiencia, la cual, a su vez, será la fuerza que los lan -- ce a la conquista de los más altos niveles en la escala de profe-- siones y oficios". 32

En opinión del mismo autor, se considera que el legislador actuó -- de una forma correcta al no introducir una diferenciación entre -- ambos conceptos, puesto que lo importante es que, en efecto se pre -- pare a los hombres para desarrollar su labor y cumplir con mayor -- eficiencia en la misma.

Algunos otros conceptos manejados en esta materia son los siguien -- tes:

APRENDIZAJE.- Es una formación sistemática y de larga duración, -- que con el objeto de ejercer una ocupación, es recibida en gran -- parte dentro de una empresa o mientras se esta al servicio de un -- artesano independiente, y que debe estar sometida a un contrato es -- crito y quedar sujeto a normas determinadas.

FORMACION PROFESIONAL.- Es un proceso continuo de transformación, -- que parte de individuos con cierto nivel de capacitación y que los -- conduce a un nivel más alto, a fin de hacerlos social y económica -- mente útiles, capaces de aumentar la productividad nacional y de -- elevar por este medio su nivel de vida.

En resumen, podemos decir que la capacitación se imparte a los tra -- bajadores para mejorar sus conocimientos y aptitudes, mientras que -- el adiestramiento se proporciona para el óptimo manejo y utiliza-- ción de la herramienta y maquinaria propia del puesto de trabajo --

---

31 Diccionario Práctico Easa de la Lengua Española. Op. Cit. Pag. 159

32 Mario De la Cueva. Op. Cit. Pag. 82

que tiene asignado; aunque es necesario aclarar que ambos conceptos están íntimamente ligados. 33

Después de haber analizado algunas definiciones de los conceptos que intervienen en la materia de capacitación, pasaremos a especificar el porqué surgió la capacitación en México y de que forma -- los patrones deben cumplir con este imperativo.

El potencial humano dentro de los países del tercer mundo no ha sido aprovechado como sucede en otros países, por lo que este desaprovechamiento repercute en un alto índice de personas subempleadas o desempleadas. 34

En relación a la carencia de mano de obra calificada, las disposiciones laborales sobre capacitación y adiestramiento vienen a tratar de responder a esa falta de preparación de la clase trabajadora en nuestro país.

La preparación de la mano de obra, esta a cargo del sector patronal, quienes deben proporcionarla de conformidad con las siguientes etapas:

- 1.- Determinación de las necesidades de su empresa, en materia de capacitación y adiestramiento; lo cual quiere decir que deben detectarse las deficiencias en la ejecución de las actividades propias de un puesto de trabajo específico. Esto se logra por medio de investigación que se realiza en la empresa, consultando a los trabajadores, para localizar las carencias con respecto a conocimientos, habilidades y aptitudes.

---

33 O.I.T. Recomendación 117. Sección X 46a. Conferencia Internacional del trabajo. Ginebra Suiza 1967. Pag. 1107.

34 Manual de capacitación Sindical sobre Formación. Op. Cit. Pag. 10 del Módulo 12

2.- Deben diseñarse planes y programas de capacitación y adiestramiento.

Estos planes deben estar enfocados a estructurar y organizar las actividades de enseñanza-aprendizaje, con el objeto de cubrir esas necesidades de los trabajadores.

Cuando nos referimos a la capacitación para el trabajo, estos planes y programas deben estar autorizados por la Secretaría del trabajo y Previsión Social.

3.- Al finalizar el proceso de Capacitación, es necesario que el Agente Capacitador entregue una constancia de habilidades laborales a cada trabajador que aprobó los cursos de ese proceso. Esta constancia tendrá únicamente validéz en el centro de trabajo al cual pertenece, no en todas las empresas se desarrolla el proceso productivo de la misma forma y para cada empresa es diferente la capacitación.

Lo anterior, constituye la regla general para cumplir con el imperativo de capacitar a sus trabajadores, como lo establece la Ley Federal del Trabajo.

En la práctica, resulta un poco más complejo este proceso, principalmente en cuanto a los requisitos que se solicitan para que sean aprobados los planes de capacitación, pero como el objetivo de la presente tesis es relacionar la capacitación con la disminución del índice de desempleados que existen en nuestro país, no profundizaremos en el proceso de registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

#### B) REFERENCIA CON ALGUNOS PAISES DE EUROPA Y AMERICA LATINA.

A las autoridades de diversos países del mundo, siempre les ha inquietado elevar la productividad de sus empresas, para que con ello, se eleve el nivel de vida de sus habitantes y se desarrolle la nación misma. Es por esto que siempre se ha buscado la forma de



preparar a más personas en el desarrollo de cierta actividad.

En algunas Naciones, la formación profesional se proporciona sin -- tener normas jurídicas que la respalden, ni lineamientos que las -- orienten, sin embargo, se lleva a cabo en la práctica, como antigüa -- mente el maestro proporcionaba los conocimientos al aprendiz.

En seguida nos avocaremos al estudio de la capacitación en algunas Naciones, tanto Europeas como de America Latina, donde con gran éxi -- to se ha proporcionado la formación profesional para personas en -- edad de trabajar.

#### 1.- EN ALEMANIA.

En un principio se menospreció a la capacitación, porque se conside -- ro una enseñanza de segunda categoría y se dijo que era necesaria -- pero sin ningún atractivo, ya que la enseñanza universitaria era de mayor nivel.

Es necesario hacer notar que, la capacitación en éste país se esta -- bleció desde el siglo XIV y hasta el siglo XIX en forma gremial y -- como en todo el mundo, se depositó en los maestros y aprendices el -- proceso de enseñanza-aprendizaje.

Posteriormente la formación profesional se impartió inter-gremial-- mente, lo cual se refiere a que se buscó capacitar a los trabajado-- res, no sólo en los talleres, sino que también fuera de ellos, lo -- que marco la aparición de las escuelas de capacitación.

En 1983 se instauró el contrato de formación profesional, mediante el cual los jóvenes asistían dos días a la semana a tomar clases -- teóricas y posteriormente en los restantes días, desarrollaban una fase práctica, dentro de alguna empresa.

Lo anterior constituyó un paso importante en la consolidación del sistema alemán y fue el principal antecedente de lo que en la actualidad se conoce como Instituto Federal de Formación, quien cuenta con las siguientes funciones:

- 1.- Asegurar la organización de cursos de capacitación, analizando en forma cualitativa y cuantitativa, los mismos y promocionándolos en todas las regiones de la República Federal Alemana.
- 2.- Investigar y planificar la formación profesional.
- 3.- Presentar un informe anual al ministerio de educación y ciencia sobre la formación profesional.

La formación práctica esta regulada por la materia federal y la capacitación teórica, o también llamada BERUFSSCHULE, es su pervisada localmente.

Las cámaras locales de industria imparten cursos de capacitación, sin necesidad de solicitar autorización a las escuelas, aunque si pueden tomar algunas sugerencias de éstas, sin que esten obligadas a adoptarlas.

Este sistema ha resultado muy eficaz, ya que anualmente egresan de este tipo de formación casi el 70% de jóvenes que pasan a la condición de trabajadores plenamente calificados. <sup>35</sup>

## 2.- EN INGLATERRA.

Este es otro de los países donde la formación profesional ha constituido la base de su desarrollo económico.

En el año de 1964 fue expedida la Ley de Entrenamiento Industrial, cuyo propósito fue el de incrementar la cantidad y calidad de mano de obra en el reino unido.

---

<sup>35</sup>. Jorge E. Beyer Esparza. Capacitación y Adiestramiento. Ensayos para la Consolidación de un Sistema. Ed. Emprés. México 1982. Pag. 46

Se establecieron órganos tripartitas llamados Juntas de Entrenamiento Industrial, integrados por representantes de los patrones, trabajadores y de las Instituciones Educativas, cuya finalidad -- era cuidar que cada rama industrial o actividad económica contara con la mano de obra calificada que demandase el progreso.

Estos órganos, para llevar a cabo sus funciones tuvieron que allegarse de un capital y para financiamiento de esas actividades se -- constituyó un gravamen de formación profesional que oscilaba entre el 2.5 % y el 1% del total del salario pagado en las empresas del Reino Unido.

Paralelamente a lo anterior, existió un estímulo fiscal, mediante el cual, podía devolverse a una empresa una parte de la cantidad pagada por concepto de financiamiento; esto según el tipo de entrenamiento, la duración o el número de trabajadores capacitados.

En la práctica, muchas empresas sólo se preocupaban por cotizar, -- cubriendo el impuesto, pero no buscaban que sus trabajadores fueran capacitados.

Por esa razón, en marzo de 1973 se publicó una nueva Ley del Empleo y Entrenamiento, donde se planteó la posibilidad de que las pequeñas empresas quedaran exentas de dicho gravamen. Esto a juicio de cada junta de entrenamiento.

En esta Ley se estableció como gravamen, el 1% del total de los salarios pagados, para el financiamiento de las de entrenamiento. 36

### 3.- EN FRANCIA

Las Leyes en - materia de formación profesional, son producto de una interacción entre el sector público, mediante el comité interministerial de formación profesional y promoción social -

en quien reside el orden normativo y la función consultiva; así como el sector empresarial y las organizaciones sindicales de los -- trabajadores.

La ley del 16 de julio de 1971 establece lo siguiente:

Todos los empresarios con más de 10 trabajadores están obligados a dedicar cierto porcentaje del importe bruto de sus salarios a la -- financiación de las actividades de formación profesional. Dicho -- porcentaje oscila entre el 1% y el 1.8%.

Si al momento de presentar su declaración fiscal, las empresas no comprueban haber erogado esa cantidad de dinero, se hacen acreedo-- ras a una sanción de tipo pecunario.

Para la legislación francesa existe la presunción de que cada em-- presa tiene la capacidad de decidir y desarrollar sus programas de capacitación.

Paralelamente a este sistema, existen los fondos de seguro de formación profesional, a quienes las empresas pueden entregar en admi-- nistración en total o alguna parte de la suma que invertirán en -- la formación profesional.

Estos fondos tiene la siguiente función:

- 1.- De afiliación.- En este concepto se incluyen cuestiones relati-- vas a la cotización, condiciones de utilización de los fondos, duración y cuantía del derecho de la empresa a utilizar los re cursos del fondo.
- 2.- Asesoría.- Se refiere a los programas a desarrollar por cada -- empresa, se incluyen las actividades de formación profesional y el centro de enseñanza idoneo.

Lo anotado se refiere a la capacitación dentro de algunos país de --

Europa; de esta síntesis podemos desprender que la formación profesional es un elemento importantísimo en el desarrollo económico de las naciones. 37 .

Ahora pasaremos a analizar como se ha llevado a cabo el proceso de capacitación en países de América Latina, como Brasil y Colombia.

#### 4.- EN BRASIL

El 22 de enero de 1942, el Decreto Ley número 4048, dio vida al servicio nacional de aprendizaje industrial o mejor conocido como SENAI.

De igual forma, a través del Decreto Ley 8621 y 8622, del 10 de enero de 1946, se constituyó el servicio nacional de aprendizaje comercial, como se le conoce mejor SENAC.

Esta dos instituciones fueron pioneras en materia de formación profesional en América Latina.

Los objetivos del SENAI, son los siguientes:

- A) Proporcionar en escuelas y centro de formación profesional, el aprendizaje industrial, al que están obligadas las empresas de su jurisdicción.
- B) Asesorar a los patrones en la elaboración y ejecución de los programas generales de entrenamiento y en la realización de  cursos teóricos, suministrados en el propio centro de trabajo.
- C) Proporcionar a los trabajadores mayores de 18 años, la oportunidad de completar en cursos intensivos la formación adquirida parcialmente en los centros de trabajo.

D) Cooperar en la investigación tecnológica de interés para las industrias.

El SENAI es financiado mediante la recaudación de un tributo, sobre empresas del sector industrial, transporte, comunicaciones y pesca.

Esa contribución es recaudada a través del Instituto Nacional de - Previsión Social y esta fijada en el 1% del monto total de los salarios - - pero las empresas que ocupan más de 500 trabajadores entregan el 0.2% adicional.

Por su parte el SENAC, tiene en es-encia las mismas funciones que el SENAI, la diferencia se encuentra en que aquel comprende a em--presas del sector comercio y servicios, entre ellos encontramos al área de comunicaciones, ventas y propaganda, almacenaje, ~~hotelería~~, turismo, belleza, hospitalización, etc.

En virtud de que existían dos instituciones con las mismas funciones, en el mes de abril de 1976, se decidió unificar al SENAI y al SENAC creando el Sistema Nacional de Formación Profesional de mano de obra, el cual en es-encia tiene las mismas funciones que los -- dos anteriores.

#### 5.- EN COLOMBIA

El Servicio Nacional de Aprendizaje o mejor conocido como el - SENA, fue fundado en 1957, con las siguientes características:

- A) La Institución tiene una sólida base financiera que consiste en la recaudación del 2% de la nómina de las empresas, que tienen - como capital mínimo \$ 50,000.00 y que ocupan más de nueve trabajadores.
- B) Su funcionamiento está sujeto a la aprobación legislativa o ad-ministrativa del Estado.

Nominalmente depende del ministerio de trabajo.

No se encuentra relacionado con el sistema de educación formal, lo que sucede es que el SENA adopta a los individuos que dejan de estudiar en las escuelas secundarias para enseñarles un oficio y de esa forma resulten de utilidad para la sociedad.

En nuestro país, el gobierno deja plena libertad para que los patrones determinen en que áreas necesitan capacitación; así como también pueden libremente determinar quienes son las mejores Instituciones de capacitación dentro de su rama industrial y escoger cual es más conveniente para que imparta los cursos programados.

Formalmente a lo único que esta obligado el patrón es a dar aviso a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de la forma como decidió capacitar a sus trabajadores y ésta entidad pública resolverá - si dichos cursos son apropiados; y de no ser así, solicitará que se le hagan modificaciones y posteriormente los registrará para llevar un control de trabajadores capacitados en nuestro país.

---

38. Jorge E. Beyer Esparza, Op. Cit. pag. 60 y 64.

39. IDEM, Op. Cit. pag. 65.

MARCO JURIDICO EN RELACION CON LA CAPACITACION  
EN EL TRABAJO

Existen normas jurídicas en nuestro país, donde se establece como obligación patronal, el proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores a su servicio; además de regular ese imperativo, establecen los métodos como deben cumplir.

A continuación mencionaremos los principales ordenamientos donde se encuentra regulada la materia de capacitación y adiestramiento con cargo al sector patronal.

A.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, -- conforme a la Ley.

El congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo.

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 deberán cumplir con dicha obligación.

"Fracción XXXI... pero es de competencia de las autoridades federales en los asuntos relativos a:"

"... y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores así como de seguridad e higiene en los centro de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estata



les, cuando se trata de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la Ley reglamentaria correspondiente." 40

B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

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

I.- Vigilar la observación y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y además de la Constitución, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos."

"... IV Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo así como realizar investigación que para incrementar la productividad en el trabajo, requieren los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

En este momento cabe hacer un pequeño comentario. en el sentido de que anteriormente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no impartía cursos de capacitación, unicamente se dedicaba a vigilar, asesorar, registrar, etc. todo lo relacionado con la capacitación en el trabajo; ahora, con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública esta Secretaría, prestará servicios de asesoría e impartirá cursos de capacitación, en la búsqueda de elevar la productividad de nuestro país.

En seguida haremos un breve análisis de los artículos contenidos en la Ley Federal del Trabajo, relativos a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

C) LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

ARTICULO 3°.- Asimismo es de interés social promover y vigilar la

40. Ley Federal del Trabajo. Ed. Popular de los Trabajadores. Cuarta Edición México 1981. Pag. 31

capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

ARTICULO 7.- El patrón y los trabajadores extranjeros, tendrán la obligación solidaria de capacitar a los trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate.

ARTICULO 25.- El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

VIII.- Las indicaciones de que el trabajador será capacitado en -- los términos de los planes y programas que se establezcan -- en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

ARTICULO 132.- Son obligaciones de los patrones:

XV.- Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores en los términos del Capítulo III.- Bis de este Título, y -- participar en la integración y funcionamiento de las comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

En seguida hablaremos del Capítulo III.- Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, el cual se encuentra integrado por 24 artículos, todos ellos con el número 153, seguidos por una letra -- que va de la A a la X.

En estos artículos, se regula el procedimiento o fase operativa, -- por medio de la cual los empresarios o patrones deben cumplir con dicha obligación.

Así, tenemos que el artículo 153-A, señala que toda persona que se encuentre sujeta a una relación laboral, tendrá derecho a recibir capacitación y adiestramiento, proporcionada por su patrón, que le permita elevar su nivel de vida y productividad de la empresa.

Esta capacitación y adiestramiento se podrá proporcionar por conducto de instituciones, escuelas, instructores especialmente contratados, por medio del personal de la empresa habilitado y por adhesión convencional a los sistemas generales que sean registrados ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 153-B.

En este mismo artículo se señala la opción de proporcionar la capacitación dentro o fuera de la empresa, según la forma en que se impartirá y de acuerdo con los instructores que se contraten para el efecto.

El artículo 153-C, - refuerza lo que se dispone en el artículo anterior y - señala que las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento a los trabajadores, deberán solicitar la autorización correspondiente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el artículo 153-D, se establece que los planes y programas de capacitación podrán elaborarse para una empresa, para cada sucursal o establecimiento, para varias empresas, respecto a una rama industrial o actividad económica determinada.

Según lo que preceptúa el artículo 153-E, se debe impartir la capacitación, dentro de la jornada de trabajo, estableciendo como excepción que se imparta de otra manera, en consideración a la naturaleza de los servicios que presta la empresa y que así lo convengan los trabajadores y el patrón; de igual forma en el caso de que un trabajador desee capacitarse en actividad distinta a la ocupación que desempeña.

El precepto legal siguiente, 153-F, señala los objetivos que persigue la capacitación, y que son: Actualizar los conocimientos de los trabajadores en su actividad; así como proporcionarles informa

ción sobre la nueva tecnología; preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación; prevenir riesgos de trabajo; incrementar la productividad de la empresa; y, en general, mejorar las aptitudes del trabajador.

Estos objetivos buscan que la información que se proporcione a los trabajadores, esté de acuerdo con el ritmo de evolución de la tecnología; evitar y reducir al mínimo los riesgos de trabajo.

El siguiente precepto jurídico, señala que es obligación patronal el proporcionar capacitación a los trabajadores de nuevo ingreso, o sea la capacitación inicial; además nos dice que estos trabajadores, deberán prestar sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo y lo estipulado en los contratos colectivos de -- trabajo.

Lo anterior se encuentra regulado en el artículo 153-G, esto lo -- consideramos de gran reelevancia, ya que imposibilita al patrón pa ra determinarle menos beneficios a un trabajador de nuevo ingreso sujeto a capacitación.

No sólo el patrón tiene obligaciones en el sistema de capacitación y adiestramiento, sino que también los trabajadores tienen obligaciones, como lo establece el artículo 153-H, que dice lo siguiente:

Los trabajadores a quienes se imparta capacitación y adiestramiento están obligados a :

- 1.- Asistir puntualmente a los cursos de capacitación.
- 2.- Atender las indicaciones de los instructores.
- 3.- Presentar los exámenes de evaluación que le sean requeridos.

Para la vigilancia de la obligación que en esta materia se ha im-- puesto a los patrones, se ha establecido la creación de órganos bi

partitas, que funcionarán bajo la supervisión de la autoridad laboral, para la correcta instrumentación y funcionamiento del sistema y los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y que sugerirá las medidas -- tendientes a perfeccionar estos procedimientos; este organismo de que hablan los artículos 153-I y 153-J son las comisiones mixtas -- de capacitación y adiestramiento, las cuales se deben integrar con igual número de representantes de trabajadores y del patrón.

Los artículos 153-K y 153-L, hablan de la constitución de organismos especializados denominados Comités Nacionales de Capacitación y adiestramiento, los cuales se pueden integrar por rama industrial o por actividad económica.

De estos Comités nos ocuparemos más adelante.

En el artículo 153-M se señala como obligación, el incluir en los contratos colectivos de trabajo cláusulas relativas a la obligación Patronal de Proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

En los artículos 153-N y 153-O, se señalan los plazos dentro de -- los cuales los patrones deberán presentar para su aprobación los -- planes y programas, que hayan formulado de común acuerdo con los -- trabajadores o sus representantes, de esta forma; en las empresas donde exista contrato colectivo de trabajo, los patrones deberán -- presentarlos dentro de los quince días siguientes a la celebración revisión o prorrogadel contrato, y en aquellas empresas donde no -- exista contratocolectivo, deberán presentar los planes y programas dentro de los primeros sesenta días de los años ímpares.

De conformidad con lo establecido en el artículo 153-C, en el artículo 153-P, se señala los requisitos que debe satisfacer una persona jurídica para impartir cursos de capacitación. Éstos se resumen

en lo siguiente:

- 1.- Comprobar estar capacitados profesionalmente en la rama industrial o actividad económica, a la cual impartirán cursos de -- formación profesional.
- 2.- Acreditar los conocimientos suficientes, esto a juicio de la -- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 3.- No estar ligados a personas o instructores que propaguen algún credo religioso.

En el artículo 153-Q, se establecen lo requisitos que deben contener los planes y programas, para poder ser registrados, entre ellos los principales son:

- 1.- Referirse a períodos no mayores de cuatro años.
- 2.- Comprender a todos los trabajadores de la empresa.
- 3.- Especificar el registro de las entidades, porqué de no ser así, se anularán dichos planes.

Por su parte el artículo 153-R, dispone que, para evitar el burocratismo, los planes que no tengan respuesta dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su presentación, se entenderán definitivamente aprobados.

En el artículo siguiente se establece que aquéllos patrones que no cumplan con la presentación de sus planes y programas de capacitación, o que habiéndolos presentado no los lleven a la práctica, se rían sancionados, de conformidad con el artículo 994, Fracción IV.

Una vez agotados los cursos de capacitación, los trabajadores -- que hayan aprobado dichos cursos, tendrán derecho a que se les expida una constancia de habilidades laborales, la que deben estar -

autenticada por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento. Esto se encuentra establecido por el artículo 153-T.

Por su parte el artículo 153-U, señala que los trabajadores que se nieguen a recibir los cursos de capacitación, por considerar que tienen los conocimientos suficientes para desarrollar su labor, deberán acreditarlo documentalmente, o bien presentar un examen ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

153-V, este precepto jurídico nos dice que todos los patrones están obligados a registrar las constancias de habilidades laborales que hayan sido expedidas a los trabajadores de su empresa.

Por su parte el artículo 153-W, establece que cuando un individuo concluya sus estudios de educación formal, el Estado expedirá los certificados o constancias que serán inscritos en el registro de trabajadores capacitados.

Por último, el artículo 153-X, señala que las diferencias que con motivo de la capacitación, surgen entre los trabajadores y patronos, serán resueltas por las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, mediante un procedimiento especial.

Además de los artículos anotados, existen otros que se refieren a la materia y que a continuación anotaremos; como el artículo 391 - que dice en su Fracción IV que el Contrato Colectivo contendrá, -- las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas de la materia y en su Fracción VIII se habla de la capacitación y adiestramiento que se impartirá a los trabajadores de nuevo ingreso.

El artículo 412, determina que el contrato Ley contendrá las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas de la materia, para una determinada actividad económica o rama indus-

trial

En el artículo 523, se dice que la aplicación de las normas de trabajo compete en sus respectivas jurisdicciones al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Los artículos 537, 538 y 539, se refieren a las funciones del Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, quien es un órgano de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en-cargado de desarrollar las actividades jurídico-administrativas en materia de capacitación y adiestramiento. 41



MARCO JURIDICO EN RELACION CON LA CAPACITACION  
PARA EL TRABAJO

Según el artículo 38, Fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete a la secretaría de Educación - Pública, organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento, en coordinación con las Dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios, las Entidades Públicas y privadas y los fideicomisos creados para tal efecto.

Por su parte, el artículo 234 de la Ley del Seguro Social dice que corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social, realizar acciones de capacitación y adiestramiento con carácter de prestaciones sociales; las cuales se proporcionan a través de diversos programas, tales como el de cursos de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo.

De igual forma, la Ley Federal de Turismo, en sus artículos 23, 26 y 28 faculta a la Secretaría de Turismo para promover acciones de capacitación para el trabajo, mediante el establecimiento de Centros de capacitación y programas específicos en la materia. Estas mismas facultades aparecen en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos del artículo 36, Fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fomenta la capacitación para el trabajo en coordinación con la Camara Nacional de la Industria de - transportes y comunicaciones.

Existen otros ordenamientos jurídicos donde se encuentra establecida la facultad de algunas Instituciones Públicas para desarrollar acciones de capacitación; uno de ellos es la Ley de Educación para

Adultos, la que en su artículo 8 faculta al Instituto Nacional de Educación para Adultos, para que desarrolle acciones de capacitación en y para el trabajo; asimismo, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Mayo de 1983 tiene facultades para desarrollar actividades de capacitación para el sector informal urbano. 42

## CAPACITACION EN Y PARA EL TRABAJO

## A.- CAPACITACION EN EL TRABAJO

Con la expedición de la nueva Ley Federal del Trabajo, en el año - de 1970 se dejó sin efecto el Contrato de Aprendizaje y se estableció como obligación patronal el proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores a su servicio.

La Ley declara de interés social el promover y vigilar la Capacitación y establece el derecho de los trabajadores a recibir la enseñanza de parte del sector empresarial; lo anterior, con el objeto de elevar la productividad de las empresas y buscando mejorar la - calidad de vida de los obreros.

En los términos de la Ley Federal del Trabajo, estas acciones deben instrumentarse a través de planes y programas sobre la materia los que serán aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En relación a lo anterior, este tipo de capacitación puede ser definido, como aquella formación profesional, que se proporciona dentro del ámbito de trabajo, con cargo al Presupuesto del sector patronal y con la finalidad de que sean conocidas las técnicas de su labor, o de las del puesto inmediato superior.

La formación profesional se ha desarrollado con gran éxito en países como Alemania, Inglaterra, Brasil, Colombia, etc., es por esto que en nuestro país siempre se busco la forma como instrumentarla.

En relación a lo anterior y buscando formular un proceso semejante en nuestro país, se realizaron estudios, los cuales hasta 1976 habían sido escasos y carentes de continuidad y planeación.

A partir de ese año y hasta 1978 se buscó la forma como se instru-

mentaría un proceso de capacitación en nuestro país; de estos estudios, se desprendió la necesidad de contar con una mano de obra calificada, para que con ésto se incrementará la productividad Nacional.

Posteriormente se vislumbró la necesidad de crear una serie de normas jurídicas que establecieran la forma como desarrollaría el proceso de Capacitación, y asimismo, se determinó una serie de sanciones para los patrones que no proporcionaran capacitación a sus trabajadores.

A continuación presentaremos las etapas de que consta el proceso de capacitación en el trabajo.

Como antes anotamos, en el año de 1978 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo, con la cual se creó un sistema de capacitación, estructurado de la siguiente forma:

- 1.- En un primer nivel se situó a la Comisión Mixta de Capacitación y adiestramiento, la cual debe constituirse en cada Centro de trabajo de una forma bipartita; esto es, - con un número igual de representantes patronales y de representantes de los trabajadores.

Entre las principales funciones de este órgano, se encuentran las siguientes:

- a) Vigilar la instrumentación y operación del sistema de capacitación y adiestramiento de las empresas, así como, los procedimientos que implantan las mismas para mejorar la capacitación de los trabajadores.
- b) Sugerir medidas tendientes a perfeccionar dicho sistema y

los procedimientos; lo anterior conforme a las necesidades de los trabajadores y la empresa.

- c) Autenticar las Constancias de Habilidades Laborales otorgadas a los trabajadores, como resultado del proceso de Capacitación.

2.- El siguiente nivel lo ocupan los comités nacionales de capacitación y adiestramiento.

Estos comités son órganos bipartitos, quienes se integran mediante convocatoria que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Estos comités constituyen órganos auxiliares de enlace entre la -- Dirección General de Capacitación y Productividad, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y las empresas.

Las funciones de dichos comités, son las siguientes:

- a) Participar en la determinación de requerimientos de capacitación y adiestramiento de ciertas ramas o actividades.
- b) Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de ocupaciones y en los estudios sobre las características de la -- maquinaria y equipo en existencia, así como, en su funcionalidad dentro de las ramas correspondientes.
- c) Proponer sistemas de capacitación para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.
- d) Formular recomendaciones específicas de planes y programas de la materia.

- e) Evaluar los efectos de la Capacitación en la productividad
- f) Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las -- constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores, quienes hayan satisfecho los requisitos legales para tal efecto.

A continuación presentaremos una lista de los comités Nacionales - de Capacitación y Adiestramiento que han sido constituidos hasta - la fecha.

- 1.- TEXTIL
- 2.- CINEMATOGRAFICA
- 3.- HULERA
- 4.- AZUCARERA
- 5.- CEMENTERA
- 6.- CALERA
- 7.- AUTOMOTRIZ
- 8.- QUIMICA
- 9.- DE CELULOSA Y PAPEL
- 10.- ACEITES Y GRASAS VEGETALES
- 11.- ALIMENTOS EMPACADOS, ENLATADOS Y ENVASADOS
- 12.- BEBIDAS ENLATADAS O ENVASADAS
- 13.- MADERERA BASICA
- 14.- VIDRIERA
- 15.- TABACALERA
- 16.- DE RADIO Y TELEVISION
- 17.- TRANSPORTE CARRETERO
- 18.- ELECTRICA
- 19.- MINERA
- 20.- METALURGICA Y SIDERURGICA
- 21.- PETROQUIMICA BASICA
- 22.- PETROQUIMICA SECUNDARIA
- 23.- FERROCARRILERA

- 24.- DEL AEROTRANSPORTE
- 25.- TRANSPORTE MARITIMO MERCANTE
- 26.- SERVICIO TELEFONICO
- 27.- HOTELERA
- 28.- RESTAURANTERA

3.- En el tercer nivel se colocó a los consejos consultivos - estatales de capacitación y adiestramiento, quienes son - órganos asesores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Estos órganos están formados por los gobernadores de los Estados, quienes los presiden y por sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social; 3 representantes de las organizaciones patronales de la entidad e igual número de representantes de organizaciones obreras.

Las funciones de dichos consejos se encuentran en los reglamentos respectivos que cada uno de ellos expida.

Pero básicamente estos consejos consultivos asesoran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en :

Las actividades administrativas que corresponden a dicha Secretaría según el artículo 539 fracciones III y IV. - - en general se refieren a la forma como debe cumplirse con la obligación patronal en materia de capacitación y adiestramiento, así como a los requisitos formales que debe cubrir la documentación sujeta a registro. estas funciones las desarrollan los Consejos Consultivos en aquellas empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local.

En la práctica estos Consejos Consultivos, no han sido consti

tuidos en todas las entidades del país, y donde ya se han constituido, no funcionan por la falta de recursos económicos, por lo que la función de asesoría no se ha desarrollado conforme fué concebida en la Ley.

- 4.- En el cuarto nivel se sitúa a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en quien reside la obligación de supervisar, promover y organizar las normas de capacitación y adiestramiento; así como vigilar la integración oportuna de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en cada centro de trabajo y registrar los planes y programas que hayan sido formulados en las empresas.

Esta función de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no ha sido desarrollada en forma total por la carencia de recursos y por la falta de interés del sector patronal y algunas veces, también del sector trabajador.

En relación con lo anterior, actualmente se está integrando una reforma administrativa en la materia, la que inició con la fusión de los ordenamientos jurídicos en materia de capacitación y productividad.



## CAPACITACION PARA EL TRABAJO

En virtud del incremento en el número de desempleados y de subempleados, en nuestro país se está desarrollando un proceso de capacitación que pretende dar la oportunidad a estas personas para que se integren al sector productivo dentro de las empresas.

Este tipo de capacitación busca enseñar las técnicas, programas y actividades de un puesto de trabajo específico, en el que existe una gran demanda de mano de obra calificada. Esto es, en virtud de la falta de personas aptas para desarrollar esas actividades, algunas instituciones del sector público se encargan de preparar a las personas desocupadas para que ocupen dichos puestos de trabajo.

Entre las principales Instituciones encargadas de preparar a los desocupados, tenemos a la Secretaría de Educación Pública, quien mediante los Centros de Capacitación coordina 210 escuelas de capacitación en todo el país.

Por otro lado la Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar, la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria y la Dirección General de Tecnología, mediante su infraestructura han constituido una posibilidad más para desarrollar programas de capacitación para el trabajo.

Actualmente se cuenta con 730 planteles, distribuidos estratégicamente en todo el territorio nacional; además en estos Centros no sólo se capacita a las personas dentro de los planteles, ya que cuando es necesario desarrollar en la práctica una actividad, salen hacia los lugares donde mejor se puede desempeñar esa labor.

El programa de educación no formal Industrial y de Servicios, organizado por la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, busca dentro del programa de capacitación y adiestramiento pa-

ra la defensa de la planta productiva y el empleo, desarrollar cur  
sos de capacitación demandados por las empresas en función directa  
de sus necesidades específicas.

Otra Institución Pública que proporciona Capacitación para el tra-  
bajo, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, que apoyando los  
principios de solidaridad social cuenta con 100 Centro de capacita-  
ción, en los cuales se prepara a un gran número de personas, las -  
que posteriormente ocuparán un lugar dentro de la productividad na-  
cional.

En virtud de que la Ley Federal del Trabajo exige que toda persona  
física o moral que desee impartir cursos de capacitación debe obte  
ner su registro respectivo, los centro de capacitación de la Secre  
taría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro So-  
cial han conseguido dicho registro.

Como ya antes habíamos anotado cuando hablamos del marco jurídico  
de la capacitación, existen otras instituciones que desarrollan es  
tas funciones, entre ellas encontramos; al Sistema Nacional para -  
el Desarrollo Integral de la Familia, a la Secretaría de Turismo,  
a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al Instituto Na-  
cional de Educación para Adultos, etc.

Después de explicar el concepto de capacitación para el Trabajo, -  
nos permitimos manifestar lo siguiente:

Es necesario que se permita el acceso a estos beneficios a los tra  
bajadores que no cuentan con una ocupación estable, ya que como su  
cede en muchas ocasiones, estos beneficios llegan a personas reco-  
mendadas y que sí tienen la opción de allegarse los recursos para  
satisfacer sus necesidades.

No obstante lo anterior, este sistema es un gran paso en la búsque  
da de mejorar la productividad nacional.

#### 4.- ANALISIS DEL DESARROLLO ALCANZADO

##### A) QUE SE HA LOGRADO

Desde el año de 1978, el país ha acumulado la experiencia importante en el campo de la capacitación y adiestramiento, derivada de la conjunción de esfuerzos del sector público y las organizaciones de trabajadores y patronos.

En relación con la capacitación en el trabajo, existen aproximadamente 360,000 patrones obligados a proporcionar la formación profesional a sus trabajadores.

Respecto a lo anterior, el papel desempeñado por la autoridad laboral, ha sido fundamentalmente de supervisión y registro de la documentación correspondiente; pero en virtud de que son muchas empresas, la función de vigilancia no ha sido desempeñada en forma adecuada, lo cual ha ocasionado que no todos los obligados cumplan con las normas de la materia.

Hasta el mes de febrero de 1984 se habían integrado y registrado -- 91,626 comisiones mixtas de capacitación, se registraron 42,358 -- planes y programas de la materia y solamente se habían expedido -- 145,877 constancias de habilidades laborales.

De conformidad con los registros de las comisiones mixtas de la materia, existen 3'706,117 trabajadores amparados, y que debían recibir capacitación de parte de sus patronos, pero sólo han recibido constancias de habilidades laborales 145,877 personas, lo que indica que aún faltan 3'560,240 por capacitar. Lo anterior sin tomar -- en cuenta que existen más de 250,000 empresas que no han iniciado sus trámites de registro.

Ahora bien, por lo que se refiere a la capacitación para el trabajo, debemos hacer notar que hasta la fecha no existen números exactos

tos de las personas que han sido capacitadas por la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es importante anotar que, para el período de 1984 a 1988 se preten de proporcionar becas de capacitación a 50,000 trabajadores desocu pados. 42

#### B) FACTORES QUE HAN OBSTACULIZADO SU DESARROLLO

El sistema nacional de capacitación, tiene seis años de haber iniciado sus actividades y la productividad en nuestro país no se ha visto incrementada en la forma esperada, lo cual quiere decir que es necesario hacer una serie de ajustes para que funcione dicho -- sistema.

Un obstáculo lo constituye la falta de interés por parte de los pa trones, ya que no quieren invertir un sólo centavo en la formación de sus trabajadores.

Por otra parte también influye la falta de difusión de los benefi- cios que trae consigo la capacitación y el adiestramiento de los - trabajadores.

Además de lo anterior, el sistema nacional de capacitación presen- ta deficiencias, como las que se anotan en seguida:

- 1.- El sistema de formación profesional en México ha dejado a los patrones la libertad de decir cuales son sus necesida des de capacitación, así como, cual es la forma que usa-- rán para satisfacer esas necesidades de capacitación. Lo único que exige la autoridad laboral es la presentación - de una serie de formas, las cuales sólo en contadas oca-- ciones contienen datos veraces acerca de la capacitación en las empresas.

En relación a lo anterior, nos permitimos manifestar que la mayoría de los patronos únicamente cumplen con el requisito formal y nunca llevan a la práctica lo asentado en los formatos. Esta es una razón por la que existen muchas comisiones mixtas de la materia que cuentan con un registro, pero en el momento de ver las constancias de habilidades laborales que han sido expedidas, nos damos cuenta de que esa capacitación no se ha llevado a cabo.

2.- Otra deficiencia del sistema la constituye una mínima o inexistente vigilancia de la capacitación. Esta vigilancia debe llevarse a cabo en los Centro de Producción, interrogando a los trabajadores, para conocer si efectivamente se están impartiendo los cursos contenidos en las formas de capacitación.

3.- Esta otra deficiencia se refiere también a la vigilancia de la capacitación, pero orientada hacia las personas que se dedican a impartir los cursos de capacitación. Esto se refiere a la inspección de las instituciones o agentes de capacitación.

De lo antes expuesto, podemos desprender que, la capacitación en nuestro país para funcionar debe subsanar deficiencias como las antes anotadas.

## 5.- MEDIDAS TENDIENTES A MEJORAR LA CAPACITACION Y LOGRAR UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD

En la actualidad resulta de gran importancia para nuestro país el incrementar la productividad nacional, pero para lograr esto, es necesario contar con mano de obra calificada, la cual se logra con una buena capacitación; además una mayor productividad redundará en la creación de empleos, si se logra conjuntar los tres conceptos anteriores, sin duda aliviaría la crisis económica nacional.

En primer lugar, lo principal es buscar la forma de capacitar a todos los trabajadores del país, para que con ello cada uno rinda al máximo su labor; en virtud de que un trabajador capacitado es susceptible de mejorar sus ingresos y de superarse personalmente, sin duda logra mejorar su producto, lo que trae como consecuencia un incremento en la productividad de la empresa.

En seguida anotaremos algunos de los cambios realizados en materia de capacitación en el trabajo, los que buscan mejorar el sistema Nacional de capacitación y adiestramiento.

### A) CAMBIOS REALIZADOS

El Ejecutivo Federal, pretendiendo incrementar la productividad nacional, decidió que las funciones en materia de capacitación y en materia de productividad quedarán asociadas para que unidas incrementaran el producto nacional.

En seguida mencionaremos someramente la forma como se creó la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Las funciones en materia de productividad se desarrollaban por dos instituciones, la primera llamada Instituto Nacional de Productividad y la otra Centro Nacional de Productividad, quienes no depen-

dían directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el mes de marzo de 1983 se creó dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Dirección General de Capacitación y -- Productividad, y para evitar la duplicidad de funciones, se decidió liquidar a las dos instituciones antes mencionadas.

Por su parte las funciones en materia de capacitación se desarrollaban por la Unidad Coordinadora de Empleo y Capacitación y Adies<sup>tr</sup>ramiento, quien desaparece en el mes de diciembre de 1983, para -- dejar su lugar a la Dirección antes mencionada.

Para esto fue necesaria una reforma a la Ley Federal del Trabajo -- mediante la cual las funciones que desarrollaba la Unidad antes -- mencionada, pasaban a ser parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Otro cambio importante fue el presentado el día 10 de agosto del -- presente año, mediante el cual se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los nuevos criterios que simplifican las formas -- de capacitación.

Lo antes anotado se refiere a la capacidad en el trabajo, más adelante anotaremos los objetivos del ejecutivo federal en materia de capacitación en y para el trabajo.

Es importante destacar que los cambios realizados tienden a hacer más fácil el sistema, pero en la actualidad no sólo se necesitan -- cambios de forma, sino de fondo.

Entre los principales cambios, se pretende, en nuestro concepto, -- que se desarrolle el sistema de vigilancia de la capacitación, por -- que sin él, por muchas reformas que se hagan a los ordenamientos -- laborales, el sistema de capacitación no funcionará.

## B) LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

A continuación presentaremos un panorama general de las necesidades de capacitación para el presente sexenio.

En los estudios consignados en el plan nacional de desarrollo, se estima que al finalizar el presente sexenio, la población ocupada en nuestro país alcanzará el número de entre 24 y 25 millones, y la población desocupada será de 3 millones de personas en edad de trabajar.

A las cifras anteriores, es necesario adicionar el concepto de población subempleada, la que se estima en aproximadamente - 3 millones de personas.

En el resumen, aún sin tomar en cuenta la capacitación en el trabajo se estima que el número de personas que deben capacitarse para el trabajo es de 12 millones aproximadamente; ahora bien el total de personas a capacitar es de 36 millones.

Por otro lado, las perspectivas contenidas en el plan Nacional de desarrollo son las siguientes:

- 1.- Capacitar en el trabajo aproximadamente a 7 millones de trabajadores, los que se rigen por las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, esto constituye sólo el 29.12% del total de personas, que se estima tendrán ocupación durante el presente sexenio.
- 2.- Capacitar para el trabajo a más de 4 millones de personas lo cual constituye el 33.3% de personas sin empleo fijo.
- 3.- Incrementar la productividad laboral anual entre el 1.0 y el 2.5 %



De lo antes expuesto, podemos resumir que el sistema nacional de capacitación y adiestramiento, aún se encuentra en posibilidades de hacer cumplir esta obligación en la Ley Federal del Trabajo, ya que sólo pretende capacitar a un mínimo porcentaje de personas, y la Ley Laboral establece que debe capacitarse a la totalidad de trabajadores de una empresa.

En relación con la capacitación para el trabajo, es muy difícil que el Gobierno Federal capacite a todos los desocupados, por lo que es necesaria la colaboración de todos los sectores.

En relación a lo antes mencionado, el Plan Nacional de Desarrollo pretende recuperar un crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población y para ello fija los siguientes objetivos:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas, lo cual quiere decir, que se pretende que las acciones desarrolladas por el Estado, se orienten hacia el fortalecimiento de las condiciones de trabajo, establecidas por la Ley Laboral
- 2.- Vencer la crisis, para ello es necesario brindar apoyo para el incremento de la productividad.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento, lo cual puede lograrse a través de la reducción de los desequilibrios cualitativos y cuantitativos de los mercados de trabajo.

43

Respecto a estos objetivos, se fueron diseñando los lineamientos -

---

43. Programa Nacional de Capacitación y Productividad. 1984-1988. Editado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social México, Pag. 70.

del Programa Nacional de Capacitación y Productividad, del que presentamos los objetivos generales.

- 1.- Orientar los cambios de productividad en forma selectiva, considerando las características que la determinen y la dirección de la transformación estructural que se ha -- planteado en la estrategia de desarrollo.
- 2.- Reducir los diferenciales de productividad entre ramas de actividad, estratos empresariales y regionales del país -- para así disminuir los diferenciales de ingresos laborales entre los mismos.
- 3.- Resolver los desequilibrios entre la estructura de la oferta y la mano de obra calificada, mediante una mayor oportunidad de capacitación en todos los niveles requeridos, poniendo mayor atención en aquellos sectores donde se requiera mejor mano de obra.
- 4.- Garantizar que los mayores niveles de productividad, se -- distribuyan equitativamente entre los factores de la producción.

A este programa se le han planteado los siguientes objetivos específicos:

- 1.- Promover el incremento de la productividad en todos los -- sectores.
- 2.- Promover la investigación y el desarrollo de la tecnología.
- 3.- Vigilar el cumplimiento de las responsabilidades legales en la materia.

- 4.- Lograr que se utilicen eficientemente los medios disponibles para la formación de recursos humanos.

Estos objetivos se refieren a la capacitación para los trabajadores que se rigen por las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pero este programa pretende avarcar un poco más y busca el incremento de productividad en el sector Público, - planteandose los siguientes objetivos:

- 1.- Establecer el servicio civil de carrera.
- 2.- Atender el Desarrollo Integral de los Trabajadores al servicio del Estado.
- 3.- Lograr un equilibrio sostenido entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada dentro de la administración pública federal. 44

Si estos objetivos se cumplen en su totalidad, sin duda al finalizar el presente sexenio, se tendrá a la vista grandes resultados, como el incremento de la productividad Nacional y el mejoramiento - de la calidad de vida de la población trabajadora del país.

Del análisis del Plan Nacional de Desarrollo, desprendemos que sus objetivos estan bien planteados, la única deficiencia que encontramos, es la relativa a la falta de recursos humanos con los cuales se desarrollen los objetivos antes descritos.

44. Plan Nacional de Capacitación y Productividad. Op. Cit. Pags. 77 - y 78.

## CAPITULO III

## EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLEO.

## 1.- EMPLEO

- A) DEFINICION
- B) DIFERENCIA ENTRE TRABAJADOR, EMPLEADO Y JORNALERO
- C) SITUACION ACTUAL EN NUESTRO PAIS
- D) RELACION CON EL DESEMPLEO

## 2.- SUBEMPLEO

- A) DEFINICION
- B) RELACION CON EL TRABAJO AUTONOMO
- C) ANALOGIAS Y DIFERENCIAS CON EL DESEMPLEO
- D) MEDIDAS TENDIENTES A DISMINUIR SU PORCENTAJE

## 3.- DESEMPLEO

- A) DEFINICION
- B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN
- C) MEDIDAS TENDIENTES A DISMINUIRLO

## 1.- EMPLEO

## A) DEFINICION

Según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, la palabra empleo es una ocupación, actividad, trabajo, oficio, puesto, uso, aplicación, consumo o gasto. 45

Analizando la anterior definición, vemos que lo anotado en realidad se trata de una serie de sinónimos de la la palabra empleo, por ello a continuación presentamos otra definición:

Empleo es, el desarrollar alguna ocupación. 46

Aunque es más breve esta definición, nos parece más completa.

Para nadie constituye un secreto que en todos los países subdesarrollados existe un alto índice de personas desocupadas o subocupadas, por ello todas estas naciones buscan la fórmula para dar ocupación a todas las personas que son susceptibles de desarrollar una actividad, buscando con ello incrementar la productividad nacional.

Sin duda existe la inquietud mundial, de crear fuentes de trabajo para todas las personas en edad de desarrollar una actividad productiva, por esto es necesario que en el presente estudio se hable del llamado empleo total; el cual define una situación en la que no existen personas desempleadas.

Ese concepto es necesario relacionarlo con el potencial de mano de obra, por ello en los países industrializados, el pleno empleo es fijado como objetivo político, tomando en cuenta la elasticidad de

45. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasota S.R.L. Buenos Aires 1979 Pag. 458

46. Ramón García Pelayo y Gross, Pequeño Larousse en color Ediciones Larousse, México 1983, Pag. 345

La desocupación de conformidad con los movimientos de temporada en en el empleo; asimismo, en los países subdesarrollados, la definición y objetivación del pleno empleo está en relación del volumen de empleo existente en el sector Industrial.

Según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, el pleno empleo está constituido por un estado o situación de la organización económico-laboral, que permite y promueve el máximo aprovechamiento del potencial de mano de obra; para ello, se recurre a una definición política de expansión económica y a la puesta en marcha de un servicio técnico de carácter público, llamado a actuar de tal suerte que el trabajador desocupado o subocupado ( es decir el trabajador que desempeña tareas con jornadas parciales, por temporadas, o que no guarda relación con su capacidad laborativa, o con su habilidad profesional, o con sus propios deseos y aspiraciones ) y el empleador necesitado de mano de obra, tengan la oportunidad de un acercamiento rápido y efectivo. 47

En resumen, el pleno empleo y la desocupación están íntimamente ligados, ya que si aumenta el primero, disminuye el segundo.

Cuando se dice que existe pleno empleo, es porque el potencial de mano de obra susceptible de trabajar, tienen una ocupación estable. Por otro lado es importante el papel que debe desempeñar el Estado, para proporcionar el acercamiento entre las personas necesitadas de empleo y que además tienen capacidad para desarrollarlo y los patronos necesitados de este tipo de mano de obra.

Respecto a lo anterior, en nuestro país el artículo 539 fracción I de la Ley Federal del Trabajo, señala que estará a cargo del servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el establecer una bolsa de trabajo y regular las Agencias Privadas de Coloca-

ción, con el fin de lograr el acercamiento entre trabajadores y patrones.

B) DIFERENCIA ENTRE TRABAJADOR, EMPLEADO Y JORNALERO.

A continuación presentamos varias definiciones de distintos autores acerca del concepto trabajo, para posteriormente analizarlas y establecer cual nos parece más apropiada.

En primer lugar, mencionaremos las consideraciones del profesor Francisco de Ferrarí que en su obra "Derecho del Trabajo" dice que :

Trabajador.- según la doctrina es toda persona que presta sus servicios en estado de subordinación. 48

Esto quiere decir que aquellas personas que desarrollen una actividad, pero no en forma subordinada, no son consideradas trabajadores, ni protegidos por la legislación laboral.

Siguiendo con el Profesor Ferrarí, nos dice que - trabajador es todo aquel que ocupa un empleo colocandose en una situación de subordinación con respecto al empleador para la ejecución de un trabajo, -- cualquiera que sea la naturaleza de su empleo e independientemente del modo de retribución .

Para este autor, todas las personas son capaces de servir en alguna actividad, por esto los llama población trabajadora y más adelante nos especifica cual es el concepto trabajador.

---

48. Francisco de Ferrarí. Derecho del Trabajo. Volumen I Ed. PACMA, Segunda Edición, Buenos Aires 1985, pag. 252.

" Son trabajadores quienes ejecutan habitualmente un trabajo por cuenta y bajo dependencia ajena, de tal manera que el derecho laboral no considera como sujeto de él a quien realiza o ejecuta una determinada actividad productiva, si no solamente a quien en dicha actividad es subordinado". 49

La primera parte de la definición la consideramos correcta, inclusive el término dependencia ajena, nos da una idea más clara acerca - de que un trabajador siempre será una persona que preste sus servicios de manera subordinada.

En relación a la segunda parte de su definición, consideramos que - es irrelevante especificar lo que no es trabajador.

Por otro lado el Profesor Deveali nos dice que " Trabajador no es - cualquier persona que realice alguna labor, porque si así fuera todos los habitantes del país, serían trabajadores" . 50

Esta definición unicamente nos da a entender que para ser considerado trabajador, es necesario realizar una actividad de cierta forma, pero no nos especifica cual es esa forma; además, según las reglas de la gramática una definición no debe darse a contrario sentido.

Sin duda, estos autores han colaborado para tener una idea general del concepto trabajador, pero por lo antes anotado, consideramos -- que la definición que nos proporciona la Ley Federal del Trabajo -- contiene los elementos que definen en mejor forma el concepto, y la cual presentamos a continuación.

" Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

49. Guillermo Cabanellas. Compendio de Derecho Laboral Tomo I Edit. Bibliografra OMEBA, Pag. 423

50. Mario L. Deveali. Tratado de Derecho del Trabajo Edit. Buenos - Aires 1964, Pag. 647



Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independiente del grado - de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. 51

Después de analizar las definiciones antes presentadas, podemos concluir que el concepto trabajador constituye el género, que corresponde a todas las formas de prestación de servicios y existen especies del mismo, como son los conceptos de empleado, obrero, jornalero, de quienes nos ocuparemos en seguida.

#### DIFERENCIA ENTRE EMPLEADO, OBRERO Y JORNALERO

En el Derecho Positivo Mexicano es casi imposible establecer diferencia alguna entre obreros y empleados, ya que la Ley Federal del Trabajo se aplica indistintamente a unos y a otros. 52

El Derecho Brasileño sigue el mismo criterio y en el artículo 3° de la consolidación de Leyes del Trabajo, nos dice que " no habrá distinción relativa a la especie de empleado o a la condición de trabajador, sea el trabajo intelectual, técnico o manual.

El profesor Ferrarí, nos dice que el hecho de que en general la legislación del trabajo se aplique indistintamente a los obreros y -- empleados, no quiere decir que no exista una diferencia real entre esas formas de trabajo subordinado, ni que excepcionalmente las Leyes no se vean obligadas a hacer distingos basados en la naturaleza de cada actividad. 53

Estamos de acuerdo que si la Ley no distingue a unos y otros, en la práctica sí hay elementos que los caracterizan.

---

51. Ley Federal del Trabajo. O.P. Cit. Pag. 55

52. Mario de la Cueva. O.P. Cit. Pag. 167

53. Francisco de Ferrarí . O.P. Cit. Pag. 257

Diferimos con dicho autor en el sentido de que pretende que la Ley los distinga en razón a la naturaleza de su actividad, ya que donde la Ley no distingue el interprete no debe hacerlo; además en el párrafo segundo del artículo 123 constitucional, se establece que:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

Lo anterior quiere decir que las Leyes de trabajo, rigen cualquier tipo de realación laboral y no puede decirse que a los empleados u obreros, deba corresponderles mayor o menor número de prestaciones.

Como antes dijimos, en la práctica si hay elementos que distinguen a unos y otros, por ello en seguida anotaremos la definición que nos da el profesor Ferrarí.

EMPLEADO.- Se usa para distinguir a las personas con cierta cultura y posición social, ocupadas en la actividad comercial o en trabajos de escritorio, en tareas de representación o relacionadas con la vigilancia, la administración, la dirección o la ejecución de negocios, con lo que se entiende excluir la simple prestación de la mano de obra.

Este autor considerará al empleado como trabajador de confianza, definido en la Ley Federal del Trabajo, adicionándole características como el grado de estudios, posición social, etc.

OBRERO.- Vulgarmente se considera a la persona que participa en forma continua, directa y personal en el proceso de producción, o que se obliga a la prestación de un mero servicio manual.

En ellos descansa por completo la última etapa del proceso de producción. 54

Por su parte el autor, Guillermo Cabanellas, nos dice que la distinción entre homo sapiens ( Empleado ) y el homo faber ( Obrero ) no es absoluta, por lo siguiente:

**OBRAERO.**— Es aquella persona que aplica directa y materialmente su actividad a la obra de la producción.

**EMPLEADO.**— Es aquel, en cuya actividad prevalece el esfuerzo mental sobre el muscular.

De igual forma, nos dice que no puede existir una división tajante entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, porque siempre es necesaria una asociación de pensamiento y acción.<sup>55</sup>

Respecto a lo anterior, esta es nuestra opinión, el profesor Cabanellas, tiene razón en su manifestación que hace respecto a que todo trabajo requiere de ambos factores; lo cual quiere decir que no es posible que una persona sólo trabaje pensando, ya que de alguna manera debe llevar la práctica esas ideas, o también no es posible que una persona sólo trabaje manualmente, porque es necesario pensar lo que se va a realizar.

Nosotros aportamos una idea nueva en relación a la distinción planteada; dentro del proceso de producción, quien planea la forma de elaboración de un producto es el empleado y quien desarrolla esa planeación, es el obrero.

Por su parte el profesor Mario L. Deveali, nos hace la siguiente distinción.

EMPLEADO.- Es quien presta una actividad profesional donde predomina el esfuerzo intelectual, sobre el físico.

OBRERO.- Es quien emplea predominantemente el esfuerzo físico sobre el intelectual. 56

En general son las mismas apreciaciones que ya habíamos tomado en cuenta, por lo cual únicamente vienen a reafirmar lo antes expuesto.

En relación con el concepto de jornalero, diremos que se trata de un término muy usual en el campo y corresponde a una especie del género trabajador.

En muchas ocasiones se dice que este concepto es equiparable al obrero, ya que se les sitúa en un mismo nivel y se deja al empleado como una especie de mayor categoría.

Es por lo antes dicho, que los autores no se han detenido en su estudio.

Otra diferenciación que se hace en relación con las especies de trabajador, es la relativa al nombre que se da al tipo de remuneración siendo para el empleado sueldo, para el obrero salario y para el jornalero jornal.

### C) SITUACION ACTUAL EN NUESTRO PAIS.

El empleo siempre ha constituido una preocupación para todos los gobiernos de los diferentes países del orbe, ya que la falta de éste, trae consecuencias sociales y económicas de gran importancia; entre ellas podemos citar, la elevación del factor delincuencia y la

55 .Guillermo Cabanellas. O.P. Cit. Pag. 77 .

56 .Mario L. Deveali. O.P. Cit. Pag. 464

diminución de la productividad nacional.

Por lo anterior, se han elaborado programas tendientes a proporcionar empleo a la población que debe ser económicamente activa.

Como sabemos , en nuestro país actualmente existe un alto índice de desempleo y los programas que han sido creados no han resultado del todo eficientes, por ello con las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1978, se ha buscado incrementar el número de personas ocupadas.

De conformidad con el artículo 537 El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrá los siguientes objetivos:

- I.- Estudiar y promover la generación de empleo.
- II.- Promover y supervisar la colocación de trabajadores.

En el artículo siguiente se dice que el Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Entre las actividades de esta unidad, se encuentran las siguientes:

- I.- Practicar estudios para determinar las causas del desempleo.
- II.- Analizar el mercado de trabajo.
- III.- Formular y mantener actualizado el Catálogo Nacional de ocupaciones.
- IV.- Promover el incremento de las oportunidades de empleo.
- V.- Proponer lineamientos para orientar la capacitación hacia sectores con mayor demanda de mano de obra calificada.

En materia de colocación de trabajadores:

- I.- Canalizar a los demandantes de trabajo hacia las personas que requieren sus servicios

II.- Registrar y autorizar el funcionamiento de las agencias privadas de colocación y vigilar que estas cumplan con la obligación que impone la Ley Federal del Trabajo, así como sus reglamentos y disposiciones administrativas de las autoridades laborales.

Esto constituye las principales funciones en materia de empleo, únicamente que no se desarrollan adecuadamente por la falta de recursos materiales, económicos y humanos, aunado esto a la falta de empleo en la planta productiva.

En realidad lo hecho hasta la fecha por el Estado, no ha contribuido a incrementar el empleo, por ello es necesario que se desarrollen programas más eficientes y que cumplan ese objetivo.

#### D) RELACION CON EL DESEMPLEO

En la actualidad se han venido manejando ambos términos de una manera muy estrecha, ya que son elementos muy importantes para agravar o disminuir la crisis económica nacional.

Por otro lado, al incrementar el sector empleo, disminuye el número de desocupados; aunado a esto, es bien conocido que el sector de personas en edad de trabajar crece en forma desproporcionada al porcentaje de empleos que se crean, con lo cual se incrementan las personas desempleadas.

En resumen, ambos términos están íntimamente ligados y mientras no se tengan más empleos en la planta productiva nacional, no se podrá dar cabida a todas las personas en edad de trabajar, y asimismo será más difícil superar los problemas económicos de la nación.

En el presente estudio, el concepto empleo constituye un elemento importante en la búsqueda de la implantación del seguro de desempleo, ya que si se logra disminuir el índice de desocupados, en -

plazo no muy largo será posible lograr tal pres-tación para los -  
trabajadores.

## 2.- SUBEMPLEO

### A) DEFINICION

El subempleo es un rasgo característico en los países insuficientemente desarrollados, predominando en el sector agricultura, artesanía, en las industrias familiares y en las industrias en pequeña escala. Gran parte de los trabajadores que se encuentran en esta situación buscan empleo en las grandes ciudades, donde las posibilidades son aún más limitadas.

Según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, cuando se habla de desempleo, " se hace referencia al empleo, en que por causas ajenas a la voluntad del trabajador, este cumple jornada inferior a la normal y obtiene un rendimiento económico proporcionalmente inferior, y en ocasiones hasta más bajo por unidad horaria que el logrado por quien se desempeña durante una jornada completa de trabajo.'

57

Nosotros resumimos que, el subempleo es la falta de producción o la inadecuada producción, como consecuencia de la insuficiente ocupación de la mano de obra.

También puede decirse que el subempleo surge en las ciudades donde la población activa excede a las disponibilidades de empleo.

De igual forma se dice que, el subocupado, se encuentra en una situación intermedia; esto es, entre el pleno empleo y la desocupación.

Otra definición del concepto que analizamos es la que considera al subempleado como la diferencia entre el empleo efectivo de los recursos de mano de obra y el empleo de los que la mano de obra dis-



ponible desearía y sería capaz de aportar.

Esto lo interpretamos, como la resta de dos fenómenos; el primero - que se refiere a las personas que se encuentran ocupadas y el segundo relativo a todas las personas que desearían trabajar, el resultado de esta operación sería el total de personas desocupadas.

En lo particular, considero que está definición es adecuada, no sólo para los subempleados, sino también para los desempleados, por ello nos parece mejor la primera definición.

#### CAUSAS DEL DESEMPLEO

Entre las principales se encuentran las que a continuación se mencionan:

- 1.- Falta de paralelismo entre la evolución demográfica y económica por lo que se refiere a la deficiencia de un número importante de empleos para las personas en edad de trabajar.
- 2.- El subempleo generalizado, procede de la afluencia característica del industrialismo en los medios rurales, con una oferta de mano de obra muy superior a la de la ocupación, lo cual origina que no todos esten capacitados para ocupar un puesto dentro de las empresas.

#### CLASIFICACION DEL SUBEMPLEO

##### I. POR LA NORMALIDAD LABORAL AFECTADA

###### A) VISIBLE O DE HORARIO INCOMPLETO.

Se caracteriza por una presentación laboral reducida en la industria, el comercio, los servicios. Procede de una crisis laboral más o menos transitoria que no les permite a los empresarios man-

tener el ritmo productor y que por parte de los trabajadores, dada la desocupación reinante y que amenaza adquirir un volumen mayor, - les impide dejar la mala ocupación actual.

Este es un caso semejante al que sufre nuestro país, ya que actualmente algunos pequeños empresarios no pueden adquirir la materia -- prima necesaria para producir la acostumbrado o simplemente, no les es costeable, por lo que disminuyen su producción y con ello las -- jornadas de sus trabajadores, ocasionando un subempleo visible.

#### B) INVISIBLE O DE SALARIO INCOMPLETO

En este caso la jornada de trabajo es normal e incluso la actividad desarrollada sólo requiere de un mediano esfuerzo laboral. Como las empresas se ven afectadas, disminuyen los salarios de los trabajadores que participan en la actividad productiva.

#### C) POTENCIAL O DE PRODUCCION INCOMPLETA

En esta situación los trabajadores cumplen una jornada completa y - perciben un sueldo ajustado a su esfuerzo, pero tienen la capacidad para rendir mejor, aunque eso no lo pueden materializar por no en-- contarse la empresa en condiciones de aumentar o mejorar sus productos.

Los casos antes presentados, describen a los trabajadores como personas semiparadas, en su labor.

### II.- POR SU MANIFESTACION CRONOLOGICA

#### A) ACCIDENTAL

Se produce por causas fortuitas, una de ellas puede ser el que no - se proporcionen en forma suficiente las materias primas, otra esta

constituida por algún siniestro que dañe el local de trabajo, obligando a un paro temporal.

#### B) ESTACIONAL

Es aquel que se presenta cíclicamente, como ejemplo característico tenemos la ocupación turística durante el verano o en temporada de vacaciones. Esto obliga a los afectados a procurarse ocupación compensatoria durante la época de baja producción y escaso o nulo salario.

#### C) CRONICO

Es el tipo de subempleo más riesgoso, ya que es el que tiende a prolongarse por tiempo indefinido, en alguna época no era muy frecuente, pero en la actualidad los trabajadores piensan que más vale salario insuficiente que salario inexistente.

Este subempleo se produce por la incapacidad de las empresas para elevar la productividad y por la población trabajadora resignada a perpetuarse en un mísero nivel salarial.

### III.- POR SU AMPLITUD GEOGRAFICA

Se extiende desde crisis locales, como reales, hasta de magnitud nacional y en ocasiones se amplía a nivel internacional. Ejemplo - crisis de aerolíneas.

### IV.- POR LA AMPLITUD PROFESIONAL

Adoptando como objeto de análisis al trabajador, existen casos de subempleo individual, de establecimientos o de empresas que perjudican a toda una profesión.

Esto por crisis que producen grandes retrasos por el progreso técnico.

## B) RELACION CON EL TRABAJO AUTONOMO

El trabajo autónomo es aquel que no se presta subordinadamente, aun que sea por cargo y exista contrato para realizarlo en la forma determinada por quien recibe la prestación. Integran especies del trabajo autónomo, el de las profesiones liberales, siempre que no se produzca una adscripción regular y dependiente; el de los artistas liberales, literatos, industriales, comerciales, artesanos, arrendadores, etc. 58

Los principales elemento que menciona la anterior definición, se refieren a la falta de un contrato de trabajo, y que este se realice en forma no subordinada.

La relación que encontramos con el subempleo, es la siguiente:

En primer lugar, éstos trabajadores se encuentran supeditados a que una persona requiera de sus servicios, por lo que son susceptibles de quedarse sin empleo durante largas temporadas; lo cual constituye un forma de subempleo porque no desarrollan su labor en forma -- constante.

Existen algunas características que deben poseer estas personas que desarrollan el trabajo autónomo, como son las siguientes:

- a) Que este capacitado
- b) Que desempeñe adecuadamente su labor
- c) La puntualidad
- d) El buen comportamiento

La anterior relación se hizo con el fin de diferenciar ambos términos, ya que en el lenguaje común se les considera como sinónimos.

### C) ANALOGIAS Y DIFERENCIAS CON EL DESEMPLEO

Entre la analogías, podemos citar que la administración pública dentro de los programas orientados a disminuir el desempleo nacional, incluye a los subempleados, considerandolos una especie de aquel. - Otra similitud es aquella que se refiere a la falta de un salario - remunerador, con el cual pueden sostener a su familia.

En mi concepto, tanto subempleados como desocupados, son una población trabajadora que se encuentra desperdiciada, por lo que deben - crearse programas para incrementar el empleo nacional y con ello, - disminuir el porcentaje de mano de obra que no se aprovecha.

La principal diferencia de estos conceptos, esta constituida por la cantidad de dinero recibida; el subempleado tiene la opción de percibir un pequeño salario y el desempleado se encuentra impedido para obtener dinero.

Tal vez sea esa la causa por la cual todos los trabajadores que no tienen una ocupación, se dediquen a ejercer alguna actividad de manera esporádica, pasando a engrosar el número de desempleados en el país.

### D) MEDIDAS TENDIENTES A DISIMULARLO

La creación de becas para desempleados, establecida por el Gobierno Federal, incluye también a los trabajadores subocupados, teniendo - para ellos la siguientes prestaciones:

Si acuden a los cursos de capacitación durante cuatro horas diarias, se les otorga un pago equivalente al cincuenta por ciento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; ya que hasta el momento es en la Capital de la República donde se han instaurado - las becas para personas sin empleo.

Para que sean tomados en cuenta para estos cursos de capacitación, deben cubrir ciertos requisitos, que son;

- 1.- No tener una ocupación estable.
- 2.- Saber leer y escribir.
- 3.- Realizar las cuatro operaciones aritmeticas básicas.
- 4.- Acudir puntualmente y todos los días a los cursos.
- 5.- Mostrar buena conducta.

En el presente año se pretende llevar estos cursos hacia las entidades de la República para beneficiar a un número mayor de personas sin empleo.

### 3.- DESEMPLEO

#### A) DEFINICION

La Enciclopedia Jurídica O M E B A, lo define de la siguiente forma; "Es la condición en que se haya una persona que, no obstante su capa cidad y voluntad de trabajar, no logra ocupación adecuada a sus apti tudes. Se le suele denominar paro forzoso, o simplemente desocupación queriendo significar siempre, la exclusión de la voluntad en la falta de ocupación. Sucede, claramente que al emplear esas denominaciones, se excluyen los sup~~uestos~~ en que, no obstante configurar inactividad laboral, escapa al alcance del concepto enunciado. Tales son:

- a) El paro voluntario, individual o colectivo, como la huelga.
- b) La desocupación involuntaria del trabajador por enfermedad o por accidente.
- c) El caso de la vagancia o de la mendicidad.
- d) El supuesto del rico ocioso" 59

Desempleado, es sólo aquella persona que no tiene trabajo, pero tiene la voluntad de conseguirlo; esto es, no se incluye a las personas que no teniendo trabajo no se preocupan por conseguir una ocupación estable.

#### TIPOS DE DESOCUPACION

##### 1.- DESOCUPACION ESTACIONAL

Es la que tiene su origen en las condiciones meteorológicas, en los cambios de temporada y en las pautas habituales de compra, siendo -

---

59.- Enciclopedia Jurídica O M E B A, Tomo VIII Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1970 pag. 603'

estos factores, los que a lo largo del año modifican la demanda de mano de obra. 60

Este puede confundirse con el subempleo cíclico, pero en realidad - existe una diferencia notable, ya que mientras en el primero se sabe con certeza que se tendrá el trabajo en el siguiente ciclo, en - el segundo se esta a la espera de una oportunidad, como es el caso de los trabajadores de la construcción, comerciantes, etc.

## 2.- DESOCUPACION FRICCIONAL

Es un tipo de escases de trabajo de duración breve, que se determina por el movimiento de personas de un empleo a otro. Ningún trabajador se inmoviliza en su empleo, ni a ninguno se le puede garantizar el trabajo a perpetuidad.

Un trabajador puede quedar desempleado, mientras consigue un nuevo empleo, por lo cual estamos de acuerdo con el profesor Chamberlain.

Dentro de esta clasificación existen las siguientes subdivisiones:

### A) TRANSICIONAL

Se presenta por contratiempos o errores de la empresa, lo que trae como consecuencia una disminución en las ventas y ocasiona el cierre de la misma.

Por su parte los trabajadores, tienen la esperanza de encontrar en forma rápida una ocupación. 61

---

60 - Neil W. Chamberlain. El Sector Laboral. Editado Tipográfica -- Buenos Aires 1972 Pag. 954

61 - Neil W. Chamberlain. IDE M. . . Pag. 956



## B) VOLUNTARIOS

Un trabajador que no se siente comodo en su empleo, es probable que decida dejarlo de "motu proprio" o porque desee encontrar otro mejor. En ocasiones esta desición se toma por causas como la necesidad de recorrer grandes distancias para llegar a su centro de trabajo, o - bien por las condici-ones del empleo mismo. 62

## C) INICIAL

Es el lapso que transcurre antes de que una persona encuentre su -- primer empleo.

## D) TERMINAL

Es el caso de los trabajadores que son despedidos, y que en forma - muy difícil encontrarán un nuevo empleo; se equipara a la jubila--- ción. 63

## 3.- DESOCUPACION CICLICA

Está representada por el ascenso y descenso del índice de desempleo. El incremento de los desocupados no se atribuye a factores estacionales, sino que, principalmente tiene su fuente en los efectos de una depresión, mediante la cual, se deja sentir en todas las industrias y es de duración indefinida. Un caso semejante ha sucedido en México.

A medida que se recuperan las empresas, es posible reducir el número de desocupados. 64

---

62.- Neil W. Chamberlain, Op. Cit. pag. 960

63.- IDEM pag. 961

63.- IDEM pag. 962.

#### 4.- DESOCUPACION ESTRUCTURAL

Se origina en los desequilibrios fundamentales entre la oferta y la demanda de un tipo específico de mano de obra, en una comunidad, en una región, o en toda una nación. Su influencia se concentra en determinados grupos.

##### B) CAUSAS QUE LO ORIGINAN.

El consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, realizó una síntesis de estas causas, señalando que las -- principales son:

- 1.- La superproducción de algunos productos agrícolas que al no hallar la demanda correspondiente, reduce ventas y disminuye el poder de compra de los productos industriales por las poblaciones rurales; Esto es que, si los campesinos, no logran vender su producción, no tendrán recursos económicos para comprar los objetos elaborados.
- 2.- Falta de correlación en producción y las posibilidades de absorción del mercado de los mismos.
- 3.- La baja general de los precios mundiales, en relación a las cantidades de oro disponible.
- 4.- La falta de confianza por desigual repartición del oro y la imperfecta circulación de los capitales, que restringe la concesión del crédito.
- 5.- La caída del precio de la plata, que disminuye el poder de compra de las naciones, cuya moneda se basa en ese metal.
- 6.- El nivel demasiado elevado del costo de la producción en algunos países debido a razones físicas, geográficas y otras.

7.- La perturbación del comercio internacional por la aparición de nuevos centros de producción y por la imposición de trabas artificiales de intercambio, agravados por los problemas de deudas públicas.

8.- Los obstáculos que encuentra el ajuste de los movimientos demográficos en detrimento de la explotación de los recursos del globo.

9.- Las perturbaciones en el mercado de trabajo por el desarrollo del maquinismo y de la racionalización

Las causas citadas anteriormente, son resultado de la investigación que ha realizado la O.I.T., durante largos años y hasta la fecha no se ha hecho mucho para crear más empleos y evitar que existan tantas personas sin ocupación. 64

En nuestro concepto, existen dos razones más para que una persona pierda su trabajo, las cuales a continuación presentamos:

1.- Esta integrada por varios factores, como son la falta de materia prima, la adquisición de nueva maquinaria, disminución de personal, terminación del objeto de trabajo, por haber cometido una falta --- grave, o bien por haber sido despedido.

2.- Esta forma, nos parece más importante, ya que esta constituida por el no estar capacitado para desempeñar una labor, o bien por no acreditar documentalmente poseer los conocimientos necesarios para desarrollar cierta actividad.

El segundo aspecto es el más preocupante, ya que en él se incluye a la mayoría de los desocupados.

Por esto el Gobierno Federal, ha buscado proporcionar capacitación para el trabajo a estas personas, con el fin de colocarlas en Industrias donde se necesite mano de obra calificada.

---

64. O.I.T. La Campaña contra el Desempleo. Edit. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1955, pag. 83.

C) MEDIDAS TENDIENTES A DISMINUIRLO

La lucha contra el desempleo, consituye uno de los objetivos enunciados en el preámbulo de la constitución de la O.I.T., donde se reconoce como obligación de esa organización, el fomentar entre to dos los países del mundo programas que permitan lograr el pleno -- empleo y la elevación de los niveles de vida.

La Conferencia Internacional del Trabajo, en su trigésima segunda-reunión, en el año de 1949, adoptó una resolución por la que invitaba al consejo de administración de la Oficina Internacional del-trabajo a:

- 1.- Presentar un informe acerca del programa de desempleo.
- 2.- Inscribir en la orden del día de las siguientes conferencias, - la cuestión del desempleo, a fin de lograr una utilización más completa y efectiva de la mano de obra, tanto en cada nación - como internacionalmente.
- 3.- Encargar a la misma Oficina Internacional del Trabajo que con-motivo de su programa de mano de obra, continuara vigilando las cuestiones de empleo, subempleo y desempleo, formulando recomen- dación para abatir: éste último. 65

Posteriormente en la trigésima tercera reunión, la Conferencia In-- ternacional del Trabajo emitió la resolución siguiente:

- 1.- El desempleo continúa acarreando privaciones para un gran núme-- ro de trabajadores.
- 2.- Que el temor al desempleo, produce un sentimiento de inseguri-- dad entre todos los trabajadores.

La Conferencia consideró que el desempleo puede ser eliminado sin -  
menoscabo para las libertades fundamentales, llamando la atención -  
sobre los siguientes tipos de acción.

- 1.- Todos los países deberán establecer, tan rápidamente como lo --  
permitan las condiciones nacionales, regímenes de indemnizacio-  
nes y asignaciones de desempleo que permitan a los trabajadores  
involuntariamente desocupados mantener, por lo menos, un nivel  
de vida socialmente aceptable.
- 2.- Todos los países deberán asegurarse de que sus medios de infor-  
mación económica y su mecanismo administrativo sean adecuados y  
suficientemente flexibles para establecer estadísticas adecua--  
das sobre empleo, desempleo y subempleo.  
Con los cuales pueden preparar y aplicar medidas eficaces de --  
pleno empleo.
- 3.- Prestar atención especial a la importancia de lograr otros obje-  
tivos sociales fundamentales, como son el desarrollo económico  
continuo y el constante mejoramiento de los niveles de vida y -  
de la evolución social.

Nuestro país, con las reformas de 1978 a la Ley Federal del Trabajo,  
dió cumplimiento a estas acciones ordenadas por la O. I. T.

Aunado a lo anterior, la colocación de trabajadores constituye un -  
elemento importante en la búsqueda de la disminución del desempleo.

En relación a esto, el profesor Guillermo Cabanellas hace las si- -  
guientes consideraciones:

" Desde el punto de vista del trabajador, la colocación la integran  
las diversas gestiones que debe realizar desde que se traza el pro-  
pósito de emplearse hasta que consigue una tarea remunerada..."

..." por colocación obrera se entiende toda actividad destinada a relacionar a los trabajadores que buscan o necesitan empleo con los empresarios o patrones que disponen de ocupación retribuida. 66

La colocación de trabajadores, también es importante para el sector patronal y para las personas que teniendo un empleo fijo, desean con seguir otro mejor.

Existen diversas formas de colocación de trabajadores; la primera - esta constituida por gestiones realizadas entre amistades y la segunda por la búsqueda de anuncios en los diversos medios de comunicación.

Para el caso de que no se tenga suerte con las anteriores dos, se acude a las agencias públicas o privadas de colocación.

Existen sistemas públicos y privados de colocación de trabajadores, entre los más conocidos, pero también hay sistemas que se confían a asociaciones profesionales y mixtos que se constituyen con intervención del sector público y privado.

En virtud de que las anteriores no funcionan del todo bien, se han constituido otro tipo de agencias, llamadas de colocación filantrópica, que se sostienen por sociedades de beneficencia y las cuales no han tenido mucho éxito.

La tendencia moderna, nos dice que lo más lógico y eficaz está constituido por la organización gratuita del servicio de colocación, -- por parte del sector público. 67.

Consideramos que es lo correcto, porque es al Gobierno de la República a quien en última instancia interesa que se disminuya el sector desempleados.

66. Guillermo Cabanellas, OP. Cit. pag. 295

67. Idem. pag. 298

Otra medida adoptada para crear empleos, ha sido el implementar las llamadas "BECAS DE CAPACITACION PARA TRABAJADORES DESOCUPADOS", de las que ya hablamos en el subempleo y que en cuanto a trabajadores desempleados, se otorga a quienes satisfacen los requisitos siguientes:

- 1.- Ser desempleado.
- 2.- Ser jefe de familia.
- 3.- No tener un ingreso económico.
- 4.- Saber leer y escribir.
- 5.- Saber realizar las cuatro operaciones aritméticas básicas.

## CAPITULO IV.

## ANALISIS DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

- 1.- SISTEMAS DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO
  - A) Sistemas que establecen el seguro de desempleo.
  - B) Sistemas de asistencia a los desempleados.
  - C) Sistemas que establecen el pago de indemnización a los desempleados.
- 2.- EL SEGURO OBLIGATORIO DE DESEMPLEO
- 3.- REGIMENES QUE ESTABLECEN EL SEGURO FACULTATIVO DE DESEMPLEO
- 4.- REGIMENES CONTRA EL DESEMPLEO QUE NO DEPENDEN DEL SEGURO
- 5.- LEGISLACIONES QUE ESTABLECEN INDEMNIZACIONES POR DESPIDO DEL TRABAJADOR
- 6.- LA ADQUISICION Y PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES
- 7.- CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES DEL DESEMPLEO
- 8.- LA ADMINISTRACION Y RECAUDACION DE COTIZACIONES
- 9.- RELACION ENTRE LA CAPACITACION Y EL SEGURO DE DESEMPLEO.



## 1.- SISTEMAS DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO.

Siempre que existe una parte de mano de obra que se encuentra inactiva, la productividad nacional es inferior al volumen que alcanzaría si toda la mano de obra estuviera ocupada. Además de éstos desperdicios productivos, el desempleo ocasiona la suspensión total de los ingresos para el trabajador y su familia.

Todos los países que se ven afectados por el desempleo adoptan diversas políticas para combatir la desocupación, y por ello a principios del año de 1955, casi la cuarta parte de las naciones habían adoptado leyes por las que se institúan regímenes de seguridad social, con el propósito de ayudar a los obreros desempleados; las cuales podemos --- agrupar en tres sistemas que son:

- A) SISTEMAS QUE ESTABLECEN EL SEGURO DE DESEMPLEO.- Los que presentan diversas modalidades, pudiendo ser el seguro de desempleo obligatorio o facultativo y se caracteriza por la cobertura de cotizaciones periódicas que corren a cargo de los patrones, trabajadores y en ocasiones del Estado.
- B) SISTEMAS DE ASISTENCIA A LOS DESEMPLEADOS.- En el que se abonan regularmente sumas en efectivo a los desocupados, en virtud de que demuestren su insuficiencia de ingresos. El financiamiento corre a cargo del Estado y la prestación se otorga sin supeditarse al pago de cotizaciones.
- C) SISTEMAS QUE ESTABLECEN EL PAGO DE INDEMNIZACIONES AL DESEMPLEADO.- Este consiste en el pago de indemnizaciones a cargo del patrón por despido injustificado del trabajador, rescisión de contrato, suspensión de las actividades de la empresa. Esto es, que si no existe motivo para terminar la relación laboral, el trabajador tiene derecho a permanecer en la empresa.

A continuación se analizarán los conceptos antes anotados.

## 2.- EL SEGURO OBLIGATORIO DE DESEMPLEO.

Resulta obligatorio cuando el estado con arreglo a la legislación, exige que cierta categoría de personas se aseguren y que abonen cotizaciones periódicas a su cuenta. Si posteriormente una persona perteneciente a estas categorías queda desempleada, tendrá derecho al pago de prestaciones en razón de la condición de asegurado que con carácter de obligatoriedad ha adquirido.

Los países que han adoptado en su legislación el sistema obligatorio de seguro de desempleo son:

ALEMANIA.- Quien lo introduce al promulgar la Ley del 16 de junio de 1972. 68

Esa Ley hizo obligatorio el seguro para todos los empleados con ingresos modestos.

El financiamiento se estableció mediante cotizaciones bipartitas a cargo de empleadores y trabajadores.

Con el fin de incrementar estos beneficios, el 10 de marzo de 1952, se creó un organismo federal de colocación y seguro de desempleo, a quien correspondía la administración de este seguro. 69

AUSTRIA.- Estableció el seguro de desempleo mediante la Ley del 24 de marzo de 1920, creando un sistema tripartito de cotizaciones.

Este sistema sufrió muchas modificaciones, la última constituyó una Ley, la número 184, del 22 de junio de 1949, la que estableció un -

---

68.- Serie Legislativa. Edit. Organización Internacional del Trabajo. Alemania 1927. Pag. 80

69.- Serie Legislativa OP. Cit. Pag.98.

nuevo sistema, que pretendía proteger a un mayor porcentaje de desocupados.

**BELGICA.**- Mediante un decreto del regente, publicado el 26 de mayo de 1955, el cual estableció una caja central de ayuda a las personas que se quedasen sin empleo en forma no voluntaria. 70

**CANADA.**- Desde el 28 de junio de 1935, este país legisló regulando en forma obligatoria el seguro de desempleo. Este texto quedó sin vigencia en 1937.

Finalmente en 1955 se adoptó una nueva Ley sobre el seguro de desempleo, la que establece una afiliación obligatoria de los trabajadores no agrícolas. Este sistema se encuentra administrado por el gobierno nacional y las cotizaciones se hacen en forma tripartita. --

**ESTADO UNIDOS.**- En este país nunca adquirieron gran auge las cajas sindicales o patronales de seguro de desempleo. El primer sistema de prestaciones fue el instituido por el estado de Wiconsin, el día 29 de enero de 1932.

El 14 de agosto de 1935, se aprobó una Ley sobre seguridad social, que por sus disposiciones en materia de desempleo sentó los cimientos de un sistema nacional aplicable a todo el país.

Por lo anterior, en todos los estados de la unión americana se estableció un régimen obligatorio del seguro de desempleo, administrado por un departamento del gobierno del estado. 71

---

70.- Serie legislativa. Organización Internacional del trabajo. Bélgica 1946. pag. 38

71.- Serie legislativa. Organización Internacional del trabajo. Canadá 1952. pag 39

### 3.- REGIMENES QUE ESTABLECEN EL SEGURO FACULTATIVO DE DESEMPLEO.

Iniciaremos mencionando las características del seguro de desempleo facultativo.

- a) La recaudación de las cotizaciones y el pago de prestaciones incumbe a cajas o sociedades privadas.
- b) Los interesados crean libremente sus cajas sin aguardar orden o iniciativa del estado.
- c) La decisión de afiliarse o no a la caja depende de la voluntad de cada trabajador, aún cuando cada caja puede tener un reglamento interno para la administración de sus miembros.
- d) Actualmente el gobierno interviene dictando las normas reguladoras del funcionamiento de dichas cajas.

Hasta el año de 1955, en tres países funcionaba el seguro facultativo de desempleo; Dinamarca, Finlandia y Suecia.

**DINAMARCA.**- Durante varios años la administración de las cajas, era una actividad de los sindicatos, posteriormente el gobierno decidió brindar apoyo financiero a las cajas de desempleo, y mediante la promulgación de la Ley de 1907 se disponía el pago regular y subvenciones a las cajas que cubrían ciertos requisitos

**FINLANDIA.**- Mediante una Ley publicada el 2 de noviembre de 1907, se estableció un sistema de subvenciones del estado a las cajas. Estas subvenciones representaban la mitad del importe de los subsidios abonados a los miembros solteros y las dos terceras partes

de los subsidios que recibirán las personas con su familia.

El resto de los fondos de cada caja debía constituirse a base de las cotizaciones de sus miembros. 73

SUECIA.- Pública en el año de 1934 una Ley donde se estableció el sistema de seguro de desempleo en forma facultativa, la cual en general presenta las mismas características de las antes anotadas. 74

En el año de 1949 se elaboró un proyecto para el establecimiento del seguro de desempleo en forma obligatoria, con lo cual queda manifiesta la tendencia a evolucionar hacia éste último.

Se considera que el seguro de desempleo obligatorio. permite la intervención directa del Estado, a fin de mantener un control permanente que garantiza la máxima efectividad de dicho seguro.

---

73.- Serie Legislativa. Organización Internacional del Trabajo - Finlandia 1934. Ed. OIT, pag. 55

74.- La campaña contra el Desempleo. Ed. OIT, estudios y documentos nueva serie. Ginebra 1955 pag. 56

#### 4.- REGIMENES CONTRA EL DESEMPLEO QUE NO DEPENDEN DEL SEGURO.

Existen en otros países sistemas de ayuda a los desocupados, en virtud de las cuales, se abonan regularmente sumas de dinero a los desempleados, en condiciones que suelen ser semejantes a las requeridas para el seguro de desempleo.

Las características generales de estos sistemas son:

- A) Tienen carácter permanente y confieren ciertos derechos a sus posibles beneficiarios.
- B) Estos sistemas de asistencia son financiados por el Estado.
- C) El pago de las prestaciones, no está supeditado a la cobertura - de cotizaciones por parte de los beneficiarios, sino que depende normalmente de la comprobación de la insuficiencia de ingresos.

Actualmente existen cuatro países con este sistema, y a continuación los anotaremos.

AUSTRIA.- Por la Ley Nacional del 5 de abril de 1944, se instituyó el pago de prestaciones de desempleo, con la reserva de la comprobación de insuficiencia de ingresos. 75

El pago de prestaciones, debía efectuarse con los fondos procedentes de un impuesto especial y en forma proporcionada a los ingresos.

Posteriormente, mediante la Ley del 11 de junio de 1947, se creó un sistema general de seguridad social, que abrogó la anterior Ley, la cual pasó a ser parte de la nueva legislación. 76 .

75.- Serie legislativa. O.I.T. Austria 1948 pag. 48

76.- Serie legislativa. OP. Cit. pag. 39

FRANCIA.- Mediante un crédito conocido como FONDO NACIONAL DE DESEMPLEO, en el cual no estaban obligados los trabajadores a cotizar, ya que los gastos se sufragaban por el estado, departamentos y municipios.

El sistema francés se basa en un régimen financiado exclusivamente por el estado, a través de subsidios de asistencia a los desocupados cuyos ingresos y los de su familia son de bajos niveles. 77

LUXEMBURGO.- Por una Ley aprobada el 6 de agosto de 1921 quedó instituido en Luxemburgo un sistema de subsidios de asistencia a los desocupados.

Al implantarse este sistema, en un principio se dijo que el 50% de su costo correría a cargo de los empleadores y trabajadores y que los poderes públicos aportarían el restante 50%, pero transcurrido el tiempo se obligó al estado a cubrir el total de los fondos necesarios para el pago de los subsidios.

NUEVA ZELANDIA.- En virtud de la Ley general sobre seguridad social, aprobada el 14 de septiembre de 1934, se instituyó un sistema permanente de prestaciones de desempleo.

Dichas prestaciones, primero se abonan a una caja central de seguridad social, cuyos fondos proceden de un impuesto fijo sobre los salarios, así como de un subsidio del estado. Estas prestaciones no se proporcionan si los derechohabientes poseen algunos bienes o disponen de otros recursos. 78

---

77.- Serie Legislativa O.I.T. Francia 1939 pag. 87

78.- Sistemas de seguridad social. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra Suiza 1950 pag. 84

## 5.- LEGISLACIONES QUE ESTABLECEN INDEMNIZACIONES POR DESPIDO DEL TRABAJADOR.

A partir de 1940, se empieza a manifestar una tendencia nueva en materia legislativa, dentro de algunos países que no establecen seguros de desempleo, esta tendencia viene a constituir una prestación mínima a los trabajadores que son separados de sus empleos por diversos motivos, imputables al trabajador mismo.

El pago de estas indemnizaciones, corre a cargo del empleador y debe cubrirse en forma global y no periódica.

En algunos países, como Turquía, se estableció la obligación de los patronos de cubrir a los trabajadores despedidos una indemnización igual a 15 días de salario por cada año de empleo que pase de cinco 79 .

Por otro lado, en Egipto, se publicó una Ley el 10 de mayo de 1944, mediante la cual, se dispuso que la mayoría de los empleadores de los sectores no agrícolas, abonasen una indemnización a los trabajadores despedidos, indemnización que debería ser equivalente al salario de 10 días equivalente a seis meses de remuneración.

Existen disposiciones análogas en las legislaciones de algunos países latinoamericanos; como es el caso de Guatemala, que mediante el código de trabajo de 1947 concede ciertas categorías a los trabajadores, en caso de despido se le proporciona una indemnización calculada a razón de un mes de salario por cada empleo ininterrumpido; - también tenemos el caso de Bolivia que en su Ley del 8 de diciembre de 1942 establece disposiciones similares.

De lo antes anotado, podemos desprender que existe una gran aportación de los gobiernos de países industrializados, en apoyo a los -- 79.- Serie Legislativa. O.I.T. Turquía No. 2 1935 pag.



trabajadores sin empleo, y por lo que se refiere a los estados con bajos recursos económicos, la responsabilidad del subsidio queda a cargo de los empresarios.

En nuestro país, como sabemos, se otorga una indemnización a los -- trabajadores que han sido separados de su empleo sin causa justificada, la cual consiste en el pago de tres meses de salario, en forma genérica, aunque esto puede verse incrementado si la persona ocupa un cargo de confianza o tenía menos de un año trabajando.

En seguida analizaremos las causas por las que se puede adquirir o perder el derecho a recibir las prestaciones.

## 6.- LA ADQUISICION Y PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES.

El derecho a prestaciones, surge desde el momento en que se ha perdido el salario, debido a la falta de empleo.

Para lograr las prestaciones, la mayoría de los países exige que se presente una solicitud de pago de prestaciones de desempleo, por -- parte del trabajador que se encuentra en paro involuntario.

Como antes dijimos, la pérdida del empleo es la principal causa generadora del derecho al cobro de prestaciones, pero no es la única, -- ya que existen otros factores que determinan en la última instancia la procedencia del derecho, y de ellos nos ocuparemos en seguida.

- A) CAPACIDAD PARA EL TRABAJO.- esto es que, el desempleado debe estar en capacidad de desarrollar un -- nuevo empleo.
- B) DISPONIBILIDAD PARA EL TRABAJO.- puede considerarse disponible -- al solicitante, cuando su situación personal le permite aceptar inmediatamente la oferta de un nuevo empleo.
- C) BUSQUEDA DE UN EMPLEO.- los desempleados deben procurar la búsqueda de un nuevo empleo, ya que si no -- lo hace puede perder dicha prestación; -- esto en virtud de que muchas personas -- preferirían un salario mínimo a la necesidad de salir a buscar trabajo.
- D) PERIODO DE ESPERA.- en casi todos los sistemas, los trabajadores desempleados, obtienen el derecho al pago de las prestaciones, sólo después de un tiempo,

que va desde el momento en que se quedan sin empleo, hasta que se les otorga el primer subsidio.

Lo anterior, con el fin de disminuir las cargas administrativas y financieras del seguro; además, este período puede ser suficiente para hacer que el mercado de trabajo encuentre otra colocación para el trabajador desempleado.

#### LA PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES.

La determinación de las causas que motivan la pérdida del derecho al disfrute de prestaciones, se ha realizado con mucho cuidado, en atención a las consecuencias perjudiciales que acarrea al desocupado y a quienes dependen económicamente de él.

Las causas más comunes que originan la pérdida del derecho, son las siguientes:

- A) ABANDONO VOLUNTARIO DEL EMPLEO .- Se ha determinado como una condición esencial para la aplicación del seguro de desempleo, la situación por la cual un trabajador se ve privado de su empleo - por causas ajenas a su voluntad; por tanto, cuando un trabajador queda privado de su empleo como consecuencia de un acto propio, no será posible que se le reconozca el derecho al disfrute de prestaciones. Esta medida se justifica, ya que no sería posible pagar a quien renunciara voluntariamente.

B) DESPIDO POR MALA CONDUCTA.- es evidente que la causa que obliga al empleador a tomar la medida, es imputable a la conducta del trabajador, por lo cual debe dejarse sin los beneficios del seguro de desempleo a estas personas inclusive en nuestra Ley Federal del Trabajo, esta es una causa de despido, sin responsabilidad para el patrón.

C) DESEMPLEO MOTIVADO POR CONFLICTOS DE TRABAJO.- gran parte de los sistemas de desempleo, consideran que cuando surge éste, como consecuencia de un conflicto de trabajo, como ejemplo, una huelga, no procede otorgar estos beneficios, al menos durante un tiempo determinado.

Estamos en desacuerdo totalmente con esta apreciación de algunos legisladores, ya que la huelga es la única arma de los trabajadores, para conseguir mejores prestaciones por parte de sus patrones, y es injusto que no se les otorgue el subsidio, sólo por ser un número considerable de personas que se quedan sin empleo.

D) EL RECHAZO DE UN EMPLEO CONVENIENTE.- cuando un trabajador rechaza la oferta de otro empleo, se tiene la certeza de que no tiene deseos de trabajar, por lo que se le priva de estos beneficios.

E) EXISTENCIA DE OTROS INGRESOS.- hay trabajadores desocupados, que habiendo perdido su empleo, no resisten gravemente ese suceso, porque tienen otras entradas y pueden compensar la pérdida del salario; en

virtud de esto, varios países han -  
dispuesto la pérdida del derecho a  
prestaciones durante el período en  
que el desempleado perciba una in--  
demnización por despido, tal es el  
caso de Austria, Bélgica, Estados -  
Unidos, Francia, Italia y los paí--  
ses bajos.

#### 7.- CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES DEL DESEMPLEO.

Existen diversas formas de determinar la cuantía de la prestación. La O.I.T. las agrupa en dos grandes sistemas o métodos; el primero consiste en imponer cantidades uniformes a todos los trabajadores que -  
reunen ciertas características, y el segundo establece el importe, -  
con base en los salarios anteriores, o bien en las cotizaciones cu--  
biertas por el desempleado.

DURACION.- La mayoría de las legislaciones señala un plazo máximo --  
para la duración del seguro de desempleo, siendo de seis  
meses a un año, pero en países como Austria, Francia y Nue  
va Zelândia no se señala un plazo para ello.

La regla general dice que la duración máxima es de seis meses.

#### 8.- LA ADMINISTRACION Y RECAUDACION DE LAS COTIZACIONES.

Si bien el control de la administración de las prestaciones de de--  
sempleo puede incorporarse a la administración general de la Seguri--  
dad Social, en algunos países el seguro se administra separadamente  
de los demás servicios, ya sea por el Estado, como en el caso de ---  
Austria y Japón, o bien por un órgano del gobierno, como el caso de  
Yugoslavia, y en algunos casos por diversos grupos industriales, tal  
como acontece en los países bajos y Suecia.

En Estados Unidos, se administra en forma local por órganos separados de la administración que dependen del estado en 52 jurisdicciones.

Una vez instaurado el seguro de desempleo, siempre tendrá un control Gubernamental, aunque éste sea administrado por particulares, ya que es muy importante para conocer la situación del empleo nacional y — del desempleo mismo.

#### RECAUDACION DE COTIZACIONES

Comunmente estas cotizaciones se cubren conjuntamente con las demás prestaciones sociales y es una misma entidad quien se encarga de recibirlas.

En países como Gran Bretaña, Italia y España, una Institución es la encargada de cobrar las cotizaciones globales únicas.

En los Estados Unidos, cada autoridad local decide la forma como se cubrirán las cotizaciones.

En japon se recaudan las cotizaciones en forma separada de las demás prestaciones del seguro social.

Respecto a las cotizaciones, no es importante las formas que existen para su recaudación, sino que, es más importante que se cubran los pagos correspondientes.

Cada país adopta su propio criterio para obligar a los patrones a cubrir las cuotas del seguro de desempleo, siendo la mayoría de los casos la amenaza de una sanción pecuniaria, la que los obliga a cumplir.

## 9.- RELACION ENTRE LA CAPACITACION Y EL SEGURO DE DESEMPLEO.

Como ya antes anotamos, el ser una persona que sepa desarrollar una actividad, es un requisito indispensable para obtener los subsidios del desempleado.

Es lógico que si una persona no posee los conocimientos indispensables en alguna tarea, no podrá realizarla adecuadamente, por lo que es muy importante que se tengan los conocimientos firmes acerca de cierto arte u oficio.

Actualmente es muy difícil que una persona se coloque dentro de alguna empresa, porque lo primero que solicitan es personal capacitado en algún puesto, o bien mano de obra calificada. Esto porque la tecnología ha venido desarrollando aceleradamente y cuando un trabajador se establece en determinada actividad, es posible que llegue una máquina que realice su trabajo en forma más eficiente y este obrero quedará desempleado y sin la oportunidad de encontrar nueva ocupación.

Por ello es necesario que se motive a todos los trabajadores para que actualicen sus conocimientos, y no sólo eso, sino que, busquen aprender las actividades de otros puestos de trabajo, para que con ello tengan más facilidad para colocarse, en caso de desempleo.

Siempre que exista mano de obra calificada, la productividad nacional se incrementará día con día y será más fácil disminuir el porcentaje de desempleados, ya que si existe mayor productividad, es posible crear nuevos empleos.

Por otro lado, hemos visto que el Gobierno Federal, tiene planeado otorgar 50 000 becas para el trabajo en el presente año; lo cual quiere decir que si se logra capacitar a este número de desempleados, la planta productiva tendrá la mano de obra necesaria para elevar sus volúmenes de productividad trayendo las consecuencias

antes anotadas.

Si el índice de desocupados disminuye, será posible que el país salga de la crisis económica que padece.

Además, en nuestro particular concepto, si una persona se ha preocupado por aprender los secretos de alguna profesión, no es justo que no tenga una ocupación que le de satisfacciones por ese esfuerzo -- realizado.

Como apuntábamos al inicio, existe una íntima relación entre el seguro de desempleo y la capacitación, ya que sin ésta, no es posible que se otorgue aquel.



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

- 1.- Todos los trabajadores que se encuentren capacitados para desarrollar alguna actividad, tienen derecho a un empleo, el cual les retribuya un salario decoroso, y a falta de éste un pago o subsidio por su calidad de desocupado.
- 2.- La capacitación en el trabajo no se ha proporcionado en forma debida, por lo que tampoco se ha constituido como un elemento para mejorar e incrementar la productividad nacional; es por ello, que resulta necesaria la intervención del Estado, mediante su poder coactivo, para obligar a los patrones a dar cabal capacitación y adiestramiento.
- 3.- Resulta necesario crear conciencia entre la clase trabajadora, de que deben capacitarse para mejorar su nivel de vida y superarse personalmente; porque en ocasiones son los mismos trabajadores quienes obstaculizan el proceso de capacitación.
- 4.- En nuestro país existe un marco jurídico, aplicable para el caso del incumplimiento patronal a su obligación contenida en el Capítulo III-Bis del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo; pero en virtud de la crisis económica imperante, no ha sido posible aplicar las sanciones correspondientes, ya que de hacerlo cerrarían muchas pequeñas empresas.
- 5.- Consideramos que, independientemente del cierre de empresas pequeñas, es necesario aplicar las multas, porque de otra forma, no será posible obligar a los patrones morosos.

- 6.- Respecto a la capacitación para el trabajo, pensamos que resultará provechosa, en la medida en que exista una coordinación entre los puestos requirentes de mano de obra calificada y los --- cursos que se impartirán; porque de lo contrario, se prepararán personas para que aumenten el índice de desempleados y no se --- contribuirá en forma alguna en la mejora de la productividad.
- 7.- Entre los criterios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se dice que al finalizar el año de 1988, existirán en nuestro país, alrededor de tres millones de personas desocupadas y cerca de tres millones de trabajadores subdesocupados, personas que necesitarán capacitación para poder ingresar a la planta --- productiva.

Si el Gobierno pretende capacitar para el trabajo en el presente año a cincuenta mil personas, resulta que el índice de desocupados no disminuirá, sino que constantemente irá en ascenso.

Por esto, consideramos que resulta necesaria la intervención de los Sectores Público, Privado y Social, a fin de capacitar para el trabajo a un número mayor de personas.

- 8.- El empleo en la planta productiva, no se ha visto incrementado, sino que, por el contrario, cada vez existen más personas desocupadas; esto porque a ellos se suman las víctimas de los llamados "Recortes de Personal".
- 9.- El número de subempleados aumenta considerablemente día con día, ya que todos los desempleados que no encuentran colocación, de

sarrollan actividades en forma esporádica, con el fin de ganar algunos pesos y poder sobrevivir. Por esto, actualmente existen más personas subocupadas que desempleadas.

10.- El desempleo siempre ha constituido una preocupación gubernamental, porque parece ser el paliativo que establece la situación nacional; y en virtud de que en los últimos años se ha incrementado, es fácil saber que la situación del país no está del todo bien.

11.- Por lo antes dicho, el Gobierno ha creado medidas en favor de los desempleados y subocupados, dándoles la oportunidad de que se capaciten en alguna actividad productiva; creando las llamadas "Becas de Capacitación", mediante las cuales se les paga -- por estudiar una cantidad equivalente al salario mínimo general vigente, o bien se le retribuye el cincuenta por ciento de éste según el tiempo que dedique a la capacitación.

12.- Es necesario que el Gobierno de la República, tenga una bolsa de trabajo, donde se obligue a todos los patrones a notificar -- de las necesidades de mano de obra requerida en sus empresas, -- con el fin de orientar adecuadamente la capacitación para el -- trabajo, y así canalizar hacia las empresas a las personas sin empleo y que son capaces para desarrollar alguna actividad.

Para obligar a los patrones, sólo es necesario adicionar al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, la fracción XXIX, para quedar como sigue:

" Son obligaciones de los patrones "

...

XXIX. Notificar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el número de plazas vacantes que existen en su empresa y las necesidades de mano de obra calificada que requiere, con el fin de orientar adecuadamente la capacitación para el trabajo. -- Esto, de conformidad con los procedimientos específicos, creados por la misma secretaría.

Para el caso de incumplimiento, también sería necesario adicionar - al artículo 994 del mismo ordenamiento, la fracción VII donde se establecerá la sanción correspondiente y que pudiera quedar de la siguiente forma:

" Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente":

...

VII De 3 a 20 veces el salario mínimo general, al patrón que no cumpla con lo establecido en el artículo 132 fracción XXIX.

13.-Respecto a las agencias privadas de colocación, podemos concluir que es necesario un control sobre ellas, ya que están constituidas en una forma de explotación para los trabajadores desempleados.

Este control se lograría obligándolas a obtener un registro para su funcionamiento, de parte de la Secretaría del Trabajo y - Previsión Social; quien además, deberá solicitar un informe de actividades en forma mensual.

Todas las agencias que no cumplan con la obtención del registro no podrán ejercer actividades en la materia, y aquellas que no cumplan con el informe mensual se harán acreedoras a una sanción, consistente en la revocación del registro de funcionamiento.

14.-El desempleo representa, entre otras cosas, lo siguiente:

- A) Un desperdicio de los recursos productivos.
- B) La suspensión total de los ingresos del trabajador, con las consecuencias que esto origina.

15.-Respecto al desempleo, los países adoptan estrategias, como las siguientes:

- 1.- La planeación y la capacitación para el trabajo como medidas preventivas, y
- 2.- Sistemas de asistencia a los desempleados, sistemas de pago de indemnizaciones, seguro de desempleo, entre -- las medidas correctivas a la falta de empleo.

16.-En nuestro país opera un sistema de pago de indemnizaciones, - por parte del patrón, en caso de que no exista una causa justificada para que se deje sin empleo a una persona.

17.-En la República Mexicana, existe una legislación laboral que - establece derechos para los trabajadores, pero en ella sólo se sostienen los aspectos mínimos en cuanto a prestaciones; las -

cuales pueden ser incrementadas en los Contratos Colectivos de Trabajo.

Por esto, considero que una agrupación sindical, puede crear un fondo de ayuda para los trabajadores de su gremio que se queden sin empleo; manteniendo esa ayuda, por un tiempo determinado, mientras se logra colocar nuevamente esta persona; es claro que para obtener estos beneficios, es necesario cubrir ciertos requisitos, como son: tener capacidad para desarrollar una actividad, dedicarse a buscar un empleo, tener familia a quien mantener, etc.

Esta sería una forma de instaurar sectorialmente una especie de seguro de desempleo.

18.- En la actualidad, no es posible instaurar en México el seguro de desempleo, por el gran número de personas desocupadas y subempleadas que no se encuentran capacitadas para desarrollar alguna actividad.

19.- Si el Plan Nacional de Desarrollo logra los fines que tiene previstos para finales de 1988, y además se logra capacitar a las personas sin empleo, se podrá disminuir el índice de desempleados y con ello será factible instaurar un fondo de ayuda para las personas que se queden sin empleo.

20.- Si la población trabajadora de nuestro país se organiza, es factible que sin la intervención del Estado logre tener un fondo de ayuda para personas sin empleo.

**BIBLIOGRAFIA .**



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

- 1.- ARAIZA LUIS. "Genésis, Significado y Mixtificación de Primero de Mayo". Editorial Centro de Estudios Historicos del Movimiento Obrero. México 1977.
- 2.- BERNSTEIN PETER L. "El Precio de la Prosperidad. Valoración -- Realista del Futuro de Nuestra Economía". Editorial F.C.E. México 1964.
- 3.- BEYER ESPARZA JORGE E. "Capacitación y Adiestramiento.- Ensayos para la Consolidación de un Sistema". Editorial EMPRES. -- México 1982.
- 4.- BUEN NESTOR DE "Derecho del Trabajo". Tomo I. Editorial Porrúa Segunda edición México 1974.
- 5.- CABANELLAS GUILLERMO. "Compendio de Derecho Laboral". Tomo I - Editorial Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires 1970.
- 6.- CUEVA MARIO DE LA. "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II, -- Segunda Edición, Editorial Porrúa. México 1938.
- 7.- CUEVA MARIO DE LA. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". -- Tomos I y II. Editorial Porrúa. México 1979.
- 8.- COLE JONH. "Los Pobres del Mundo". Editorial Diana. México 1979
- 9.- DELGADO MOYA RUBEN. "El Derecho Social Presente". Editorial --- Porrúa. México 1979.
- 10.- DESPONTIN LUIS A. "Derecho del Trabajo,Constitucionalismo Social". Editorial U.N.C. Buenos Aires 1978.

- 11.- DEVEALI MARIO L. "Tratado de Derecho del Trabajo". Editorial Buenos Aires. Buenos Aires 1964.
- 12.- FERRARI FRANCISCO DE. "Derecho del Trabajo". Volumen I. Segunda edición. Editorial Buenos Aires 1985.
- 13.- FRIED MANN W. "El Derecho de una Sociedad en Transformación". Editorial F.C.E. México 1966.
- 14.- GOLDSTEIN MORRIS. "Relación de Correspondencia entre la Inflación y el Desempleo." Editorial Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México 1979.
- 15.- GOMES, ORLANDO Y GOTTCHALK, ELSON. "Curso de Derecho del Trabajo". Editorial Cardenas. México 1979.
- 16.- GUERRERO EUQUERIO. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México 1975.
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. "El Derecho Precolonial". Editorial -- Porrúa. México 1973.
- 18.- MUÑOZ RAMON ROBERTO. "Derecho del Trabajo y Teoría Fundamental" Editorial Porrúa. México 1976.
- 19.- CHAMBERLAIN NEIL W. "El Sector Laboral". Editorial Tipográfica Buenos Aires 1976.
- 20.- PALIARES EDUARDO. "Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en Materia Laboral, Síntesis y Críticas". Editorial Porrúa. México 1971.

- 21.- RABASA OSCAR. "El Derecho Angloamericano. Estudio Expositivo y Comparado del COMMON LAW". Editorial Porrúa. México 1982.
- 22.- RODRIGUEZ GARCIA FAUSTO. "Repertorio Anual de Legislación -- Nacional y Extranjera". Editorial UNAM. México 1968.
- 23.- RÚPRECIIT ALFREDO J. "Derecho Colectivo del Trabajo". Editorial UNAM. Coordinación de Humanidades. México 1980.
- 24.- SANCHEZ VARGAS GUSTAVO. "Orígenes y Evolución de la Seguridad Social". Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1979.
- 25.- STONE JULIUS. "El Derecho y las Ciencias Sociales. En la Segunda Mitad del Siglo".
- 26.- TREJO REYES SAUL. "Industrialización y Empleo en México". -- Editorial F.C.E. México 1973.
- 27.- TRUEBA URBINA ALBERTO. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral ". Editorial Porrúa. México 1973.
- 28.- TRUEBA URBINA ALBERTO. "Derecho Social Mexicano". Editorial - Porrúa. México 1978.
- 29.- VALENCIA BARRAGAN JESUS. "Critica Exegética del Derecho del Trabajo ". Editorial Cardenas. México 1979.

#### O T R A S F U E N T E S .

- 1.- Código Internacional del Trabajo. Volumen I. Editorial O.I.T. Ginebra 1957.

- 2.-"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual" Editorial Elíasota Buenos Aires 1979
- 3.-"Diccionario Práctico E A S A de la Lengua Española."Editorial America. Panama 1976
- 4.-"Enciclopedia Jurídica O M E B A. Tomo VIII."Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires 1970
- 5.- GARCIA PELAYO Y CROSS RAMON "Pequeño Larousse en Color". Editorial Larousse. México 1983.
- 6.- Organización Internacional del Trabajo."La Campaña Contra el - Desempleo". Editorial O.I.T. Ginebra 1955.
- 7.- O.I.T. "Recomendación 117 Sección X 46a Conferencia Internacional del Trabajo". Editorial OIT Ginebra Suiza 1967.
- 8.-"Programa Nacional de Capacitación y productividad 1983-1988. Versión Preliminar" Edit. S.T. y P.S.. México 1983.
- 9.- Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988 Editado por La S. T. y P. S. México 1984.
- 10."SERIE LEGISLATIVA. Editada por la OIT. Alemania 1927 y 1952.
- 11.-"Sistemas de Seguridad Social"Editado por la OIT. Ginebra 1950

#### L E G I S L A C I O N .

- 1.- Código Civil 1870. Editado por la Biblioteca del Tribunal Superior de Justicia. México 1962.
- 2.- Código Civil 1884. Editado por la Biblioteca del Tribunal Superior de Justicia. México 1962.

- 3.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Editorial Porrúa. México 1984.
- 4.- Ley Federal del Trabajo. Editorial Librería Ariel. México 1981.
- 5.- Ley Federal del Trabajo. Editorial Popular de los trabajadores. México 1980