

301809

41
2ej.



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

**LA SUPERVISION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS
DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE
CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO**

T E S I S

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

EDUARDO MURIEL MURILLO

Primera Revisión Segunda Revisión
Lic. Jorge Estudillo Amador Lic. Jesús Cortés Sobrevilla

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1991



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

INTRODUCCION

CAPITULO I

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	1
1. ANTECEDENTES	1
1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS	3
1.2. ANTECEDENTES LEGALES	7
2. MARCO JURIDICO	23
3. CONCEPTO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	25

CAPITULO II

OPERACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	30
1. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	32
2. ESTRUCTURA	36
3. FUNCIONES	37
4. FASES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES	42
4.1. DETERMINACION DE NECESIDADES DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	43
4.2. DISEÑO DE PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	43
4.3. EVALUACION, CONTROL Y EXPEDICION DE CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES	45

CAPITULO III

ACCIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS TENDIENTES AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	46
--	----

1. INCLUSION DE CLAUSULAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, EN EL ESCRITO DONDE CONSTEN LAS CONDICIONES DE TRABAJO; EN EL CONTRATO COLECTIVO; O, EN EL CONTRATO LEY	50
2. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	55
3. PRESENTACION Y EJECUCION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	60
4. PRESENTACION DE LISTAS Y DE LAS CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES	64

CAPITULO IV

LA SUPERVISION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL	68
1. ANTECEDENTES DE LA SUPERVISION EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO	69
2. ORGANOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL QUE REALIZAN ACCIONES DE SUPERVISION	73
2.1. DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD	74
2.2. DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO	91
2.3. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO	94
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFIA	104

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

El desarrollo de la industria mundial y la dependencia de nuestro país de su tecnología y métodos de producción, plantearon la gran problemática de falta de mano de obra calificada que respondiera y pudiera utilizar los sistemas cada vez más sofisticados que se adquirían por las empresas nacionales, así como a las exigencias de más y mejores productos que satisficieran cuando nosotros al mercado interno. Esta situación se agudiza cuando los pocos productos nacionales que se exportan, comienzan a perder terreno a nivel internacional, pues los países industrializados modernizan constantemente sus técnicas y equipos de producción que les permite elevar su productividad y calidad de manufactura, dejando atrás a la planta productiva mexicana. A todo esto se une, el creciente aumento del número de personas en edad de trabajar más aquellas que emigran a las grandes ciudades del país, provenientes de las zonas rurales; así como el hecho de que la educación se encamina exclusivamente a la formación profesional o superior, descuidándose la enseñanza técnica dirigida al trabajo, y de que únicamente las empresas grandes que tan solo representan el 2% de la industria nacional, se ocupan de manera regular de proporcionar capacitación a sus trabajadores.

Bajo ese contexto se decide en 1978 romper con la espiral descendiente donde estaba cayendo la industria y las aspiraciones obreras de mejores niveles de vida; introduciéndose en la norma legal, la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, buscando la actualización y perfeccionamiento de sus conocimientos y habilidades, enseñarle la nueva tecnología aplicada a su actividad, evitar riesgos de trabajo y elevar su productividad. Asimismo, nace el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento como ente central donde se estructura y organiza la capacitación, estableciendo claramente los niveles de responsabilidad de cada una de las partes que lo integran y que buscan organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. Estas modifica-

ciones y adiciones se realizan a la Constitución Política y a la Ley Federal del Trabajo, en la que se señalan los métodos y procedimiento a seguir para cumplir con esta disposición.

La importancia de la Capacitación y el Adiestramiento se justifica en razón al impacto que tiene sobre la productividad de las empresas y estas en el desarrollo económico del país, ya que entre mejor preparados estén los trabajadores, mayor será el beneficio en términos cuantitativos y cualitativos de las industrias, revirtiéndose en mejores niveles económicos para los trabajadores. Además de que en la fase de crecimiento económico y expansión del mercado laboral, la capacitación constituye una guía para el desarrollo de las habilidades requeridas por el mercado de trabajo en expansión y actúa por tanto como mecanismo de ajuste de los desequilibrios de calificaciones que surgen en el mercado laboral.

Debido a la importancia que reviste para el país la Capacitación y el Adiestramiento de los trabajadores, resulta imperativo hacer que ésta se lleve a la práctica y se instrumente en cada centro de trabajo, para lo cual la Supervisión resulta trascendental, ya que su finalidad es hacer cumplir las disposiciones en esta materia contenidas en los ordenamientos legales relativos.

El presente trabajo tiene por objeto enunciar los trámites y requisitos que nuestra Ley Federal del Trabajo establece para atender la obligación de Capacitar y Adiestrar a los trabajadores, así como medir la distancia entre las buenas intenciones del legislador y la realidad que enfrentan los obreros no capacitados, y la eficacia y legalidad de los procedimientos de supervisión desde el punto de vista de su fundamentación. Ya que no debe dejarse de apreciarse la importancia de contar con un marco jurídico bien definido que contenga con claridad la normatividad que debe observarse en la ejecución de las acciones de capacitación, así como de una correcta regulación que establezca la competencia de las autoridades y el procedimiento que debe aplicarse para sancionar a los infractores.

Como lo veremos en los dos últimos capítulos, la Supervisión en esta materia, adolece de vicios técnicos y sus objetivos se cumplen parcialmente, además de no contar con el suficiente sustento legal, lo que ha propiciado que un alto índice de empresas, - alrededor del 60%, no instrumenten acciones de capacitación de conformidad con lo que establece la Ley Federal del Trabajo y - que aproximadamente a 2'389,497 trabajadores se les viole su derecho, al igual que un número indeterminado de empresas solamente cumplen con los trámites administrativos, sin proporcionar - efectivamente capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.

En el análisis y preparación del presente trabajo no intento establecer dogmas ni reglas incuestionables por justas e incontrovertibles. Por el contrario, mi deseo es el de escuchar opiniones y debatir los puntos, porque ello indicará que el trabajo - merece atención. Muy poco se ha escrito del tema y por ello posiblemente serán más interesantes los comentarios en favor y en contra. Si el tema merece cuando menos la discusión de sus puntos y conclusiones, estoy seguro de haber logrado mi objetivo.

CAPITULO I

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

1. ANTECEDENTES.

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.2 ANTECEDENTES LEGALES.

2. MARCO JURIDICO

3. CONCEPTO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

1. ANTECEDENTES.

El crecimiento acelerado de la población en el mundo y en particular en nuestro país en las últimas décadas, así como la constante introducción de nueva tecnología en las industrias, han propiciado cambios estructurales en los sistemas de producción, buscando satisfacer las necesidades de los consumidores y usuarios de los bienes y servicios que ofrece el aparato productivo, lo que ha de mandado del individuo mejor preparación y actualización permanente de sus conocimientos y habilidades para el trabajo.

Recientemente esta realidad ha trascendido a la esfera normativa, introduciendo en el texto de la Ley, la sistematización de la capacitación de los trabajadores en sus labores, presentándose como alternativa para lograr el incremento en la productividad, tal como lo reconoce El Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988 que establece; "la Productividad es un fenómeno complejo, que contiene entre otras cosas, a la capacitación. De hecho, donde existe un proceso productivo de bienes y servicios está presente la productividad, la cual se desdobra en tantas productividades parciales, como insumos intervengan. El concepto de capacitación hace referencia, en principio, al tratamiento de un solo insumo: la fuerza de trabajo".¹

En términos generales podemos decir que la capacitación se encuentra estrechamente relacionada con la productividad, toda vez que ésta última es reflejo de la calidad, rapidez y eficiencia que -- tenga el trabajador para desempeñar sus labores.

1. Programa Nacional de Capacitación y Productividad. 1984-1988, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1984, 23.

Ahora bien, no puede dejarse de señalar la importancia del desarrollo histórico de cualquier institución, no es la excepción el tema de la Capacitación y el Adiestramiento de los trabajadores, ya que con base en las manifestaciones presentadas durante su desarrollo podremos precisar la trayectoria que debemos seguir en busca de una verdadera comprensión de sus objetivos.

Para facilitar el estudio de los hechos que precedieron al actual Sistema de Capacitación, se dividieron los antecedentes en históricos y legales; los primeros tratan de señalar las circunstancias económico-sociales que dieron origen a la idea de la capacitación de la mano de obra como elemento indispensable para la elevación de la calidad de vida de los individuos y de la productividad nacional y los segundos precisan la normatividad que apoya a dicha idea en el ámbito del derecho.

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

Desde las más remotas épocas, el hombre tuvo la preocupación de aprender a hacer sus propios instrumentos y bienes que le permitieran sobrevivir. Esta preocupación, se reflejó en la vida laboral de la familia, ya que usualmente el hijo aprendía del trabajo que desarrollaba el padre, valiéndose de métodos intuitivos que comprendían la observación, la imitación y la iniciativa personal -- aprovechando los conocimientos del padre. Al crecer los asentamientos humanos y hacerse más compleja su organización, la transmisión de los conocimientos comienza a sufrir cambios en los que se aprecian dos corrientes: El individualismo y el colectivismo. La primera corriente propugna y opta por la enseñanza individual, mientras que la segunda lo hace por la enseñanza en grupo. Entre los educadores que más se destacan en esas dos corrientes encontramos, a Sócrates, partidario de la enseñanza individual y, a Platón de la enseñanza grupal. Estos dos pensadores influyeron -- determinadamente en el humanismo pedagógico de los griegos: un ideal educativo que no se reducía a la adquisición de conocimientos, sino que buscaba, sobre todo, el perfeccionamiento de la personalidad del individuo, utilizando el conocimiento como un ins --

trumento para la educación.

Sócrates utilizaba el diálogo, para la exposición didáctica de -- sus ideas, que partía de la ironía, obligando al adversario a con fesar su ignorancia y de la mayéutica que permitía a sus discipulos, mediante continuas preguntas, llegar a formular definiciones universales a partir del conocimiento de casos particulares.

Platón, defensor del colectivismo, fundó la academia, permitiendo de ese modo que sus discípulos reunidos en grupo, recibiesen lecciones de Filosofía. En sus libros, Platón utilizó el método del diálogo.

Así como en Grecia, se distinguen en Roma las dos corrientes mencionadas que en realidad se derivan del pensamiento de Sócrates y Platón.

En la era cristiana — la Edad Media — no se encuentran pedagó - gos, a la manera clásica, sino de grupos que dieron origen a las primeras escuelas. Estas escuelas fueron fundadas por los sacerdotes y funcionaban junto a los monasterios. En la Edad Media, - hallamos ya a los maestros enseñando el oficio a sus aprendices, creando las corporaciones en las que quien se proponía aprender - un oficio tenía que escalar, a través de su aprendizaje, los esca lones de aprendiz, compañero y maestro.

En esa época predominaba la enseñanza como un método de transmi - sión de padre a hijo, o del tipo de maestro aprendiz, en forma - asistemática basada principalmente en la observación y la imita - ción. Tal situación era adecuada para una sociedad en la que las instituciones religiosas, políticas, culturales y sociales tenían como distintivo la estabilidad.

A partir del siglo XVI se inicia, sin embargo, una tendencia renovadora en la que el signo estabilidad se convierte en uno nuevo; modificación. Esta tendencia cobrará mayor impulso en los siglos XVII y XVIII, hallando su culminación en los siglos XIX y XX.

Posteriormente, el desarrollo apresurado de las ciudades, propició la urgencia de llevar a cabo cambios en los sistemas de producción, así, la revolución industrial determinó nuevos alcances conceptuales en torno a las palabras industria, oficio y comercio. De este modo ocurrió que la modificación y no la permanencia se convirtió en el símbolo de cualquier institución que quisiera sobrevivir.

La revolución industrial trajo consigo grandes cambios en las relaciones entre el hombre y su trabajo. Las máquinas dieron otro sentido al trabajo humano, pues, lo que antes era requerido en términos de fuerza física pasó a ser exigencia de calificación manipulativa y ésta, a su vez, comenzó a exigir conocimiento de como y por qué. Así el aprendizaje de un oficio empezó a requerir mucho más de lo que la simple observación, imitación o -- iniciativa podían proporcionar. Con la implantación del sistema fabril y con la modificación de los procesos, obligados por la revolución industrial, se observa evidentemente que el hijo ya no haría necesariamente lo mismo que el padre.

El avance tecnológico y científico ya no permitía ni al padre ni al maestro transmitir esos conocimientos al aprendiz.

Las funciones de enseñanza, anteriormente ejercidas por el padre o maestro, pasaron a partir del siglo XIX, a cargo de las fábricas, donde los aprendices recibían entrenamiento simple para máquinas todavía sencillas.

A medida que las maquinarias y los equipamientos fueran evolucionando, se sintió la necesidad de hombres cada vez mejor calificados, no sólo para manejar las máquinas sino también para mantenerlas y complementarlas, en fin, de hombres que conocieran realmente profesiones y oficios. Este entrenamiento ya no podían -- brindarlo las fábricas, por lo que tuvieron que surgir escuelas especializadas en la formación de la mano de obra requerida.

Se iniciaba así el sistema de formación profesional a través de

cursos organizados por escuelas fundadas y financiadas con este fin.

Frente a su momento social, traducible en una filosofía de la vida y con marcadas influencias en la educación, las escuelas de la época encargadas de la formación profesional se preocuparon principalmente de la transmisión de contenidos programáticos destinados a formar exclusivamente un individuo para el trabajo y, por tanto, capaz de rendir, en términos de dinero, una producción compatible con las aspiraciones de las empresas. Por largos años, la formación profesional se configuró como un factor en sí mismo, que tenía únicamente como objetivo la adecuación del hombre para el trabajo y por el trabajo.

La tónica dominante era, pues, entregar al mercado de trabajo un hombre profesional, conocedor de determinadas habilidades manipulativas, poseedor de un bagaje tecnológico limitado a su área de actuación. Quedaban en un segundo plano aquellos conocimientos y prácticas educativas necesarias para permitir una ampliación de la visión del individuo frente a sí mismo, frente a la comunidad y el mundo, con miras a la integración de éste, en tanto que criatura humana, en el medio ambiente en el que actúa.

Sin embargo, el progreso tecnológico científico y el avance de -- las ciencias sociales indicaban que la situación del hombre atendida apenas por la instrucción no satisfacía los reclamos de una sociedad dinámica y en transición. La sociedad exigía de nuestras Escuelas y Centros de Formación una acción más real y efectiva, en el sentido de conformar una educación integral que hiciera del hombre un ser conciente, con sus potencialidades plenamente desarrolladas. En ese proceso educativo, además, la transmisión de los conocimientos y las habilidades debería ser utilizada como un medio para alcanzar los fines últimos de la educación, los que se resumen en la formación integral del hombre.

Es así como nace la formación profesional, como un proceso educativo integral, que se fue separando al paso de los años de la --

preparación para el trabajo. La brecha que surge en este momento, fue produciendo una tendencia hacia la educación profesional cada vez más creciente, descuidándose la actualización de los conocimientos técnicos que deberían emplearse en el trabajo.

En México la preparación para el trabajo, encuentra en nuestra legislación, desde 1871, la idea del aprendizaje, que hasta antes de 1970 no sufrió cambios sustanciales.

A partir de 1970, se deja del lado la figura del aprendiz y por vez primera se habla de Capacitación en y para el Trabajo, años más tarde en 1978, nuestro país trazó su propio sendero, buscando inspiración en el extranjero pero de ninguna manera un modelo para ser transplantado, estableciéndose las bases de todo un Sistema para atender la Capacitación de la mano de obra.

1.2 ANTECEDENTES LEGALES.

El pujante desarrollo tecnológico iniciado desde la Revolución -- Francesa, modificó la organización y los sistemas de producción. Es por esto que el legislador, se ve en la necesidad de adecuar -- la norma legal a la realidad de la época, incluyendo en el cuerpo normativo la regulación del aprendizaje.

Es así como nace en México, primero en el Código Civil de 1871² y después se retoma en el de 1884³, la idea de normar el aprendizaje en los centros de trabajo. Los artículos relativos contenidos en dichos ordenamientos, son en principio escuetos y endebles, pero la inquietud fué atendida buscando equilibrar los problemas -- existentes en esos años; su contenido es el siguiente, de acuerdo con el Código Civil de 1871:

"Artículo 2651.- El contrato de aprendizaje celebrado entre mayor de edad o en el que se interesen menores legalmente represen-

2. D.O.F. 9 de junio de 1871. México.

3. D.O.F. 15 de mayo de 1884. México.

tados, se otorgará por escrito ante dos testigos. Si alguno de los interesados no supiere firmar, lo hará por él y en su presencia otra persona distinta de los testigos". (Artículo 2532 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2652.- Este contrato es nulo si no se fija el tiempo que debe durar el aprendizaje". (Artículo 2533 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2653.- 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 considerará compensada con la enseñanza". (Artículo 2534 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2654.- El maestro que sin justa causa despida al aprendiz antes de que se cumpla el tiempo convenido, deberá indemnizarle, si ya recibía retribución, de la que corresponda al tiempo -- que falte para cumplir el contrato. Si el aprendiz, no recibía aún retribución alguna, será indemnizado a juicio del juez". (Artículo 2535 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2655.- Son justas causas para despedir al aprendiz, -- las que para despedir al sirviente señala el Artículo 2450." (Artículo 2536 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2656.- Si el aprendiz abandona sin justa causa la escuela o taller antes del tiempo convenido, podrá el maestro demandar a aquél o a la persona que haya contratado por él, la indemnización de los perjuicios que se le sigan. (Artículo 2537 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2657.- Son justas causas para que el aprendiz se separe, las que autorizan la separación del sirviente, conforme al Artículo 2446". (Artículo 2538 del Código Civil de 1884).

"Artículo 2658.- Si el aprendiz fuere menor, no representado legalmente el maestro no tendrá respecto de él más que las acciones criminales, quedando además sujeto a las prevenciones del Código Penal sobre la responsabilidad civil". (Artículo 2539 del Código Civil de 1884).

Los artículos antes mencionados, se encontraban manifiestos en el Título XIII, denominado "Del Contrato de Obras o Prestación de -- Servicios", de los Códigos de 1871 y 1884.

Se puede observar, que estos preceptos no definen el contrato de aprendizaje, y que equipara en los Artículos 2536 y 2538 al aprendiz con el sirviente, fundamentalmente en lo que se refiere a las causas de justificación para el despido o para la separación del aprendiz.

Es notoria la desventaja y abusos de los que podía ser víctima el aprendiz. Al amparo del Artículo 2534, el maestro o patrón podía justificar el no retribuir al aprendiz en un largo período, toda vez que no se precisaba el tiempo en que debería de hacerlo y justificar entretanto el pago a su trabajo, con la enseñanza.

Con la aparición de los derechos sociales en favor de la clase -- trabajadora que recoge la Constitución de 1917, gracias a la decidida participación de diputados constituyentes extraídos de las - filas de obreros y trabajadores se da una nueva concepción al contrato de trabajo; ya no se contempla como un acto de comercio sino que al mismo se le considera como un acto de dignidad y respeto para quien lo presta y debiéndose efectuar en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. Por lo tanto, el contrato de aprendizaje pasa del ámbito social al ámbito civil, estableciéndose su - regulación en la Ley Federal del Trabajo, promulgada el 18 de - - agosto de 1931.⁴ Los artículos que trataron sobre el particular, fueron los siguientes:

"Artículo 218.- Contrato de aprendizaje es aquél 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".

Por vez primera, es definido el contrato de aprendizaje, señalándose además que deberá existir una retribución por los servicios

4. D.O.F. 18 de agosto de 1931. México.

del aprendiz. A diferencia de los códigos anteriores, esta Ley - ya hablaba de una retribución para el aprendiz desde el momento - mismo de su ocupación, no dando pauta a su explotación justificada con la enseñanza.

"Artículo 219.- El contrato de aprendizaje en que intervenga algún menor, se celebrará en los términos que el Artículo 20 establece para el contrato individual de trabajo".

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

Aún cuando los Artículos 2652 y 2533 de los Códigos Civiles de -- 1871 y de 1884 establecían la nulidad del contrato de aprendizaje cuando no se estableciera el tiempo que debería durar, en la Ley Federal del Trabajo ya se hablaba de escala y tiempo de enseñanza y de la retribución en cada uno de los períodos del aprendizaje, procurando no dejar desprotegido al aprendiz durante su enseñanza.

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

En este Artículo se introduce una nueva modalidad, obligando a -- los patrones y trabajadores a emplear un porcentaje de aprendices para prepararlos en la profesión u oficio al que se dedique el establecimiento .

"Artículo 222.- La jornada del aprendiz se sujetará a las disposiciones relativas al trabajo en general y al de menores en su -- caso".

"Artículo 223.- Son obligaciones del aprendiz:

- I.- Prestar personalmente, con todo cuidado y aplicación, el trabajo convenido, de acuerdo con las instrucciones del maestro o del patrón;
- II.- Obedecer las órdenes del maestro o del patrón, en el desempeño del trabajo que esté aprendiendo;
- III.- Observar buenas costumbres y guardar al patrón, maestro y a sus familiares, respeto y consideración;
- IV.- Cuidar de los materiales y herramientas del patrón o maestro, evitando cualquier daño a que estén expuestos;
- V.- Guardar absoluta reserva, respecto a la vida privada de su patrón, maestro o familiares de éstos, y
- VI.- Procurar la mayor economía para el patrón o maestro en el desempeño del trabajo".

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

- I.- Proporcionarle enseñanza en el oficio o arte que aspira a aprender;
- II.- Pagarle una retribución pecuniaria o suministrarle alimentos, vestidos o una y otra cosas;
- III.- Guardarle la debida consideración, absteniéndose de maltratarlo de palabra o de obra;
- IV.- Al concluir el aprendizaje, en los oficios no calificados -- darle un testimonio escrito acerca de sus conocimientos y aptitudes, y
- V.- Concluido el aprendizaje, preferirlo en las vacantes que hubiere".

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

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

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

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

En este caso y en el despido sin causa justificada, el aprendiz - tiene derecho a un mes y medio de indemnización".

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

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

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

"Artículo 229.- El tiempo de enseñanza de los aprendices para ma rinos, será el que fijen los reglamentos de Marina".

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

"Artículo 231.- En el trabajo marítimo y en el ferrocarrilero, - no se admitirán aprendices menores de dieciseis años".

Puede observarse que las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo de 1931, establecen claramente los derechos y -- obligaciones de los aprendices y de los patrones, preocupándose - el legislador por darle un toque particular a dicha relación contractual, de como la venían haciendo los códigos civiles de 1871 y de 1884, pero aún así llegó a resultar insuficiente para el dinamismo que experimentaban las empresas y la necesidad de mano de obra calificada.

Posteriormente con la aparición de la Nueva Ley Federal del Trabajo, publicada en el D.O.F. el 1º de abril de 1970, se suprime el contrato de aprendizaje, estableciéndose en cambio en la Fracción XV del Artículo 132, la obligación por parte de los patrones de - "organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, - de conformidad con los planes y programas que, de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades del trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal", asimismo, mencionaba que, "estos podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas".

Sin embargo, esta obligación no se cumplía, principalmente por la ausencia de un sistema de control adecuado, y del señalamiento -- preciso de las autoridades que se harían responsables de su seguimiento, así como de una normatividad que indicará los procedimientos que deberían observarse, aún cuando, la Fracción IV del Artículo 878 de la citada Ley, establecía la sanción de cien a tres - mil pesos al patrón que no daba cumplimiento con esta obligación y que nunca fue aplicada.

La inquietud ya había desbordado en una necesidad, "la capacitación de la mano de obra"; que propiciara:

- a) La realización cabal del hombre y que la movilidad vertical y horizontal de la mano de obra fuera más racional y equitativa.
- b) La reducción de los accidentes de trabajo, y
- c) La elevación de la productividad a nivel nacional, con el fortalecimiento de mecanismos paralelos de distribución de sus beneficios.

a) La realización cabal del hombre se traduce en la satisfacción del trabajo mismo; el orgullo de pertenecer al grupo de trabajo; la participación en la empresa; el salario y el status del puesto de trabajo, estas circunstancias derivan necesariamente en la movilidad vertical de los individuos dentro de la estructura de -- una empresa y el de la movilidad horizontal de la mano de obra a lo ancho de las diversas actividades económicas de la sociedad, - en busca de la realización de las aspiraciones del individuo.

Precisamente, el modelo de capacitación y adiestramiento a implantar debería de estimar diversos factores para permitir que el trabajador no fuera obstaculizado en su avance escalafonario por trabajadores de nuevo ingreso, cuyo único mérito puede ser el haber tenido la oportunidad de mejores niveles educativos.

La educación superior tiene un carácter elitista y su incomunicación con el proceso de capacitación en el trabajo sólo puede dar como resultado una injusticia social, toda vez que se traduciría en un desequilibrio entre los ascensos del trabajador en su centro de - trabajo.

b) Sobre la reducción de los accidentes de trabajo, se puede señalar en términos cuantitativos que "el Instituto Mexicano del Seguro Social registró en el año de 1973, un total de 316,735 riesgos de trabajo de un universo de 3'209,658 trabajadores; en tanto que para el año de 1977, sobre una población expuesta de 3'832, - 355 trabajadores, acaecieron 451,000 riesgos de trabajo. Mientras que el incremento en la población registró un 19% entre el - primero y quinto año, el número de riesgos aumentó en 42%.

Asimismo, en 1977, los riesgos de trabajo significaron una erogación de 4,850 millones de pesos para el Instituto Mexicano del Seguro Social. Esta cantidad representa los costos directos de la atención médica y el pago de subsidios de los trabajadores afectados, el análisis de costos indirectos de los riesgos de trabajo

es del orden de 20,000 millones de pesos".⁵

c) Por último, en relación a la elevación de la productividad a nivel nacional y al fortalecimiento de mecanismos paralelos de distribución de sus beneficios, es indispensable precisar que la productividad no se debe entender como sinónimo de explotación -- por el camino de la plusvalía, sino un sistema que genera más riquezas, para que se reparta mejor, que aumente la competitividad del país, que auxilie a los trabajadores, a empresarios y a consumidores. Es la multiplicación y aprovechamiento del esfuerzo nacional por el camino de la eficiencia. La capacitación y el -- adiestramiento se consideró como la ventaja invisible de la pro-ducción.

En este sentido, el modelo que se buscaba implantar, debía conciliar aspiraciones obreras con aspiraciones patronales.

Sabedor de la gravedad de la problemática que comprometía el desarrollo del país y de la necesidad de establecer la congruencia en tre la situación real de la sociedad y el contenido de las normas jurídicas que regulan las relaciones interpersonales dentro de -- ella, el entonces titular del Poder Ejecutivo al rendir su Primer Informe de Gobierno el 1º de septiembre de 1977, ante el H. Con-greso de la Unión, manifestó:

"...Enviaré una iniciativa de reformas al Artículo 123 de nuestra Carta Magna para elevar al rango constitucional, con el carácter de garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento, herramientas que consideramos de gran - eficacia para elevar sus niveles de vida y combatir la desocupa-ción".⁶

5. Memoria de la Confederación Nacional sobre Reformas a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Capacitación y Adiestramiento y Seguridad e Higiene en el Trabajo, México, CTM, Colección Temas Socioeconómicos, 1978, p. 136.
6. López Portillo, José.- Primer Informe de Gobierno ante el H. - Congreso de la Unión. 1º Sep. 1977. S.P.P. Dirección General de Documentación y Análisis. Cuadernos de Filosofía Política. - 1980. México. p. 89

Posteriormente el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hizo llegar el 4 de octubre de 1977 a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una Iniciativa de Ley para promover el proceso legislativo que, una vez cumplidos todos los trámites de orden formal que señala el Artículo 135 de la propia Constitución Federal, adicionaría la Fracción XIII y reformaría la XXXI, ambas del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

La Exposición de Motivos⁷ con que el Ejecutivo Federal respaldó la iniciativa de reformar el texto constitucional en materia de trabajo, es ilustrativa en este sentido:

"... la acusada gravedad de los retos que enfrenta el país demanda ampliar, sin alterar el espíritu que alentó el Congreso Constituyente de 1917, los principios tutelares del trabajo, porque ese es el valor fundamental del hombre y, en consecuencia, tiene que ser preservado jurídicamente al plasmárselo como derecho fundamental de clase. Todo esto porque el país se enfrenta hoy al imperativo de diseñar y adoptar un nuevo modelo de crecimiento que destine la parte más importante de nuestros recursos, a fortalecer la calidad de vida de los mexicanos y a lograr que los grandes -- grupos marginados alcancen niveles mínimos de bienestar.

Dentro del marco general de esta nueva estrategia de desarrollo, se reconocen el esfuerzo y el trabajo como los verdaderos agentes del progreso, con todas las consecuencias que esto implica para lo social, lo político y lo económico.

Es el ser humano objeto y sujeto de los afanes del Estado; recurso básico y límite extremo de la potencialidad del país. En lo económico, es el agente por excelencia de la creación de riqueza.

7. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Asuntos Jurídicos - Capacitación y Adiestramiento. Cuadernos de Derecho del Trabajo. México, 1985. - v. 3. p. 19.

En lo social, es creador y demandante de más plenos niveles de -- bienestar. En lo político, es participante activo y receptor involucrado de las decisiones que afecta a su familia, a su comunidad y a la Nación.

Por otra parte, los procesos tecnológicos son eminentemente perecederos, su transitoriedad es notable; se está ante un proceso de aceleración constante en la modificación de la tecnología; circunstancia que, paradójicamente, es el elemento subyacente de muchos problemas de la economía nacional, al no contarse con un sistema que permita capacitar al individuo y que le otorgue aptitud para operar los nuevos mecanismos y aparatos que la ciencia moderna crea de modo incesante y participar con sólida eficacia en los procedimientos de reciente diseño.

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

Si bien debe evitarse que el rendimiento del capital sea menor -- por falta de disponibilidad de mano de obra suficientemente calificada, esto es, de trabajadores formados profesionalmente para el desempeño correcto de determinada función en un proceso específico de la producción más importante es liberar al trabajador del temor y de la angustia que le impone el reconocimiento de su falta de adaptación a las innovaciones del día de hoy y a abatir la incapacidad y el apego a hábitos de trabajo viciados, circunstancias que reducen las posibilidades de acceso a mejores niveles de vida.

El Ejecutivo Federal reconoce que una de las funciones prioritarias del Estado, es procurar que cada uno de los ciudadanos esté en igualdad de condiciones para aspirar a una vida más digna y feliz, en proporción directa a sus habilidades y disposición para el cambio. En tales condiciones, el Gobierno de la República ha

valorado en su integridad la problemática y ha concluido que es necesario que se legisle para establecer una solución idónea que permita, además, beneficiar a los dos elementos básicos de la producción; puesto que es muy posible que el primer imperativo de la justicia social al día de hoy, sea capacitar la fuerza de trabajo para aumentar la eficacia de nuestras instituciones democráticas. Este es el único camino para cumplir la aspiración de México de ser un país de trabajadores.

Se estima prudente destacar que la capacitación y la formación profesional guardan una muy estrecha relación con la formación del individuo, que buscan mejorar su condición y propiciar cambios económicos; aspectos que deben quedar dentro de la esfera que es propia del Artículo 123 constitucional, cuya reforma se promueve con la plena conciencia de que el progreso futuro y la conservación de la paz social dependen, en gran medida, de la participación efectiva de las grandes mayorías en los procesos productivos.

Dicha reforma constitucional tiene la finalidad de consagrar una garantía social en favor de los trabajadores y la particularidad de beneficiar a los empresarios mediante la obtención de mejores niveles de calidad y de aprovechamiento de sus bienes de activo fijo.

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

Todas las consideraciones anteriores demuestran la inaplazable necesidad de reformar el Artículo 123 constitucional, para elevar el nivel de garantía social el derecho obrero a la capacitación y a la formación profesional y templar, según se dijo, la obligación patronal de contribuir a hacer efectiva dicha garantía, me

diante el establecimiento de sistemas de capacitación y formación profesional que beneficien directamente a la clase trabajadora.

Es... objeto de la Iniciativa precisar que será de competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones relativas a las obligaciones que corresponden a los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y en materia de implantación de medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, con la modalidad de que las autoridades de los Estados colaborarán con la Federación para la ejecución de dichas medidas en las ramas o actividades de jurisdicción local en los términos que establezca la ley reglamentaria.

La historia de nuestra organización política se encuentra enraizada en los más acendrados principios federalistas. Cuando la Nación recientemente independizada buscaba constituirse, escogió entre las formas de estado y de gobierno, las de una república democrática, representativa y federal. El federalismo mexicano surgió como resultado de una demanda categórica de varias provincias que exigieron para sus caracteres regionales una expresión política. Es decir que, el federalismo fue adoptado como consecuencia de la acción de las fuerzas reales de la opinión nacional y no como una mera transposición teórica, si bien para su mecánica tuvo innegable influencia el modelo preestablecido en el continente.

La existencia de un régimen federativo demanda que las entidades que lo integren, reconozcan o transfieran en favor del Estado Federal aquellas facultades que tienen como común denominador, propiciar el fortalecimiento de su vinculación jurídica política y afirmar la soberanía externa de la Nación.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución que nos rige otorgó a los poderes federales una esfera específica de competencia, con atribuciones o facultades expresas cuidadosamente enumeradas, y consideró reservados para las entidades federativas todos los demás aspectos. Además, nuestra Constitución prevé procedimientos

de colaboración o auxilio entre las autoridades federales y estatales, haciendo más estrecha en esos casos su corresponsabilidad en el desarrollo nacional. Lo anterior, para respetar en forma absoluta la garantía de que siempre debe haber una clara definición de las autoridades competentes para intervenir en cada caso, pues de otra manera no se atendería el principio de legalidad, -- que es el instrumento jurídico de mayor valor para otorgar seguridad a los ciudadanos."

El propio documento señaló más adelante, que:

".. la presente iniciativa plantea, según se anticipó, la proposición de que quede también bajo control federal, como ya lo están las obligaciones patronales en materia educativa, lo relativo al cumplimiento de la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento en el trabajo y, de igual manera, lo relacionado con seguridad e higiene en los centros de trabajo; reconociendo la conveniencia de que, en todos estos casos, la Federación conforme a una franca colaboración interinstitucional, sea auxiliada por las autoridades de los Estados, tratándose de ramas o actividades que en los demás aspectos de la relación laboral continúen dentro del ámbito de la jurisdicción local.

Ahora bien, el fundamento para la propuesta de que a la capacitación y adiestramiento y a las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, se les considere materias de orden federal, es semejante al que se tuvo en 1942, para reformar la Constitución y señalar la aplicación a nivel federal de las normas relativas a la obligación de los patrones en materia educativa. En efecto en uno y otro caso, se ha considerado que el hombre, incorporado a la población económicamente activa, es el factor más importante en el desarrollo nacional; razón por la que, él debe ser destinatario de una actividad que cubra, con idéntica energía, todo el territorio nacional y a través de la cual se le brinde la oportunidad de ejercitar sus primarios derechos sociales de adiestrarse o capacitarse en su centro de trabajo y de cumplir --

sus tareas en condiciones ambientales que permitan preservar su integridad física y psíquica.

La conquista de estas metas, demanda la intervención directa del Ejecutivo Federal para crear una conciencia nacional sobre la necesidad de la formación profesional de los trabajadores en sus centros de ocupación y sobre la implantación de medidas de seguridad e higiene, que vayan de acuerdo con la capacidad económica de las empresas y los riesgos típicos de los procesos de producción que se cumplan en ellas. La amplitud de la tarea y la urgencia de cubrirla, requieren que las leyes del trabajo sean aplicadas federalmente, con el auxilio de las entidades federativas para preservar su control sobre las empresas de orden local y vencer obstáculos presupuestarios y de lejanía geográfica.

Se establecerían así de aprobarlo el H. Poder Constituyente, nuevas facultades, en favor de la Federación que enriquecerían el federalismo mexicano, pues si bien por estas reformas el Gobierno Federal quedaría encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones patronales en las materias citadas, lo haría con el auxilio de las autoridades locales en aquellas ramas o actividades que, en lo demás continúen sujetas a la jurisdicción laboral local. Con ello se lograría el doble objetivo de dar congruencia a la aplicación de las normas sobre educación, capacitación y adiestramiento en el trabajo y a las medidas de seguridad e higiene en los centros laborales y, al mismo tiempo, se aseguraría la presencia y participación de las autoridades estatales en la propia vigilancia dentro de las ramas y actividades de jurisdicción local en los términos que dispusiera la legislación reglamentaria correspondiente.

Lo expresado para justificar la federalización de estas dos materias, revela que se está ante necesidades que reclaman un plan nacional de acción global, con la participación de la Federación de los Estados y de los factores de la producción, y del cual forman parte la mejor preparación de la mano de obra, la elevación de la productividad, la reducción de los riesgos de trabajo y la mejoría de la salud y bienestar de los trabajadores".

Una vez revisada y aprobada por el H. Congreso de la Unión la iniciativa de reforma que estableció la obligación patronal de pro-porcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores y la - que reservó para la Federación el aplicar dichas disposiciones jurídicas, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978.

Podemos hacer notar que es la primera constitución en el mundo, - que eleva a rango constitucional la obligación patronal de capacitar y adiestrar a sus trabajadores.

Con el Marco jurídico fundamental ya establecido, resultaba indispensable que la Ley Federal del Trabajo, en su carácter de dispositivo reglamentario del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, determinara "los sistemas, métodos y procedimientos con-forme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación", como lo previene la parte final de la Fracción XIII, del - Apartado "A", del citado artículo constitucional.

Para ese efecto, el H. Congreso de la Unión se congregó en un período extraordinario de sesiones para deliberar sobre la Iniciativa de Ley que le fue presentada el 17 de abril de 1978 por el Ejecutivo Federal, con el objeto de reformar y adicionar en la Ley Federal del Trabajo, los Artículos 3º., 25, 132, 159, 180, 391, - - 412, 523, 526, 527, 527-A, 529, 537, 538, 539, 539-A, 539-B, - - 539-C, así como la denominación del Capítulo III-Bis, del Título Cuarto que comprende del Artículo 153-A al 153-X, referentes a Capacitación y Adiestramiento, y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1978.

De esta forma nace y se articula el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, como factor determinante en la consoldación del derecho de los trabajadores a la capacitación.

Posteriormente el poder Ejecutivo presentó el 3 de noviembre de - 1983 al H. Congreso de la Unión, una iniciativa para reformar la Ley Federal del Trabajo en materia de Empleo, Capacitación --

y Adiestramiento en sus artículos 153-K, primer párrafo: 153-P, - Fracción II; 153-Q, Fracción VI; 153-T; 153-U, primer párrafo y - 153-V, segundo párrafo, del capítulo III-Bis del Título Cuarto, - así como los Artículos 538, 539, primer párrafo; 539-A, 539-B, -- primer párrafo; 539-C; 539-D y 539-E del Capítulo IV del Título - Once, en las que se plantea la desaparición de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, -órgano encargado de la atención del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y - Adiestramiento dejándose en manos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

2.- MARCO JURIDICO

El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, se estructura y fundamenta en base a las disposiciones jurídicas vigentes establecidas en distintos ordenamientos que precisan su factibilidad.

Partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123 apartado "A", Fracciones XIII y XXXI, - se establece la obligación patronal de capacitar y adiestrar a -- sus trabajadores y precisa que es competencia de la autoridad -- federal la aplicación de las disposiciones en la materia.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, con sus respectivas reformas publicadas el 29 de diciembre de 1982 y 30 de diciembre de 1983, contempla en su artículo 40, Fracción VI, las atribuciones que en materia de capacitación y adiestramiento le corresponden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y que a la letra dice:

"VI.- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo que requieran los sectores productivos del país en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, la Ley Federal del Trabajo, reformada el 28 de abril de 1978, contiene los preceptos medulares que regulan la Capacitación y el Adiestramiento de los trabajadores. Los Artículos relativos en esta materia son los siguientes:

3º, Párrafo tercero; 25 Fracción VIII; 132 Fracciones XV y - - - XXVIII; del 153-A al 153-X; 159; 180 Fracción IV; 391 Fracciones VII, VIII y IX; 412 Fracciones IV y V; 523 Fracción V; 526; 527; 527-A; 529; 537; 538; 539; 539-A; 539-B; 539-C; 698, 699, 892, -- 992 y 994 Fracción IV, así como las reformas realizadas mediante decreto Presidencial de fecha 23 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, y que modificaron los Artículos 153-K, primer párrafo; 153-P, --- Fracción II; 153-Q Fracción VI; 153-T, 153-U, primer párrafo, y 153-V, del Capítulo III-Bis del Título Cuarto; 538; 539, primer párrafo; 539-A; 539-B, primer párrafo; 539-C; 539-D y 539-E; reformas en las que quedan encomendadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las actividades en materia de capacita---ción y adiestramiento.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, publicado el 14 de agosto de 1985 en el Diario Oficial - de la Federación, señala en su Artículo 16 de las funciones que corresponden a la Dirección General de Capacitación y Productividad en la materia y que derivan de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal del Trabajo.

Los criterios y formas administrativas, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1984, se aplican específicamente, como referencia para facilitar el cumplimiento de los patrones a sus obligaciones en la materia y fueron resultado de las opiniones vertidas por los factores de la producción en - el Foro de la Consulta Popular para la planeación democrática de Capacitación y Productividad; estos son los siguientes;

- Para Comisiones Mixtas; Oficio número 01005 de fecha 2 de agosto de 1984, que establece los criterios y formatos para la - - Constitución, Funcionamiento y Registro de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.

- Para Planes y Programas; Oficio número 01006 de fecha 2 de agosto de 1984, que establece los criterios y formatos para la presentación y registro, ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de los planes y programas de Capacitación y Adiestramiento.
- Para Constancias de Habilidades Laborales; Oficio número 01007 de fecha 2 de agosto de 1984, que establece los criterios y formatos para la formulación, expedición y registro de las Constancias de Habilidades Laborales.
- Para Agentes Capacitadores; Oficio número 01008 de fecha 2 de agosto de 1984, que establece los criterios y formatos para la autorización y registro de Agentes Capacitadores.
- Para Sistemas Generales de Capacitación y Adiestramiento; Oficio número 01009 de fecha 2 de agosto de 1984, que establece -- los criterios y formatos para el registro de Sistemas Generales de Capacitación y Adiestramiento.

Diario Oficial de la Federación del 10 de septiembre de 1985.

- Para Comisiones Mixtas y Planes y Programas; Oficio número 02-8-1024 de fecha 23 de agosto de 1985 que establece los criterios y el formato para la presentación y registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de la Comisión Mixta y del Plan y Programas de Capacitación y Adiestramiento de las empresas -- que tengan hasta 19 trabajadores.

3.- CONCEPTO DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Lo más aproximado a una definición de capacitación y adiestramiento contenida en la Ley Federal del Trabajo, es la que apunta el Artículo 153-F, del Capítulo III-Bis, que señala:

"La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

1. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;

- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad, y
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador".

Lejos de lograr una definición, este artículo, confunde uno y -- otro concepto al señalar en las Fracciones I y II, como fines comu nes el de "actualizar y perfeccionar los conocimientos y habili- dades del trabajador en su actividad" con "la preparación del -- trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación".

Vidart Novo⁸ considera que la capacitación "supone dotar al tra- bajador de los conocimientos y experiencias necesarias para de- sempeñar funciones que requieran de un alto esfuerzo mental, de alta responsabilidad, de alta destreza y un alto número de opera- ciones diversas."

Y en cuanto al adiestramiento, el mismo autor dice que es el pro- ceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarle habilidades y adecuarle actitudes - indispensables para realizar, eficientemente, las responsabili des de su puesto de trabajo.

Por su parte, Gamboa Valenzuela,⁹ define la capacitación como "el- proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarle habilitadaes y adecuarle actitu - des indispensables para realizar, eficientemente, las activida - des de una área de trabajo." Y adiestramiento como "el proceso

-
- 8. Vidart Novo, Gabriel.- Capacitación y Adiestramiento en el - proceso de trabajo. STPS, INET. México, 1978. p. 575
 - 9. Gamboa Valenzuela, Guillermo.- La Planificación y la Progra- mación de la Capacitación y el Adiestramiento. En revista, Pedagogía para el Adiestramiento. vol. IX, n° 36, p. 41. Julio-Septiembre, 1979.

de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarle habilidades y adecuarle actitudes indispensables para realizar, eficientemente, las responsabilidades de su puesto de trabajo".

Patiño Peregrina¹⁰, entiende al respecto que la capacitación, es "el proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarle habilidades y adecuarle actitudes para que pueda alcanzar los objetivos de un puesto diferente al suyo". Y el adiestramiento, como "el proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollarle habilidades y adecuarle actitudes para que alcance los objetivos de su puesto de trabajo".

Carlos Colín Nuñez¹¹ señala que la Capacitación consiste en "el proceso de transmisión y recepción de conocimientos y habilidades necesarias para que una persona pueda desempeñar una determinada actividad, profesión, ocupación, arte u oficio"; y el Adiestramiento, en cambio, se refiere a "la actualización, perfeccionamiento o afinación, por parte del trabajador, de sus conocimientos y sus destrezas manuales. El proceso de adiestramiento tiende a adecuar o mejorar las aptitudes de un trabajador, sobre todo a los efectos de asimilar las innovaciones tecnológicas introducidas en el oficio que ese trabajador desempeña".

J.R. Hernández Pulido¹² pone de relieve la circunstancia de que la capacitación es una formación previa al comienzo de la actividad en una empresa y el adiestramiento una formación que se proporciona después que se está laborando en un puesto determinado.

-
10. Patiño Peregrina Humberto S.- Determinación de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación (DNAC). En revista, Pedagogía para el Adiestramiento. vol. IX. nº 35, p. 11, Abril-Junio, 1979.
 11. Colín Nuñez, Carlos.- Obligaciones de los Empresarios Mexicanos en cuanto a Capacitación y Adiestramiento. Boletín Cinterfor Montevideo. noviembre-diciembre. 1979. p. 39.
 12. Hernández Pulido J.R.- Relaciones Industriales y Formación Profesional, México, INET. 1978. p. 39-40.

Néstor de Buen¹³ y B. Cavazos Flores¹⁴, ven en la capacitación un instrumento de movilidad profesional ascendente, dejando al adiestramiento el cometido de asegurar el perfeccionamiento del desempeño del mismo puesto.

Como se puede observar en las definiciones transcritas, no existe uniformidad en dichos conceptos, que hagan visible y más objetiva la distinción entre capacitación y adiestramiento.

Para los efectos del presente trabajo, retomaremos los conceptos contenidos en el Glosario de términos empleados en materia de capacitación y adiestramiento, publicado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social¹⁵, que los define de la siguiente manera:

Capacitación: "Acción destinada a desarrollar las aptitudes -- del trabajador, con el propósito de prepararlo para desempeñar -- adecuadamente una ocupación o puesto de trabajo. Su cobertura -- abarca, entre otros, los aspectos de atención, memoria, análisis, actitudes y valores de los individuos; respondiendo sobre todo a las áreas de aprendizaje cognoscitiva y afectiva".

Adiestramiento: "Acción destinada a desarrollar y perfeccionar las habilidades y destrezas del trabajador, con el propósito de - incrementar la eficiencia en su puesto de trabajo. Su cobertura abarca los aspectos de las actividades y coordinaciones de los -- sentidos y motoras; respondiendo sobre todo al área del aprendizaje psicomotriz".

En relación a la definición de capacitación, podemos notar que -- "la preparación para el adecuado desempeño de la ocupación o -- puesto de trabajo" puede aplicarse a trabajadores de nuevo ingre-

13. Buen, Néstor de.- Derecho del trabajo, 1a. ed., México, t, II, ed. Porrúa. p. 295.

14. Cavazos, Flores B.- Nueva Ley Federal del Trabajo, tematizada y sistematizada. 8a. ed., México. 1980. ed. Trillas. p. 239.

15. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad - Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Glosario de Términos Empleados en la Capacitación y Adiestramiento. México, ed. Popular de los Trabajadores. 1981, 111 p.

so como para lo que vayan a desempeñar uno distinto al que esten realizando, abarcando básicamente el análisis y perfeccionamiento del pensamiento cuantitativo y cualitativo, así como las acti
tudes, valores y opiniones del individuo.

Por lo que hace al Adiestramiento, es claro que va encaminado a a incrementar la eficiencia del trabajador en su puesto de traba
jo, comprendiendo aquellos aspectos de habilidades y destrezas, es decir, actividades que realiza un individuo que aunque depen
den de procesos cognoscitivos son físicamente observables. Abarca lo correspondiente a la coordinación y equilibrio de los movi
mientos.

CAPITULO 11

OPERACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

1. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
2. ESTRUCTURA.
3. FUNCIONES.
4. FASES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES.
 - 4.1 DETERMINACION DE NECESIDADES DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
 - 4.2 DISEÑO DE PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
 - 4.3 EVALUACION, CONTROL Y EXPEDICION DE CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES.

OPERACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

Con el propósito de normar, promover, apoyar y supervisar la Capacitación y el Adiestramiento de la mano de obra que debe implantarse en los distintos centros de trabajo de la planta productiva de bienes y servicios, el Gobierno Federal optó por la creación de un Sistema de Formación en el Trabajo: El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

Dicho Sistema se estableció como un conjunto de reglas entrelazadas y de órganos interactuantes, que facilitan su constante comunicación y actualización, cuyo principal objetivo es hacer efectivo el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y - adiestramiento con cargo a su respectivo patrón, y de ésta manera contar con trabajadores más aptos para el desempeño de sus actividades, elevando así, el nivel de vida de éstos y la productividad de las empresas.

Es preciso señalar previamente que se entiende por sistema: "Un todo organizado o complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que conformen un todo unitario o complejo".¹ De acuerdo con éste concepto, la teoría general de Sistemas desarrolla un marco teórico-sistemático para describir las relaciones generales del mundo empírico, en consecuencia, constituye una herramienta de análisis.

Ello en virtud de que la descomposición de un todo, permite comprender la estructura de cada una de las partes que lo integran y, así mismo, la relación que en el desarrollo de sus funciones tiene cada elemento con los demás.

Esta teoría permite identificar y comprender las partes que integran un todo y las relaciones entre ellas, mediante un proceso

1. Johnson, Richard A. Teoría, integración y administración de sistemas. Limusa-Wiley. México. 1970

que va de lo complejo a lo simple, del todo a sus partes.

A su vez, el enfoque de sistemas permitirá seleccionar previa determinación del objetivo, aquellos elementos que en permanente interacción forman un todo, el cual conducirá a la consecución del objetivo propuesto; en consecuencia, se efectúa un proceso de síntesis, que va de lo simple a lo complejo, de las partes al todo.

Asimismo, en todo sistema debe distinguirse la estructura del mismo y el proceso; la primera, constituye la forma del sistema; el proceso, mediante la interacción de los elementos que lo integran implica la acción o movimiento encaminado al logro del objetivo común.

Por otra parte, el sistema debe contar con los mecanismos necesarios que aseguren su retroalimentación, lo que permitirá efectuar los ajustes necesarios y corregir desviaciones, en un permanente proceso de adaptación.

A partir de ésta teoría se diseñó el actual Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento; y se propiciaron reformas legales a fin de dotarlo del necesario fundamento jurídico.

Dicho sistema está comprendido dentro del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, mismo que, según el Artículo 538 de la Ley Federal del Trabajo, está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Al modificarse la Ley Federal del Trabajo en materia de Capacitación y Adiestramiento, el Ejecutivo Federal describió de la siguiente manera las cualidades básicas del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

"Dicho Sistema se ha pensado que debe quedar abierto a las in- --

fluencias del medio; ser eminentemente participativo y estar dotado de flexibilidad, a fin de que pueda adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales, sin necesidad de variar su estructura".²

De lo anterior, se desprende que las características esenciales del Sistema son:

A.- Su carácter participativo; ya que permite que las acciones de Capacitación y Adiestramiento se lleven a cabo de común acuerdo - entre patrones, sindicatos o trabajadores.

En este sentido el Dr. Hugo Barbagelata señala que "la participación, no se circunscribe a los órganos de consulta, de estructura tripartita o bipartita, a nivel nacional o regional, que asesoran a la Secretaría del Trabajo, encargada de la coordinación y supervisión del sistema.

Antes bien, en la base de todo el régimen se sitúan comisiones -- mixtas especializadas, con funciones muy amplias de vigilancia, - que pueden también sugerir medidas para la mejora del sistema y - deben participar en actuaciones dirigidas a prestar mayores garantías a la certificación ocupacional y a los eventuales exámenes - de aptitud (Ley Federal del Trabajo, Artículos 153-I, 153-J, 153-O, 153-T, 153-V y 391 Fracción IX).

Además, la participación es la clave misma de la regulación -- creta de la obligación patronal de capacitar, puesto que los planes y programas de capacitación y adiestramiento, así como las -- condiciones de lugar y tiempo, procedimientos, etcétera, deben -- ser fruto de un acuerdo entre los patrones y los trabajadores".³

-
2. López Portillo, José.- Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Capacitación y Adiestramiento, Seguridad e Higiene y Federalización de Ramas de Actividad Económica, México, 1978, p. 4.
 3. Barbagelata, Héctor-Hugo.- La Legislación Mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho -- latinoamericano, México, UCECA. Dirección General de Capacita

B.- Su carácter flexible; en razón de que la Capacitación y el -- Adiestramiento a impartir a los trabajadores se diseña con base - en las necesidades de los trabajadores y de las empresas, dejando se en libertad a las partes para su planificación.

El Dr. Barbagelata anota que "sin perjuicio de contemplar la posi bilidad de que con la participación de los Comités Nacionales por rama de actividad se fijen pautas de carácter general, y de con - fiar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultades - en relación con los planes y programas que les sean presentados - por las empresas incluyendo la de introducirles modificaciones -- (Ley Federal del Trabajo 153-K y 539, Fracción III, inciso c) y - e), el legislador mexicano deja al acuerdo entre el patrón y el - sindicato o los representantes del personal, en su caso, la posi bilidad de efectuar una serie de opciones:

- sobre su tiempo de duración; y las etapas en que se cumplirán - los planes y programas;
- sobre las distintas formas y modalidades posibles, incluyendo - su combinación (cursos y programas de capacitación y adiestra - miento de diferentes clases y duración, stages, becas, licen - cias pagadas de estudios, etcétera);
- sobre el ámbito físico de tales formas y modalidades; es decir, si la capacitación o el adiestramiento se impartirán dentro de la empresa o total o parcialmente fuera de ella;
- sobre el alcance de los planes y programas, o sea, si serán for mulados en relación con cada establecimiento, o en el ámbito de la empresa, o concertados entre varias o para una rama de acti vidad;
- sobre si se decidirá confiar las acciones correspondientes a -- instructores que pertenezcan al personal de la empresa o que -- hayan sido especialmente contratados para llevarlas a cabo, o - por el contrario, se concertarán con escuelas u organismos espe

- cializados, o resultarán de la adhesión a sistemas generales, - que cuenten con el visto bueno de las autoridades competentes;
- sobre el procedimiento para establecer relaciones, entre trabajadores de un mismo puesto y categoría;
- en general, sobre todas las cuestiones respecto de las cuales - no haya una previsión taxativa en la Ley o en las disposiciones dictadas para su aplicación, dentro de los límites de competencias que aquella les atribuye. En este sentido, y bajo ciertas condiciones, puede incluso acordarse que la capacitación o el - adiestramiento se impartan fuera de la jornada de trabajo, se - gún lo consigna expresamente el Artículo 153-E de la Ley Federal del Trabajo, aunque al principio general sea que tales acciones se cumplan dentro de las horas de la jornada de cada trabajador. Este último extremo debe ser tenido en cuenta, obviamente, también en los casos de capacitación externa.

Las principales referencias a los límites que surgen de las disposiciones administrativas, e incluso eventualmente de los contratos-ley, respecto de la libre disposición de las partes en todas esas materias, se encuentran en el Artículo 153-Q de la Ley Federal del Trabajo. De allí resulta que, en todos los casos, además de llenarse la condición de abarcar la totalidad de los trabajadores de la empresa y cubrir todos los puestos y niveles a que se - hizo alusión precedentemente, hay un tope máximo de cuatro años - para el desarrollo de los planes y programas de capacitación y -- adiestramiento (Fracción I del artículo citado) y que su puesta - en aplicación no puede diferirse, debiendo dárseles ejecución inmediata.

Pero entre las facultades de la STPS, con el asesoramiento de sus Consejos Consultivos o respondiendo a recomendaciones de los Comités Nacionales, se cuenta la de tomar la iniciativa para el establecimiento de criterios generales en la formulación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento a que obligatoriamente deberán ajustarse las partes (Artículos 539, Fracción -- III, c, 539-A, 539-B, 153-K, y Fracción VI del Artículo 153-Q de

la Ley Federal del Trabajo). Por lo demás, la STPS tiene la posibilidad de modificar, y no solamente de rechazar en bloque, los planes y programas que se le presentan (Artículo 153-R), de modo que, aún sin asumir las características formales de un criterio general, debidamente publicado en el "Diario Oficial", puede establecerse progresivamente un número bastante grande de restricciones a la autonomía de las partes a nivel de la empresa. Todo lo cual es al margen de las restricciones que pueden introducirse -- por rama de actividad, no sólo a través de contratos-ley -- lo que parece indiscutible -- sino también por conducto de la STPS, al imponer exigencias relacionadas con el procedimiento para la elaboración de los planes y programas de capacitación y adiestramiento. Este asunto tiene una gran importancia precisamente en aquellos casos en que, por no haber contrato colectivo, es admisible la concertación de acuerdos sobre estas materias entre el patrón y su personal y se vuelve necesario tomar medidas preventivas para evitar que los planes y programas sean un simple dictado del empleador.

En principio, la adopción de medidas de esta clase, parecen estar de acuerdo con la filosofía participativa del régimen y manifiestamente no alteran el principio de flexibilidad, sino que aportan garantías para que dicha filosofía no resulte contradicha en la práctica".⁴

2. ESTRUCTURA

La estructura del Sistema la conforman 4 niveles jerárquicos:

1er. Nivel.- Las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento constituidas en cada una de las empresas que conforman la planta productiva de bienes y servicios del país. (Artículo 153-I

4. Op. cit., p. 39 y 40.

y 539, Fracción III, inciso a) de la Ley Federal del Trabajo).

2º Nivel.- Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento - constituidos por rama industrial o actividad económica. (Artículo 539, Fracción III, inciso b), de la Ley Federal del Trabajo).

3er. Nivel.- Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y -- Adiestramiento y el Consejo Consultivo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Organos asesores de dicha Secretaría. (Artículos 539-A y 539-B de la Ley Federal del Trabajo).

4º Nivel.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entidad - responsable de la operatividad del propio sistema, por conducto - de la Dirección General de Capacitación y Productividad. (Artículo 538 de la Ley Federal del Trabajo y Artículo 15 Fracción I del Reglamento Interior de la STPS).

3. FUNCIONES

A cada uno de los órganos que constituyen los elementos del sistema, les corresponden diversas funciones en razón de su naturaleza jurídica y de sus propios objetivos que persiguen:

- De las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.

Las Comisiones Mixtas son órganos que se crean en cada centro - de trabajo con igual número de representantes de trabajadores y patronos, es decir, son órganos bipartitos y paritarios, al que les atañe las siguientes funciones:

. Vigilar la instrumentación y operación del sistema de capacitación de las empresas y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. (Artículo 153-I de la Ley Federal del Trabajo).

. Sugerir medidas tendientes a perfeccionar dichos sistemas y - los procedimientos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas. (Parte final del Artículo - -- 153-I de la Ley Federal del Trabajo).

. Autenticar las Constancias de Habilidades Laborales otorgadas a los trabajadores como resultado o producto del proceso de capacitación. (Artículo 153-T de la Ley Federal del Trabajo).

. Practicar exámenes a los trabajadores que al haberseles otorgado la constancia de habilidades laborales para un puesto determinado con varias especialidades, es necesario acreditar para cual de ellas es apto. (Artículo 153-V de la Ley Federal del Trabajo).

- De los Comités Nacionales.

Los Comités Nacionales son órganos bipartitos y paritarios de patrones y sindicatos y trabajadores libres que forman parte de una misma rama industrial o actividad específica, son convocados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para -- que se formen y les corresponden las siguientes funciones:

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

. Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas o actividades correspondientes.

. Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.

. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate y;

. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimiento o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto. (Artículo 153-K de la Ley Federal del Trabajo).

- De los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento.

Los Consejos Consultivos Estatales son órganos asesores formados por los gobernadores de las entidades federativas correspondientes quienes los presidirán y por sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones locales de trabajadores y tres representantes de las organizaciones patronales de la Entidad. El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La formulación de las invitaciones y las bases conforme a las cuales se deberán designar los representantes de los trabajadores y patrones, ante los Consejos, se harán coordinadamente entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente.

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

Sin embargo, básicamente los Consejos Consultivos Estatales -- son órganos asesores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local. (Artículo 539-B de la Ley Federal del Trabajo).

- Del Consejo Consultivo del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría.

De conformidad con el Artículo 539-A de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al Consejo Consultivo asesorar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal. Dicho Consejo, está integrado por representantes del Sector Público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patrones, a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos su-

plentes.

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

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

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

- De la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su carácter de organismo rector de los elementos que conforman el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento y participante en la promoción, orientación o supervisión de los procesos de formación de los trabajadores, le corresponde de acuerdo al Artículo 539 Fracciones III y IV, de la Ley Federal del Trabajo, las siguientes funciones:

- . Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- . Estudiar y, en su caso, sugerir la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos Comités.
- . Estudiar y, en su caso, sugerir en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y progra -

mas de capacitación y adiestramiento oyendo la opinión del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda.

. Autorizar y registrar, en los términos del Artículo 153-C, a -- las Instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y - adiestramiento a los trabajadores; supervisar su correcto desempe^{ño}; y en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro - concedido.

. Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presen - ten.

. Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan, capacitar o adiestrar a los trabajadores, conforme al - procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el Artícu - lo 153-B.

. Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infrac - ciones a las normas contenidas en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto.

. Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes y programas sobre capacitación y adiestra - miento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de cer - tificados, conforme a los dispuesto en esta Ley, en los ordena - mientos educativos y demás disposiciones en vigor.

. Establecer registros de constancias relativas a trabajadores - capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas indus - triales o actividades, y

. En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamen - tos confieren a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

La estructura del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestra - miento esta diseñada para lograr una interacción entre sus ele - mentos y retroalimentar con información rápida y confiable a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que deberá tomar en - cuenta para el diseño de estrategias y la impiantación de políti - cas en la materia. En este sentido el Lic. Jorge Beyer Esparza

señala que a través de los Consejos Consultivos y los Comités Nacionales se garantiza el que se reciba en la Secretaría del Trabajo, "información fresca y salida de la realidad, cruzando criterios informativos que respetan las peculiaridades del mundo del trabajo en cada región del país y la complejidad de cada actividad económica" y que "de este modo, se puede llegar al diseño de estrategias regionales y sectoriales de formación de trabajadores" así mismo apunta que "la participación de los sectores obrero empresarial en los Consejos Consultivos y en los Comités Nacionales por rama de actividad económica, hace del enfoque sistémico mexicano, no uno que tolere o acepte la participación a nivel macroscópico de las organizaciones de trabajadores y de empleados, sino uno que tiene en el concurso de los factores de la producción, antecedente esencial para todos sus pronunciamientos técnicos-administrativos" agregando más adelante que "los Consejos y los Comités no solo permiten un equilibrio intergremial en la formación de las decisiones estatales sobre capacitación y adiestramiento; sino que estos últimos.... la posibilidad de la adopción de criterios por rama de actividad económica; ya que, las disparidades de una a otra hacen poco funcional cualquier esfuerzo que pretenda la uniformidad total".⁵

Una de las vías que los Consejos y los Comités deben aprovechar para hacerse llegar la información sobre las características de las empresas de la rama industrial o de la región, es precisamente la experiencia acumulada en las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas al interior de las empresas.

4. FASES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES.

En la concepción del Sistema Mexicano de Capacitación y Adiestramiento las fases que materializan los objetivos del mismo, son --

5. Beyer Esparza, Jorge E.- Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo, Ensayo para la consolidación de un sistema. México, Ed. Emiprés. 1982. p. 84 y 85.

principalmente tres, la determinación de necesidades, el diseño -- de planes y programas y la evaluación, control y expedición de -- constancias de habilidades laborales.

Este proceso, garantiza la correcta aplicación de los sistemas, - métodos y procedimientos necesarios para alcanzar el mejor aprove - chamiento de los recursos y de la capacitación y adiestramiento - de los trabajadores.

4.1. DETERMINACION DE NECESIDADES DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIEN - TO.

Consiste en detectar las deficiencias en la ejecución de las acti - vidades propias de un puesto de trabajo específico, comparativa - mente a un perfil ideal del mismo.

Esto se logra mediante la investigación que se hace en la empresa o en los Comités Nacionales, con la participación de trabajadores y patrones para localizar las carencias con respecto a conocimien - tos, habilidades y aptitudes, que tienen los trabajadores en lo - individual o en lo colectivo para el desempeño eficiente de un -- puesto.

Las Comisiones Mixtas tienen una participación abierta en la de - tección de necesidades, aprovechando que en ellas se encuentran - representados los patrones y los trabajadores, lo cual permite -- llevar a cabo labores conjuntas y profundizar sin trabas en la de - tección de deficiencias que se presentan en las empresas.

4.2. DISEÑO DE PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIEN - TO.

A efecto de desarrollar el proceso de la capacitación y adiestra - miento, las empresas deberán formular de común acuerdo con los -- trabajadores el plan y los programas correspondientes, estos son enfocados a estructurar y organizar las actividades de enseñanza - aprendizaje, con el objeto de cubrir las necesidades de capacita -

ción y adiestramiento de los trabajadores y de la empresa.

Estos planes y programas deben ser presentados ante la Dirección General de Capacitación y Productividad, a fin de obtener su aprobación, cabe hacer mención que dichos planes deberán referirse a períodos no mayores de cuatro años y comprenderán todos los puestos y niveles existentes así como el total de los trabajadores de la empresa.

La Ley contempla varias alternativas para que los patrones cumplan con la obligación de capacitar a sus trabajadores;

- . Mediante programas específicos, impartidos por personal de la propia empresa, a través de instructores internos habilitados.
- . Existe también la posibilidad de que los patrones se adhieran a los llamados sistemas generales y programas generales de capacitación y adiestramiento, que son impartidos por instituciones y centros educativos, y contienen un conjunto de acciones de capacitación y adiestramiento, en una rama de actividad económica y en el que se identifican los puestos comunes a dicha rama, -- así como el desglose de los elementos de enseñanza-aprendizaje integrados por módulos o materias, para la adquisición, complementación o actualización de las actividades, conocimientos, -- actitudes y aptitudes relativas a cada una de las ocupaciones o puestos de trabajo.
- . La otra alternativa es, cuando las empresas en sus programas específicos no cuentan con las posibilidades de realizar la capacitación con recursos propios o por adhesión a los sistemas generales y se ven en la necesidad de utilizar los servicios de agentes capacitadores externos que bien pueden ser instituciones o instructores externos independientes.
- . El plan y los programas de capacitación de una empresa pueden ser desarrollados por una de las alternativas expuestas o por la combinación de ellas, así como, el considerar acciones de alfabetización o de educación básica para adultos.

Dentro de esta etapa, las Comisiones Mixtas de Capacitación y -

Adiestramiento también pueden participar en la selección de ins -
tructores y establecimiento de criterios para concretar el proce-
so formativo de los trabajadores. Esto dependerá de las relacio-
nes que tengan al interior de las empresas el sector obrero y
patronal.

En la ejecución de los planes y programas, las Comisiones Mixtas
tienen la función de vigilantes de su correcta aplicación, de -
acuerdo con lo señalado en el Artículo 153-I de la Ley Federal --
del Trabajo.

4.3. EVALUACION, CONTROL Y EXPEDICION DE CONSTANCIAS DE HABILIDA DES LABORALES.

La culminación del proceso de capacitación en una empresa es la -
obtención por parte del trabajador de la Constancia de Habilidad -
des Laborales, la que al interior de la empresa permite al traba-
jador acreditar su aptitud de desempeñar un puesto específico de
trabajo y aumentar sus posibilidades de ascenso al puesto imedia
to superior. Estas constancias son expedidas por el Instructor,
autenticadas por los representantes de la Comisión Mixta de Ca-
pacitación y Adiestramiento y presentadas para registro por la em
presa.

CAPITULO III

ACCIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS TENDIENTES AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

1. INCLUSION DE CLAUSULAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, EN EL ESCRITO DONDE CONSTEN LAS CONDICIONES DE TRABAJO; EN EL CONTRATO COLECTIVO; O, EN EL CONTRATO LEY.
2. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
3. PRESENTACION Y EJECUCION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
4. PRESENTACION DE LISTAS DE LAS CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES.

ACCIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS TENDIENTES AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

El derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento, establecido primero en la Ley Federal del Trabajo de 1970 y después en las reformas de 1978 a la Constitución Política y a la Ley Federal del Trabajo, derivó de la necesidad de elevar los niveles de calidad y productividad de la mano de obra, así como de mejorar las condiciones del trabajador.

El Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988, - menciona al respecto; "La Capacitación y el Adiestramiento se insauraron como parte de los Derechos Sociales que garantiza la Constitución General de la República, como son el derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo y que como tal, complementa instituciones básicas consagradas y desarrolladas a partir del congreso de Querétaro de 1917".

"La capacitación y el adiestramiento se contemplan de esta forma en el mundo del trabajo, constituyendo el elemento básico del sistema de normas de protección del trabajo y del trabajador".

"El derecho a la capacitación consagrado en el texto constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, tiende a concretarse dentro de las relaciones laborales en función de la dinámica de éstas y de la necesidad de asegurar oportunidades de promoción individual, prevenir los siniestros laborales, facilitar el progreso tecnológico e incrementar los niveles de productividad".¹

En este sentido, el derecho a la Capacitación y el Adiestramiento

1. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1984, 26.

de los trabajadores, establecido en obligación para los patrones, deberá satisfacer según el artículo 153-F de la Ley Federal del Trabajo, cinco objetivos principales.

- Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como, proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- Preparar al trabajador para ocupar una vacante de nueva creación;
- Prevenir riesgos de trabajo;
- Incrementar la productividad; y
- Mejorar las aptitudes del trabajador.

En la época actual en que la modernización industrial se ha erigido como medio para elevar la calidad y productividad de las empresas, la mano de obra capacitada, juega un papel muy importante; en tal virtud, el actualizar y perfeccionar los conocimientos e informar a los trabajadores sobre la aplicación de la nueva tecnología, son conceptos indispensables para lograr la adaptación de nuestro sistema productivo al contexto internacional.

Por otra parte, la idea de preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación como objetivo específico de la capacitación, se complementa al relacionarse con el Artículo 159 de la Ley Federal del Trabajo, reformado en 1978 y que suprime - el llamado "Escalafón Ciego", para introducir a la capacitación y al adiestramiento, como una nueva modalidad en los ascensos de -- los trabajadores.

En relación a los riesgos de trabajo podemos apuntar que la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, se estableció - como una alternativa para solucionar el aumento constante del número de los mismos, que presentaron durante los años anteriores - a la implantación de esta obligación, erogaciones por varios miles de millones de pesos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Uno de los objetivos de mayor relevancia que se busca satisfacer con la capacitación, es la productividad. Es preciso señalar que la productividad de un insumo depende de la cantidad de veces que se uso el mismo, así como de las cantidades utilizadas de otros - en el proceso de la producción. Se hace énfasis en la productividad de la fuerza de trabajo, no solo por ser el recurso humano el que sustenta el desarrollo económico, sino por que el incremento de la productividad del trabajo constituye una vía de movilidad social, y, en general, de acercamiento hacia mejores niveles de bienestar común.

En la fase de crecimiento económico y expansión del mercado laboral, la capacitación constituye una guía para el desarrollo de -- las habilidades requeridas por el mercado de trabajo en expan- -- sión, y actúa por tanto como mecanismo de ajuste de los desequilibrios de calificación que surgen en el mercado laboral.

La política de capacitación posibilita de esta forma superar cuellos de botella o carencias principales de calificación y habilidades que están restringiendo el proceso de desarrollo económico. De este modo la capacitación actúa como ajuste y contribuye a alcanzar los niveles esperados de productividad laboral.

Por lo tanto, cobra importancia en los momentos de recesión económica el esfuerzo de la capacitación dirigido a reorientar ocupacionalmente y a mejorar el nivel de productividad de la fuerza de trabajo.

Adicionalmente, el esfuerzo de capacitación debe también ser guiado con los avances tecnológicos que se están dando en las economías más industrializadas de modo de contribuir a formar los recursos humanos calificados que se necesitan para cerrar la brecha de productividad que separa a nuestro país de las economías desarrolladas.

Finalmente la capacitación y el adiestramiento deben contribuir a el mejoramiento de las aptitudes del trabajador para elevar el de

sempaño de sus labores.

Para lograr los objetivos descritos, el legislador señaó en la Ley Federal del Trabajo las obligaciones de los patrones y los trámites Jurídicos-Administrativos en que deberían intervenir para poner en práctica las acciones de capacitación y adiestramiento dirigidas a sus trabajadores, estos se resumen en los cuatro aspectos siguientes:

- Inclusión de cláusulas de capacitación y adiestramiento en el escrito donde constan las condiciones de trabajo, en el contrato colectivo o en el contrato ley.
- Integración y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.
- Elaboración, presentación y ejecución de los planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- Expedición y registro de las listas y constancias de habilidades laborales de los trabajadores capacitados.

La única excepción a estas obligaciones, es la que se otorga a la Industria Familiar, en los términos de los Artículos 351 y -- 352 de la Ley Federal del Trabajo.

1. INCLUSIÓN DE CLAUSULAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO, EN EL ESCRITO DONDE CONSTEN LAS CONDICIONES DE TRABAJO; EN EL CONTRATO COLECTIVO; O EN EL CONTRATO LEY.

Para garantizar el debido cumplimiento de los patrones a la obligación de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, el legislador estableció en la Ley Federal del Trabajo, que deberán incluirse en las Condiciones de Trabajo (Artículo 25 Fracción VIII), en los Contratos Colectivos (Artículos 153-M y 391 Fracciones VII, VIII y IX) o en el Contrato Ley (Artículo 412, Fracciones IV y V) cláusulas relativas a capacitación y adiestramiento.

En aquellas empresas donde no exista Contrato Colectivo, las Con

diciones de Trabajo deberán elaborarse por escrito, indicando - "que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa". (Artículo 25 Fracción VIII L.F.T.).

En las relaciones individuales, la falta del escrito en que consten las Condiciones del Trabajo, no privan al trabajador de los derechos que deriven de las normas laborales, entre otros, el - de recibir capacitación y adiestramiento consignado en el Artículo 153-A de la Ley Federal del Trabajo, además de que la omisión del formalismo antes mencionado, es imputable al patrón -- (Artículo 26 L.F.T.), por lo que éste deberá procurar la elaboración de dichas Condiciones de Trabajo, en los términos marcados por el código laboral, ya que estas disposiciones (LFT), son de orden público y no pueden dejar de observarse aún en el caso de que no constaren por escrito.

Por lo tanto, en las relaciones individuales de trabajo, el primer paso del patrón hacia el cumplimiento de sus obligaciones - de capacitar y adiestrar a los trabajadores lo representa el escrito donde consten las condiciones de trabajo, específicamente en la inclusión de las acciones que se desarrollarán para cum - plir con dicha obligación.

En las empresas en que exista Contrato Colectivo de Trabajo, éste deberá contener cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajado - res, conforme a los planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos en el Capítulo III-Bis, así como el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a los trabajadores de nuevo ingreso (Artículo 153- M L.F.T.).

Así mismo, el Artículo 391 de la Ley Laboral, determina en sus fracciones VII, VIII y IX que el Contrato Colectivo de Trabajo contendrá:

"VII.- Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestra - miento de los trabajadores en la empresa o establecimiento.

VIII.- Disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento;

IX.- Las bases sobre la integración y funcionamiento de las comisiones que deban integrarse de acuerdo con ésta Ley".

Aún cuando el Contrato Colectivo de Trabajo se define como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones o uno o varios sindicatos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el -- trabajo en una o más empresas o establecimientos" (Artículo 386 L.F.T.), y que como convenio alude a un acuerdo de voluntades, - es obligación patronal celebrarlo, cuando así lo soliciten los - miembros del sindicato de la empresa, ya que en caso de negarse los trabajadores podrán ejercitar su derecho de huelga (Artículo 387 L.F.T.). En consecuencia, es obligación patronal que el Contrato Colectivo contenga los elementos consignados en el Artículo 391 y en particular los relativos a capacitación y adiestra - miento, siempre y cuando así lo soliciten los trabajadores sindicalizados.

En términos generales las cláusulas de los Contratos Colectivos del Trabajo, con apego a la Ley Federal del Trabajo, pueden mencionar en la materia que nos ocupa, lo siguiente:

. En base a lo dispuesto en el Artículo 153-B, se puede precisar si la capacitación y el adiestramiento se proporcionará -- dentro de la empresa o fuera de ella; por conducto de personal propio; a través de instructores especialmente contratados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales registrados ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

. De conformidad a lo dispuesto por el Artículo 153-D, se puede convenir que los cursos y programas de capacitación y adiestra miento podrán formularse para cada establecimiento para una empresa o varias de ellas de una misma rama industrial o activi- dad determinada.

- . La forma como la capacitación y el adiestramiento deberá impartirse y el horario de la misma. (153-E L.F.T.).
- . De conformidad a lo dispuesto por los Artículos 153-G y 153-M, una materia que debe ser objeto de particular atención en los Contratos Colectivos es la relativa a la capacitación inicial.
- . Con apego a lo dispuesto en los Artículos 153-I y 391 Fracción IX se deben formular cláusulas contractuales a través de las cuales se precisen las bases de integración y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.
- . También a través de las cláusulas contractuales se pueden precisar las obligaciones de los trabajadores en materia de capacitación (Artículo 153-H L.F.T.).
- . De conformidad al Artículo 153-Q Fracción IV, en las cláusulas contractuales se puede precisar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría. Al respecto se puede precisar:
 - a) Que se señale una relación prioritaria de los grupos de trabajo que serán capacitados. (Los de nuevo ingreso, los de mayor antigüedad, los que trabajen en los procesos tecnológicos muy obsoletos, etc).
 - b) Que se establezcan lineamientos generales para impartir los cursos. (Marco propedéutico y prácticas de laboratorio o de campo).
- . De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 153-V se pueden redactar cláusulas con objeto de precisar la forma y términos como se deberán formular las listas de las constancias que acreditarán a los trabajadores capacitados.

Si bien es cierto que el párrafo introductorio del Artículo 391 determina, de manera imperativa el contenido del Contrato Colec-

tivo de trabajo, la propia Ley Federal del Trabajo no es explícita en cuanto a determinar los efectos de que tal imperativo legal no se cumpla, salvo el caso en que falte el establecimiento de los salarios, en cuyo caso, el convenio respectivo "... no producirá efectos de contrato colectivo...", según señala el Artículo 393 de la misma Ley Laboral.

De cualquier forma, resulta claro que la ausencia de cláusulas contractuales en materia de capacitación y adiestramiento, no afectan la existencia y la validez del Contrato Colectivo de Trabajo.

Al igual que en las Condiciones de Trabajo y en los Contratos Colectivos, los Contratos Ley deben contener "las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la capacitación y el adiestramiento en la rama de la industria de que se trate ..." (Artículo 412 Fracción V L.F.T.).

Si bien es cierto que la Fracción IV del Artículo 412 de la Ley Laboral remite a las Fracciones IV, V, VI y IX del Artículo 391 de la misma Ley, también lo es que dichas fracciones no tienen relación con las cuestiones de capacitación y adiestramiento, -- salvo indirectamente la última citada, en razón de que se refiere a la integración de las comisiones mixtas en general, entre las que se incluiría necesariamente a las de capacitación y -- adiestramiento.

A semejanza de la regulación sobre los Contratos Colectivos de Trabajo, el Artículo 412 del ordenamiento citado es imperativo en cuanto al contenido del Contrato Ley, sin embargo, la Ley no es explícita respecto a los efectos que podrían derivarse de la falta de inclusión de cláusulas relativas a la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Por otra parte, a diferencia de los Contratos Colectivos de Trabajo que deben depositarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, los Contratos-Ley surten sus efectos al ser pu

blicados en el Diario Oficial, mediante la intervención del titular del Poder Ejecutivo Local o Federal según el caso.

Sin embargo, los trabajadores pueden ejercitar su derecho de huelga para obtener de los patrones la celebración del Contrato Ley y obligarlos a su vez, a incluir cláusulas de capacitación y adiestramiento.

En los Contratos Colectivos y en los Contratos Ley, una vez incluida la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento, los trabajadores pueden exigir su cumplimiento ejercitando su derecho de huelga imputando la falta de cumplimiento del contrato, (Artículo 450 Fracción IV L.F.T).

2. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

La Ley Federal del Trabajo establece el derecho de los trabajadores a la capacitación y la manera en que los patrones deberán cumplir con sus obligaciones en esta materia; entre otras, la de participar en la integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, indicada en los Artículos 132 Fracción XXVIII y 153-I.

De acuerdo con el citado Artículo 153-I de la Ley Federal del Trabajo, podemos definir a la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento como "el organismo integrado por el patrón y los trabajadores (bipartito), con igual número de representantes por sector (paritario), cuya actividad principal es la de vigilar la instrumentación y operación del sistema y los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, pudiendo sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlo".

Las atribuciones de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, según lo establecido por los Artículos 153-I, 153-T y 153-V de la Ley Federal del Trabajo, son; vigilar la instrumenta-

ción y operación del sistema y procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos, conforme a las necesidades de los trabajadores y las empresas; autenticar las Constancias de Habilidades Laborales que se expidan a los trabajadores capacitados y practicar a los trabajadores los exámenes de que trata el Artículo 153-V de la Ley Federal del Trabajo.

La Comisión Mixta tiene una participación importante en el desarrollo del proceso capacitador de las empresas, ya que además de las atribuciones señaladas, puede llegar a intervenir en la planificación del clausulado del contrato colectivo de trabajo, en lo referente a los programas de capacitación de la empresa; pasando previamente por el diseño de los planes y programas en que la comisión mixta podrá participar en la detección de necesidades de capacitación y adiestramiento, selección de instructores y fijación de criterios para organizar el tránsito de los trabajadores en el proceso formativo, así como en su ejecución, fiscalizando el cumplimiento del programa y por último, en la evaluación de los resultados, observando las modificaciones en el comportamiento y rendimiento de los trabajadores en sus labores, actuando como agente catalizador del proceso.

La parte obrera y la patronal tienen la capacidad legal de fijar libremente las normas de integración y funcionamiento de las Comisiones, pudiéndose apoyar, en las recomendaciones publicadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1984, en las que se contienen los siguientes criterios que buscan facilitar su articulación:

- La primera recomendación pretende uniformar el número de representantes por sector, atendiendo al número de trabajadores de la empresa. De esta forma, se sugiere que, cuando la empresa tenga hasta 20 trabajadores, haya un miembro por cada parte, -- que cuando se ocupen de 21 a 100 trabajadores, haya tres representantes obreros y tres representantes patronales y que, en el supuesto de ser más de 100 trabajadores, se designen cinco re -

presentantes por cada uno de los sectores.

Asimismo, se proponen algunos requisitos que pudieran reunir -- los miembros de las Comisiones para su mejor funcionamiento e -- integración, de esta forma, para los representantes obreros; -- que sean trabajadores de la empresa, mayores de edad, reconocidos por su buena conducta, sepan leer y escribir y estar designados por la mayoría de los trabajadores de la empresa o conforme a las disposiciones estatutarias del Sindicato en su caso y para los representantes del patrón; que sean mayores de edad, sepan leer y escribir, sean reconocidos por su buena conducta y posean conocimientos técnicos sobre las labores y procesos tecnológicos propios de la empresa.

- . Por otra parte se recomienda que los trabajadores y patrones -- miembros de las Comisiones elaboren las bases conforme a las que deberán funcionar, las que podrán contener entre otros, los siguientes aspectos:
 - . Funciones que la Ley Federal del Trabajo establece para las -- Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
 - . Funciones específicas que deberán realizar.
 - . Organización interna de la Comisión Mixta de Capacitación y -- Adiestramiento.
 - . Duración en el cargo de los representantes.
 - . Periodicidad y condiciones de las reuniones.
 - . Normas de operación para los acuerdos de la Comisión.
 - . Normas de operación a que se sujetarán las Subcomisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y periodicidad en que presentarán sus informes.
- . De la misma forma se recomienda en los criterios oficiales, establecer un registro actualizado de sus actividades y de los -- acuerdos que vaya tomando en cada sesión ordinaria o extraordinaria que celebre, en relación con la implementación del plan y los programas de capacitación y adiestramiento autorizados por

la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a la empresa, a -- efecto de llevar un seguimiento que permita evaluar los resul-- tados y alcances de su gestión.

. También se menciona en los criterios, la posibilidad de que en un centro de trabajo pueden existir varias Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, hecho que está condicionado a va rias circunstancias, que pueden ser entre otras:

- a) Tamaño de la empresa.
- b) Complejidad estructural y sofisticada en el proceso de la to ma de decisiones.
- c) Naturaleza de la actividad y susceptibilidad ante el cambio tecnológico.
- d) Variedad de producción.
- e) Existencia de sucursales o dispección de establecimientos de producción o de comercialización.
- f) Existencia de varios sindicatos, o sindicatos y personal de confianza.

Las empresas o patrones, deben informar de la constitución de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento directamente a la Dirección General de Capacitación y Productividad, o por con - ducto de las Delegaciones Federales del Trabajo ubicadas en cada una de las Entidades Federativas que se encargarán de turnar el - informe a dicha Dirección, a efecto de que se verifique su adecua da integración. Lo anterior, de conformidad con lo que establece la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 538, en el que se preci sa que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestra - miento está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión So - cial por conducto de las unidades administrativas de la misma, a - las que competan las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior. (Reformas de fecha 23 de diciembre de -- 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año). Y que de acuerdo con el Reglamento Inte - rior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se encomien da a la Dirección General de Capacitación y Productividad, la ma - teria de capacitación y adiestramiento, según lo previsto por su

Artículo 15 que señala:

"Artículo 15.- Corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad:

I.- Coordinar el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

... III.- Cuidar de la oportuna constitución y el correcto funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento".³

A mayor abundamiento, el Artículo 153-J establece que las autoridades laborales cuidarán que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores.

De acuerdo con las referencias temporales que contiene el Capítulo III-Bis del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, el primer producto de lo pactado en el contrato colectivo de trabajo es la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, razón por la que, interpretando la Ley es el momento de la celebración, revisión o prórroga del Contrato Colectivo de trabajo, cuando se podría integrar la referida Comisión. (Artículo 391, Fracción IX, L.F.T.).

Tratándose de centros de trabajo no regidos por contrato colectivo, el nacimiento de la obligación coincide con la creación misma de la empresa aunque la parte final del Artículo 153-0 de la Ley Federal del Trabajo señala que las empresas en que no rija contrato deberán informar respecto a la Constitución y bases generales de funcionamiento de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, dentro de los primeros 60 días de los años impares.

Debido a que las Subcomisiones Mixtas de Capacitación y Adiestra

3. D.O.F. 14 de agosto de 1985. México.

miento que se integran en una empresa sirven de apoyo a las funciones de la Comisión Mixta. de éstas no se requiere presentar informe a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Para la presentación del informe relativo a la integración de -- las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento ante la -- citada Dirección General, la empresa deberá emplear según corresponda, las formas DC-1 o DC-U (ésta última en el caso de tener -- menos de 20 trabajadores), publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 10 de agosto de 1984 y 10 de septiembre de 1985, respectivamente. Una vez requisitada la forma, se presenta por triplicado anexando las Bases Generales de Funcionamiento y un listado con el nombre y firmas de los trabajadores en el caso de haber relaciones individuales de trabajo, para constatar la -- efectiva elección de sus representantes.

Cuando existan cambios en las Comisiones Mixtas, las empresas o patrones deberán informar directamente a la Dirección General de Capacitación y Productividad o por conducto de las Delegaciones Federales del Trabajo sobre los mismos, con el propósito de actualizar su Comisión Mixta. Este informe deberá presentarse utilizando la forma DC-1A publicada en el Diario Oficial el 10 de -- agosto de 1984.

3. PRESENTACION Y EJECUCION DE PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

La creación del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, trajo como consecuencia el establecimiento de diferentes -- obligaciones patronales, entre las cuales se deriva la consignada en los Artículos 153-A, 153-B, 153-D, 153-E, 153-M, 153-N, -- 153-O, 153-Q, 153-R y 153-S de la Ley Federal del Trabajo, que -- se refiere a los plazos y modalidades para el diseño, elaboración y presentación de Planes y Programas de capacitación y -- adiestramiento.

Estas disposiciones encuentran su antecedente inmediato en la --

Ley Federal del Trabajo de 1970, cuyo Artículo 132, Fracción XV, señalaba:

"Son obligaciones de los patrones organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación o adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas - que, de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades de los Estados, Territorios y Distrito Federal.

Estos podrán implantarse en cada empresa o para varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o -- por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad.

Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas".

No obstante lo anterior, no es sino hasta que se crea el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, cuando de una manera sistemática y regulada se establece lo que hoy se conoce como -- Plan y Programas de Capacitación y Adiestramiento.

Efectivamente, en la Ley de 1970 se hablaba de Planes y Programas, pero no se daban ni las directrices técnicas ni administrativas para el diseño correcto de un Plan y Programas que correspondiera a las necesidades de la empresa y de sus trabajadores.

A partir de las Reformas Constitucionales al Artículo 123, Apartado "A", es cuando en la Ley Federal del Trabajo (Título IV, Capítulo III-Bis) se establecieron los sistemas, métodos y procedimientos a través de los cuales el patrón debe dar cumplimiento a su obligación de capacitar o adiestrar a sus trabajadores.

Así, como la Ley en cita retoma la idea constitucional en la materia y establece en su Artículo 153-A del Capítulo III-Bis, que - todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione ca-

pacitación y adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los Planes y Programas formulados de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Dentro del proceso administrativo, los Planes y Programas se ubican en la etapa denominada; Diseño y Elaboración de las Acciones de Capacitación y Adiestramiento, que se refiere a establecer actividades en tiempo y forma para la obtención de un fin determinado, ésta consta de 4 fases que son: a) Detección de necesidades; b) Diseño de los cursos/eventos; c) Implantación y Control; d) Evaluación de las acciones de capacitación y adiestramiento.

Y deben tener por objetivo; a) Incrementar la productividad; b) Reducir los riesgos de trabajo; c) Eliminar la falta de personal calificado; d) Elevar el nivel de vida y las aptitudes de los trabajadores.

Para aprovechar y sistematizar la información que proporcionan los patrones respecto de su obligación de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, se establecieron diversos requisitos señalados en el Artículo 153-Q de la Ley Federal del Trabajo, que deberán contener los Planes y Programas:

- . Referirse a períodos no mayores de cuatro años.
- . Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa.
- . Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa.
- . Señalar el procedimiento de selección, a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.
- . Especificar el nombre y número de registro otorgado por la Se-

cretaría del Trabajo y Previsión Social de las Entidades Instructoras.

. Aquellos otros que establecen los criterios generales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

Los referidos Planes y Programas, podrán formularse respecto a - cada establecimiento, una empresa, varias de ellas -Plan Común-, o respecto a una rama industrial o actividad determinada- Sistema General- (Artículo 153-D, L.F.T.).

Así mismo, la Ley establece que la capacitación y el adiestramiento se deberán impartir dentro de la jornada de trabajo, salvo que patrón y trabajador, atendiendo a la naturaleza de los servicios que convergan podrán impartirse de otra manera (Artículo 153-E, L.F.T.), toda vez que en algunas empresas es prácticamente imposible suspender las labores que se desempeñan.

También los patrones podrán convenir con los trabajadores en -- que la capacitación y el adiestramiento se proporcionen dentro - de la misma empresa o fuera de ella, por conducto de personal -- propio (Instructores Internos) instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados (Instructores Externos o Instituciones Capacitadoras), o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se registran ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (Artículo 153-B, L.F.T.).

Dicha información debe someterse a la consideración de las autoridades laborales dentro de los 15 días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo de trabajo (Artículo 153-N, L.F.T.), y en los casos de contratación individual dentro de los primeros sesenta días de los años impares (Artículo 153-O, L.F.T.), empleando los formatos DC-2 o DC-U, éste último para empresas hasta con 19 trabajadores, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1984 y 10 de septiembre de 1985 respectivamente.

Las modificaciones que patrón y sindicato o sus trabajadores hayan convenido acerca de los Planes y Programas ya implantados y - aprobados por la autoridad laboral, se harán del conocimiento de la misma, mediante la forma DC-2A publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1984. (Artículo 153-N L.F.T.).

Una vez presentados los Planes y Programas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta, dentro de los 60 días hábiles - siguientes, los aprobará o dispondrá que se les hagan las modificaciones que estime pertinentes en la inteligencia de que, aque- llos Planes y Programas que no hayan sido objetados por la autori- dad laboral dentro del término citado, se entenderán definitiva- mente aprobados. (Artículo 153-R L.F.T.).

Por otra parte, la Ley marca como obligaciones de los trabajado- res, una vez inscritos en los cursos de capacitación, las siguien- tes:

- "Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás ac- tividades que formen parte del proceso de capacitación.
- Atender las indicaciones de las personas que impartan la capaci- tación o adiestramiento y cumplir con los programas respecti- - vos.
- Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de apti- tudes que sean requeridos". (Artículo 153-H L.F.T.).

4. PRESENTACION DE LISTAS Y DE LAS CONSTANCIAS DE HABILIDADES LABORALES.

La certificación ocupacional en materia de formación profesional ya se contemplaba dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931; - en su Artículo 224 que establecía:

"Son obligaciones del maestro o del patrón, en su caso, para con el aprendiz".

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

des".

La anterior disposición beneficiaba a los pupilos con conocimientos en un trabajo no calificado, puesto que para los oficios calificados la certificación correspondientes precedía a un exámen ante un jurado, de acuerdo con lo que mencionaba el Artículo 227 de dicho ordenamiento, que a la letra decía:

"Los aprendices de oficios calificados serán examinados cada año o en cualquier tiempo en que lo soliciten, por un jurado mixto de peritos obreros y patrones, precedido por un representante que de signe el Inspector del Trabajo.

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

Con la supresión del contrato de aprendizaje en la Ley Federal -- del Trabajo de 1970 y la implantación del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento el 28 de abril de 1978, se establece que el trabajador al término de la capacitación y el adiestramiento reciba la Constancia de Habilidades Laborales que le acreditará estar en aptitud para desempeñar un puesto específico de trabajo dentro de la empresa o establecimiento donde preste sus servicios.

El proceso de capacitación y adiestramiento en cada empresa, culmina con la obtención por parte del trabajador, de un documento - que lo acredite para desempeñar un puesto específico de trabajo. Esto es, una vez concluida la ejecución de los planes y programas, la entidad instructora o capacitador debiera expedir las Constancias de Habilidades Laborales correspondientes, a los trabajadores capacitados (Artículos 153-T y 153-V L.F.T).

En este sentido, se define a la Constancia de Habilidades Laborales como "el documento expedido por el capacitador, con el cual - el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación" (Artículo 153-V L.F.T.).

Cuando un trabajador ha sido instruido en todas las actividades necesarias para el desempeño de su puesto de trabajo, a través - de una serie de cursos especialmente formulados y adecuadamente aplicados, se considera que reúne las características para considerarlo calificado en su ocupación. Una vez logrado este fin el trabajador tiene derecho a que se le acredite tal calificación o capacidad, con la Constancia de Habilidades Laborales.

La validez de la Constancia se limita al interior de la empresa, permitiendo al trabajador aumentar sus posibilidades de ascenso al puesto inmediato superior, según lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 153-V de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el Artículo 159 de dicha Ley. Con la expedición y registro de las constancias de habilidades laborales otorgadas a - los trabajadores capacitados, se concluye con el proceso de la capacitación determinándose idealmente que;

- Los trabajadores son aptos para el ascenso escalafonario y de que son acreedores de los beneficios y estímulos establecidos en el contrato colectivo de trabajo en su caso.
- Los patrones han cumplido efectivamente con su obligación de - capacitar y adiestrar a sus trabajadores ya que la simple presentación y registro de sus planes y programas, no es garantía de su ejecución.
- Los agentes capacitadores han tenido un oportuno y efectivo de sempeno; ya que las constancias deben estar avaladas por -- -- ellos.

En el caso de que en una empresa existan varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia se refiere, se someterá al trabajador a un exámen practicado por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, determinándose para cual de ellas es apto (Artículo 153-V L.F.T.).

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo impone a los patrones,

la obligación de enviar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su registro y control, las listas de las Constancias de Habilidades Laborales que se hayan expedido a sus trabajadores (Artículo 153-V). Asimismo, se agrega en los criterios publicados el 10 de agosto de 1984, que deberán anexarse las copias de las constancias relacionadas.

En estos mismos criterios se implantan los formatos DC-4 y DC-5, para la formulación de listas y Constancias de Habilidades Laborales, que deberán tener como requisito indispensable para su validez, la firma de los agentes capacitadores que hayan participado en la impartición del programa de capacitación y adiestramiento, y en el caso de instituciones de capacitación, deberán incluirse también la firma del propietario o representante legal así como la autenticación por parte de los integrantes de los sectores ante la comisión mixta respectiva, según lo dispuesto por el Artículo 153-T de la Ley Federal del Trabajo.

La única excepción para que el trabajador obtenga la Constancia de Habilidades Laborales, sin tomar previamente los cursos implantados en un programa de capacitación, es cuando acredite documentalmente o mediante examen de suficiencia que le señale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior (Artículo 153-U L.F.T.).

CAPITULO IV

LA SUPERVISION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL

1. ANTECEDENTES DE LA SUPERVISION EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
2. ORGANOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL QUE REALIZAN ACCIONES DE SUPERVISION.
 - 2.1 DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD.
 - 2.2 DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.
 - 2.3 DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.

LA SUPERVISION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL

1. ANTECEDENTES DE LA SUPERVISION EN MATERIA DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

Con la promulgación de la nueva Ley Federal del Trabajo en 1970, se suprimió el contrato de aprendizaje y se estableció la obligación patronal de impartir capacitación a los trabajadores a su servicio.

Para supervisar el cumplimiento de ésta obligación patronal, se creó en 1970 el Departamento de Vigilancia de la Capacitación de los Trabajadores dependiente de la Dirección General del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las actividades que ejerció dicho departamento, se limitaron a recabar los programas de capacitación que llevaban a cabo las empresas, así como los resultados obtenidos.

En 1975 el Departamento de Vigilancia y Capacitación pasó a depender de la Dirección General de Organización y Recursos Humanos, que ordenó formular un estudio sobre capacitación obrera. Como resultado de dicho trabajo se propuso la creación en 1976 de la Dirección General de Formación Profesional, fijando como objetivo principal, la realización de una encuesta a nivel nacional que permitiera la obtención de información acerca de las necesidades de capacitación de la mano de obra, la posición de trabajadores y empleadores sobre el fenómeno y los recursos que destinaban a tales labores, dejando de lado la verificación del cumplimiento de los patrones a sus obligaciones en la materia.

Estas investigaciones y estudios señalaron que la mayoría de las acciones efectuadas hasta ese momento por los sectores público y privado, habían sido escasas y carentes de conti-

nuidad y planeación.

Por lo tanto, se hizo evidente la necesidad de implantar un sistema que, además de tomar en cuenta las necesidades del aparato productivo y de la mano de obra, así como las limitaciones existentes y los recursos disponibles, fuera viable técnicamente y propiciará la intervención de los factores de la producción, adecuándolo a la realidad nacional y del que se pudiera llevar un seguimiento, ya que hasta ese momento no se contaba con acciones de verificación del cumplimiento, ni se había definido con claridad el órgano del Estado responsable de su control.

Se adiciona entonces, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1978, la Fracción -- XIII, del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y por Decreto que entró en vigor el 1º de mayo del mismo año se reforma la Ley Federal del Trabajo, agregándole el Capítulo -- III-Bis del Título IV, reglamentario de la norma constitucional. En ésta, se crea como organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, la que conforme al Artículo 538 de la ley laboral, tendría a su cargo el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y como uno de sus objetivos según el Artículo 537, el de: "Organizar, promover y SUPERVISAR la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores". Así mismo el Artículo 539 - de esta Ley, señalaba cada una de las actividades que dicho organismo tenía a su cargo en el rubro de la supervisión, entre las cuales están las de: Cuidar de la oportuna constitución y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y dictaminar sobre las sanciones que deberían imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III-Bis del Título Cuarto.

Conforme a lo anterior, y para el adecuado cumplimiento de -

las atribuciones y funciones antes mencionadas creadas con motivo de las reformas legales de 1978, se expidió el día 2 de junio de ese año, el Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, publicado el día 5 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, retomando las funciones y atribuciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo en materia de supervisión.

Para la atención de sus funciones, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento contaba con dos Direc-ciones, la de Empleo y la de Capacitación y Adiestramiento, - ésta última a su vez, tenía dos áreas, una de Planeación y - otra de carácter Operativo, dichas áreas estuvieron a cargo - de la Subdirección Técnica y de la Subdirección de Verificaci-ón y Registro respectivamente. A través de ésta última, se ejecutaron varios subprogramas entre los cuales estaba el de Promoción y Vigilancia del cumplimiento de la obligación de - capacitar y adiestrar a los trabajadores y que estaría a cargo del Departamento de Verificación y Dictamen. Es preciso señalar que la Dirección de Capacitación y Adiestramiento, en focó la mayor parte de su actividad hacia la promoción y - -- orientación de la Capacitación y el Adiestramiento de los trabajadores, sobre todo en la pequeña y mediana empresa donde - se encontraba totalmente desorientada y abandonada la formación de la mano de obra; por lo que el Departamento de Verificación y Dictamen se concretó a la asesoría y exhortación del cumplimiento de la obligación patronal, dejando para una etapa posterior el ejercicio generalizado de la facultad del Estado para sancionar a los patrones incumplidos.

Esta situación prevaleció hasta el 30 de diciembre de 1983, - fecha en que fue reformada la Ley Federal del Trabajo, y desaparece la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y - -- Adiestramiento, y se centralizan las funciones y atención del Sistema Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento en favor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "por - conducto de las Unidades Administrativas de la misma, a las -

que competan las funciones correspondientes en los términos - de su Reglamento Interior". (Artículo 538 L.F.T.).

Sin embargo, el Reglamento Interior de dicha Secretaría, ya - había sufrido modificaciones desde el 4 de marzo de 1983, en el que se crea la Dirección General de Capacitación y Productividad que en coordinación con la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendría a su cargo las -- funciones descritas en su Artículo 16 y que en términos generales eran las mismas que tenía dicha Unidad.

Para armonizar la nueva estructura orgánica de la Dirección - General de Capacitación y Productividad, con sus funciones y sobre todo con la ejecución y evaluación de los programas y - proyectos derivados del Plan Nacional de Desarrollo, que en - materia de capacitación y productividad, ordenó vigilar el estricto cumplimiento de la obligación constitucional del pa - trón de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, se modifica nuevamente el 14 de agosto de 1985, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, quedando dicha Dirección como única encargada de la materia de Capacitación y Adiestramiento, según el Artículo 15 del citado Reglamento, desapareciendo de definitivamente la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Ubicada dentro de la estructura orgánica de la Dirección Gene - ral de Capacitación y Productividad, la Subdirección de Super - visión, encargada de desarrollar acciones de vigilancia en la materia, a partir de 1985 intensificó su labor, a efecto de pro - piciar el cumplimiento de los patrones de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento, valiéndose para - éste fin, de la imposición de las sanciones previstas en el Ar - tículo 994, Fracc. IV de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo hasta antes de 1985 verificaba irregularmente el cum - plimiento de las empresas a sus obligaciones en materia de ca

pacitación y adiestramiento omitiendo generalmente mencionar en las actas inspectivas las violaciones en esta materia, toda vez que no se había definido con claridad el órgano de la Secretaría del Trabajo que le diera seguimiento, además de que, como ya se dijo antes, hasta esa fecha se venían realizando principalmente acciones de concientización de patrones y trabajadores. Desde la creación de la Subdirección de Supervisión en 1985, ésta se dio a la tarea de atender las irregularidades detectadas por Inspección.

Para concluir, debemos precisar que la supervisión se debe entender como "el conjunto de acciones que realiza la autoridad dentro de un marco de legalidad, a efecto de propiciar el cumplimiento de la obligación constitucional de los patrones de proporcionar a sus trabajadores, capacitación y adiestramiento".¹

2. ORGANOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL QUE REALIZAN ACCIONES DE SUPERVISION.

De acuerdo con el Artículo 40 Fracciones I y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos", así como "promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país...". En consecuencia, dicha Secretaría, se encargó de vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo y de los aspectos

1. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Bases, Lineamientos y Procedimientos para la Supervisión del Cumplimiento de las Disposiciones Legales en Materia de Capacitación y Adiestramiento. México, 1985.

tos relacionados con la capacitación de los trabajadores, estructurándose de acuerdo a las necesidades de atención y control de los asuntos que le confieren las normas laborales.

Conforme al Reglamento Interior de la misma Secretaría, corresponde en particular a la Dirección General de Capacitación y Productividad, supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores y dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse a los infractores; y en general a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, le corresponde vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo. Así como a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y a las Delegaciones Federales del Trabajo, el instaurar el procedimiento administrativo para el cumplimiento de las normas del trabajo y en caso de violación aplicar las sanciones correspondientes. Por lo tanto, a cargo de estas unidades administrativas de la Secretaría del Trabajo, descansa la facultad de la autoridad para hacer cumplir a los patrones sus obligaciones en la materia.

2.1. LA DIRECCION GENERAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD.

Como depositaria de la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de los patrones a sus obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento, la Dirección General de Capacitación y -- Productividad, dentro del marco de sus atribuciones consignadas en el Artículo 15 Fracciones II, III y X del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en relación con el Artículo 537 Fracción III de la Ley Federal del Trabajo, ha implantado acciones dirigidas a la verificación de la inclusión de cláusulas relativas a la capacitación y adiestramiento de los -- trabajadores en los contratos colectivos de trabajo depositados en las Juntas Locales y Federal de Conciliación y Arbitraje y de la obligación de informar respecto a la constitución de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y la presentación para aprobación de los Planes y Programas.

Estas acciones de supervisión se contienen en cuatro procedimien

tos, denominados:

- A.- De verificación de Cláusulas en los Contratos Colectivos.
- B.- De verificación en Registros Internos de la integración y presentación de Comisiones Mixtas y Planes y Programas.
- C.- De verificación derivada de Inspección Federal del Trabajo.
- D.- De reincidencia.

A). El procedimiento de verificación de cláusulas de capacitación y adiestramiento en los Contratos Colectivos tiene su origen en el criterio adoptado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, durante la Sesión Ordinaria en pleno, celebrada el 25 de febrero de 1985, en el que determina la situación de aquellos contratos colectivos que no tuvieron cláusulas relativas a capacitación y adiestramiento, en los siguientes términos:

"Contratos Colectivos, condiciones para su depósito. Se tendrán por depositados como contratos colectivos, LOS QUE REUNAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 391 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En el caso de que falte la cláusula relativa a la capacitación y adiestramiento, se requerirá además a las partes mediante notificación personal, para que en el término de 10 días, den cabal cumplimiento a las disposiciones existentes en materia de capacitación y adiestramiento, con el apercibimiento que de no hacerlo se hará del conocimiento de la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que conforme al procedimiento establecido, se aplique llegado el caso las sanciones indicadas en el Artículo 994 Fracción IV de la Ley Federal del Trabajo".

Este procedimiento inicia cuando la Dirección General de Capacitación y Productividad analiza y determina si los contratos co -

lectivos recibidos de las Juntas Locales y la Federal de Conciliación y Arbitraje contienen cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los siguientes requisitos:

- . Referirse a períodos no mayores de 4 años.
- . Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa.
- . Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa.
- . Señalar el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.
- . Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras.

Así mismo, sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento, y las bases sobre la integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas en los términos de los Artículos 153-M y 391 Fracciones VII, VIII y IX de la Ley Federal del Trabajo.

A los patrones que no cumplieron con estos requisitos, se les requiere para que dentro de un plazo señalado discrecionalmente -- por la misma autoridad, presenten ante la junta correspondiente un convenio adicional al Contrato Colectivo, en el que se incluyan las cláusulas que señalen la forma y términos en que serán capacitados los trabajadores.

Si la empresa o patrón no atiende al requerimiento, la Dirección General de Capacitación y Productividad, de acuerdo a sus atribuciones contenidas en el Artículo 15 Fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, en relación al Artículo 539 Fracción III inciso g) de la Ley Federal del Trabajo, procede a dictaminar el incumplimiento y solicita a la Dirección General -

de Asuntos Jurídicos o a las Delegaciones Federales del Trabajo en los estados, según su domicilio social, la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de la empresa infractora.

De enero de 1985 al 30 de diciembre de 1988, la Dirección General de Capacitación y Productividad, a través de la Subdirección de Supervisión ha emitido en ésta actividad un total de 11,636 oficios de requerimiento² a empresas que no incluyeron cláusulas de capacitación en sus contratos colectivos y 4,289 Dictámenes³ y solicitudes de instauración del procedimiento administrativo sancionador a las que no atendieron al requerimiento.

Según informes de la propia Dirección General, se ha supervisado el cumplimiento en este rubro al 100% de las empresas, que han presentado contratos colectivos de trabajo ante las Juntas Locales y Federal de Conciliación y Arbitraje, durante los últimos 4 años.

Aún cuando la autoridad laboral ha implantado el procedimiento de verificación de cláusulas en los contratos colectivos de trabajo y ha responsabilizado a los patrones cuando falta la inclusión de aquellas referentes a la capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, se observa que el criterio de la Junta Federal que da origen a dicho procedimiento, adolece de fundamento jurídico y precisión ya que del análisis de su contenido se desprende lo siguiente:

-
2. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Control y Seguimiento de Patrones a los que se les envió, oficio de Requerimiento. Estadística. México, 1988.
 3. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Concentrado Estadístico de Dictámenes de Incumplimiento emitidos durante 1985-1988. México, 1988.

Partiendo del principio jurídico de que la contratación colectiva se dé con absoluta libertad para las partes, sin que las autoridades laborales tengan facultad para juzgar el contenido de los contratos y que la única posibilidad legal que tiene la Junta para intervenir es la contenida en el Artículo 393 de la Ley Federal del Trabajo, relativa a la falta de determinación de los salarios, se juzga improcedente la primera parte del citado criterio, toda vez que interpretandolo a contrario sensu, diría: "no se tendrán por depositados los contratos colectivos que no reúnan los requisitos establecidos en el Artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo", lo que implica estar en contra del espíritu de la Ley.

Al respecto el maestro Mario de la Cueva trata con claridad este asunto y considera que "ni la autoridad que recibe el depósito ni otra alguna puede hacer observaciones ni al procedimiento que se siguió para darle vida, ni al contenido del contrato colectivo".⁴ Y sustenta su tesis en los argumentos siguientes:

a) En primer término, el principio de la libertad sindical. El Artículo 359 garantiza la libertad de los sindicatos para ... organizar sus actividades, libertad que no existiría si el resultado de su actuación, el más importante de los cuales, es la celebración de las convenciones colectivas, estuviese supeditado al criterio o capricho de alguna autoridad.

b) El segundo argumento consiste en que ninguna disposición legal autoriza a la autoridad depositaria a efectuar pesquisas sobre la formación y contenido de un contrato colectivo.

c) Un tercer argumento deriva del Artículo 390, según el cual, la autoridad depositaria anotará la fecha y hora de presentación del documento; ninguna otra función le corresponde".

4. Cueva, Mario de la.- Educación y Capacitación de los Trabajadores. En su: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México, Porrúa, 1979. v.2, cap. 8.

Asimismo el contenido del segundo párrafo del multicitado criterio, expresa que en el caso de faltar la cláusula relativa a la capacitación y adiestramiento en el contrato colectivo, "se re - querirá a las partes para que cumplan con las disposiciones exis - tentes en materia de capacitación y adiestramiento", responsabilizando solidariamente en primer término, al patrón y sindicato respecto al incumplimiento, y más adelante menciona que en caso de no hacerlo, se hará del conocimiento de la Dirección General - de Capacitación y Adiestramiento, para que conforme al procedimiento establecido, se apliquen las sanciones indicadas en el Ar - tículo 994 Fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, desligando de aquella responsabilidad solidaria a los sindicatos y estableciéndose en dicho artículo únicamente multas a los patrones.

Aplicando éste criterio, se llegaría al extremo de poder sancionar a los patrones aún en el caso de que los miembros de los sin - dicatos no quisieran incluir cláusulas relativas a la capaci - tación de los trabajadores.

En general resulta inaplicable e infundado este criterio, además de ser contrario al espíritu de la Ley vigente, toda vez que la autoridad laboral debe respetar la libertad de las partes de con - venir sobre las condiciones del trabajo.

Por otra parte, el Artículo 153-M de la Ley Federal del Trabajo, aún cuando ordena en forma imperativa que se deberán incluir - - cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capa - citación y adiestramiento a sus trabajadores y en el Artículo -- 391 Fracciones VII, VIII y IX del mismo ordenamiento, lo hace en términos potestativos, ni uno ni otro, señala directamente al pa - trón como obligado para incluir estas cláusulas en los contratos colectivos de trabajo.

Distinto es el caso en el que el sindicato pretenda la inclusión de este tipo de cláusulas y el patrón se niegue, ya que los tra - bajadores podrán ejercitar su derecho de huelga en los términos de los Artículos 153-X, 387 y 450 Fracciones I y II de la Ley Fe

deral del Trabajo, relacionados con el Artículo 391 relativo al contenido de los contratos colectivos.

Por lo anterior, debemos concluir que el procedimiento de verificación de cláusulas de capacitación en los contratos colectivos no tiene el fundamento legal suficiente que sustente la responsabilidad de los patrones de incluir cláusulas de capacitación y adiestramiento en los contratos colectivos así como la imposición de multas a los mismos.

B). El Procedimiento de "Verificación en Registros Internos de la Integración y Presentación de Comisiones Mixtas y Planes y -- Programas ", sustentado por la autoridad laboral en lo establecido por los Artículo 132 Fracciones XV y XXVIII, 153-A, 153-I, -- 153-N, 153-O y 153-Q de la Ley Federal del Trabajo, tiene la finalidad como su nombre lo indica, de detectar a las empresas que no han integrado las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento y presentado para aprobación los planes y programas y en caso de incumplimiento solicitar la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de las empresas infractoras.

Para lograr este objetivo, la Dirección General de Capacitación y Productividad primero determina las características de las empresas que serán verificadas, de acuerdo a las prioridades y necesidades de capacitación que demande la industria nacional ya sea por tamaño de empresa, actividad económica o índice de accidentes de trabajo.

Una vez determinadas las características de las empresas a supervisar, procede a realizar un cruce de información entre los archivos de empresas registradas en el Instituto Mexicano del Seguro Social que contiene el universo de empresas, y los archivos de empresas que han presentado comisiones mixtas y planes y programas ante la citada Dirección arrojando el total de empresas infractoras a las que requerirá su cumplimiento mediante oficio y en caso de no atender al mismo se emitirá el correspondiente -

dictamen.

Al igual que en el procedimiento de Verificación de Cláusulas en los Contratos Colectivos, el de Verificación en Registros Inter-- nos concluye con la solicitud que la Dirección General de Capacitación y Productividad hace a la de Asuntos Jurídicos o a las De-- legaciones Federales del Trabajo para la instauración del Procedi-- miento Administrativo Sancionador en contra de las empresas incum-- plidas.

Este procedimiento es cuestionable en el sentido de que si bien -- es cierto que en cada empresa se constituirán comisiones mixtas -- de capacitación y adiestramiento de acuerdo con lo señalado por -- el Artículo 153-I de la Ley Federal del Trabajo, también lo es -- que no toda la responsabilidad recae en el patrón, ya que en su in-- tegración intervienen también los sindicatos o trabajadores y su voluntad de participar o no en dicha comisión. En razón a lo ante-- rior no puede exigirse únicamente al patrón el cumplimiento de es-- ta disposición. A mayor abundamiento, señalamos que únicamente son dos las obligaciones directas de los patrones en cuanto a las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento; la de parti-- cipar en su integración y funcionamiento y en aquellas empresas -- en que no rija contrato colectivo, la de informar respecto a su -- constitución y bases generales de funcionamiento, según lo dis-- puesto por los Artículos 132 Fracción XXVIII y parte final del -- 153-0 de la Ley Federal del Trabajo.

En relación a lo anterior, se puede precisar que la Fracción -- XXVIII del Artículo 132 del citado ordenamiento, establece la -- obligación patronal de participar en la integración de las comi-- siones, más no la de integrarlas, formarlas o crearlas, es decir, tiene la obligación de ser parte o tomar parte en ellas, así como la tienen los trabajadores de integrar los organismos que estable-- ce la Ley Federal del Trabajo, dentro de los que se cuentan a las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, de acuerdo -- con la Fracción IX del Artículo 134 de la mencionada Ley, quedando claro que la idea del legislador, sabedor de la participación --

de dos voluntades en las comisiones, no es señalar a un solo responsable o a una sola parte, sino la de responsabilizar a los dos sectores. Se puede concluir entonces, que aún cuando la Capacitación y Adiestramiento se establece en la Ley Federal del Trabajo como un derecho para los trabajadores y una obligación para los patrones, el mismo ordenamiento señala que la participación en la integración de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento es obligatoria para ambas partes. Es así, que el Artículo 153-J habla en términos generales de que "Las autoridades laborales cuidarán que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente", no menciona que las autoridades laborales cuidarán que los patrones integren y hagan funcionar oportuna y normalmente las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento.

Se considera que de no participar alguno de los sectores en la integración de las referidas comisiones mixtas, se deben imponer -- las multas previstas en el Artículo 1002 de la Ley Federal del -- Trabajo, ya que además de ser el único precepto que sanciona las violaciones cometidas por los trabajadores, es también el único -- aplicable al caso, toda vez que el Artículo 994 Fracción IV utilizado comúnmente por la autoridad laboral, solamente señala las -- multas que deben imponerse a los patrones por no proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores en los términos -- del Capítulo III-Bis del Título IV, es decir, conforme a los planes y programas mencionados en el Artículo 153-A de la citada -- Ley, por lo que es inaplicable este precepto a los infractores -- que no integren las mencionadas comisiones. Aún así, es evidente que en el caso de que los trabajadores sean los infractores por -- no participar en la integración de las comisiones, resultaría inaplicable ésta disposición, toda vez que no podría precisarse a cual de ellos le corresponde su cumplimiento y mucho menos a quien deberá imponerse la sanción.

Por otra parte, la obligación patronal de informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respecto a la Constitución y bases generales de funcionamiento de las comisiones mixtas de capa-

citación se limita únicamente a aquellas empresas en que no rija contrato colectivo, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 153-0 de la Ley Federal del Trabajo, siendo omisa respecto a las empresas que regulen sus relaciones laborales mediante contratación colectiva, aún cuando la integración de las comisiones de capacitación en estas últimas, podría tener verificativo antes o durante la celebración del contrato colectivo con el objeto de incluirse en el mismo, como se señala en la Fracción IX del Artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo, pero aún así, no se menciona en ningún precepto del citado ordenamiento que deberá presentarse ante la autoridad laboral el informe de la constitución de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento que se integren en las empresas con contratación colectiva.

En relación a la verificación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento, la autoridad laboral debe limitarse únicamente a vigilar que los patrones cumplan con sus obligaciones asentadas en los Artículos 153-N, 153-0 y 153-S de la Ley Federal del Trabajo, que mencionan en forma imperativa, el deber de los patrones de presentar dentro de los 15 días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo o dentro de los primeros 60 días de los años impares en las empresas donde no rija contratación colectiva, los planes y programas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y llevarlos a la práctica -- una vez aprobados por dicha autoridad.

La problemática es similar a la planteada en la verificación de la integración de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, en el sentido de que si bien es cierto que los patrones están obligados a presentar y llevar a la práctica los planes y programas, su formulación depende del acuerdo de dos voluntades, la de éste y la de los trabajadores o su sindicato, de conformidad con lo establecido por el Artículo 153-A de la Ley Federal del Trabajo.

Efectivamente, para que los patrones puedan cumplir con la obligación de presentar los planes y programas de capacitación ante la

autoridad laboral y posteriormente aplicarlos, es necesario que - previamente las partes se pongan de acuerdo en los términos y modalidades conforme a los cuales se impartirá la capacitación. Es claro que no puede responsabilizarse a un solo sector, de la elaboración o preparación de los citados planes de capacitación, en razón a que interactúan dos voluntades; por lo tanto, la responsabilidad compartida derivada de su elaboración acarrea ciertas dificultades cuando existen discrepancias respecto a la forma y términos en que se deba otorgar la capacitación y que imposibilita - al patrón cumplir dentro de los plazos establecidos por la Ley, - con la presentación de los planes y programas. En estos casos, - el patrón o los trabajadores o sindicato podrán presentarse ante la Junta Federal Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje con objeto de dirimir la controversia y resolver sobre las modalidades y términos en que deberá proporcionarse la capacitación de acuerdo con lo establecido por los Artículos 153-X, 698, 699 y lo señalado en el Capítulo XVIII del Título Catorce relativo a -- los Procedimientos Especiales, contenidos en la Ley Federal del Trabajo.

La Capacitación y el Adiestramiento que los patrones están obligados a proporcionar a sus trabajadores, debe planearse y programarse conjuntamente con los trabajadores o su Sindicato y debe tener por objeto:

- Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como, proporcionar la información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- Preparar al trabajador para ocupar una vacante o un puesto de nueva creación;
- Prevenir riesgos de trabajo;
- Incrementar la productividad; y,
- Mejorar las aptitudes del trabajador.

El documento que contiene estos lineamientos y los procedimientos a seguir en materia de capacitación y adiestramiento, denominado plan y programas de capacitación y adiestramiento, debe ser pre-sentado por el patrón ante la autoridad laboral en los plazos mar-cados por la Ley Federal del Trabajo, mencionados anteriormente.

Si la capacitación y el adiestramiento a cubierto los objetivos - descritos y los trabajadores aprobaron los exámenes de evaluación de conocimientos y aptitudes que le fueron aplicados por el Ins-tructor, estos tienen derecho a que se les expida la constancia - de habilidades laborales respectiva, con la que acreditarán haber llevado y aprobado un curso de capacitación, consumandose de esta forma el derecho de los trabajadores a ser capacitados y la obligación del patrón de proporcionarla, siempre y cuando no se modifiquen las necesidades u objeto por el que se proporcionó la capacitación. En éste orden de ideas podemos concluir que la capacitación es terminal, siempre y cuando no se modifiquen las cir-cunstancias que le dieron origen, es decir, cuando al trabajador se le actualizaron y perfeccionaron sus conocimientos en su acti-vidad, se le informó sobre la aplicación de nueva tecnología, en su caso se le preparo para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, se previnieron los riesgos de trabajo, se incrementó su productividad y en general se mejoraron sus aptitudes, la capaci-tación cumplió su objeto y la obligación patronal cesa, hasta en tanto no vuelvan a presentarse nuevas carencias que afecten el de-sempeño eficiente del trabajador en su actividad y el eficaz fun-cionamiento de la empresa.

De lo anterior se desprende que la obligación del patrón de pro-porcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores se pue-de cumplir con la simple presentación de un plan de capacitación y que por las características de la empresa respecto a la movili-dad de su personal, la introducción de nueva tecnología y sus cam-bios administrativos u operativos no requiera de una constante ca-pacitación de sus trabajadores y por lo tanto no se puede preci-sar el tiempo en que el patrón deba presentar nuevamente los pla-nes y programas.

Para que la empresa no deje indefinidamente de dar capacitación a sus trabajadores justificando la ausencia de cambios en el interior de la empresa, se considera que la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento debe intervenir para evaluar y sugerir en un momento determinado, si existe nuevamente la necesidad de proporcionar capacitación al personal de la negociación.

Actualmente la autoridad administrativa laboral erróneamente requiere el cumplimiento de los patrones de presentar nuevos planes y programas de capacitación aún cuando ya se haya cubierto el objeto de la misma, además de hacerlo indistintamente en períodos - en que los patrones están o no obligados a presentarlos.

Bajo este rubro, la Dirección General de Capacitación y Productividad ha exhortado a 391,096 empresas pequeñas (de 1 a 19 trabajadores)⁵, para que cumplan con sus obligaciones en la materia, así mismo ha requerido a 20,049 empresas infractoras y dictaminado y solicitado la instauración del Procedimiento Administrativo Sanccionador de 8,084 que no han acreditado cumplimiento.⁶

El proceso de supervisión en términos generales, se inicia con la detección de las empresas incumplidas, a las que se les envía un oficio de exhortación (en caso de empresas pequeñas) o de requerimiento (en caso de empresas medianas o grandes), con lo que la autoridad espera convencer a los patrones de que cumplan con sus -- obligaciones, sino es atendido el oficio de exhortación se envía otro de requerimiento y ante la insistente negativa se dictamina el incumplimiento del patrón, solicitando a la Dirección General

5. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Control y Seguimiento de Patrones a los que se les envía oficio de Requerimientos. Estadística, México. 1988.

6. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Concentrado Estadístico de Dictámenes de Incumplimiento emitidos durante 1985-1988. México. 1988.

de Asuntos Jurídicos o a las Delegaciones Federales del Trabajo - en los Estados, la instauración del procedimiento administrativo sancionador.

Es importante resaltar que las acciones de supervisión, no se extienden hasta la verificación del cumplimiento de las empresas a su obligación de presentar las listas de las constancias de habilidades laborales, expedidas a los trabajadores capacitados, toda vez que la norma laboral no precisa el momento en que debe cumplirse con dicha obligación y por tanto el de ser exigible por la autoridad.

Hasta el mes de junio de 1987, la situación en materia de capacitación y adiestramiento era la siguiente:

Según los datos proporcionados por la Dirección General de Capacitación y Productividad,⁷ el total de patrones obligados a proporcionar capacitación y adiestramiento es de 401,245, comprendiéndose dentro de la llamada pequeña empresa con 1 a 19 trabajadores - a 351,993, la mediana 38,976 y la grande con más de 100 trabajadores a 10,316. La pequeña empresa representa el 88%, la mediana - el 10% y la grande el 2% del total nacional. El universo de trabajadores contenidos en dichas empresas y con derecho a ser capacitado asciende a los 7'414,264 de los que 1'410,737 están incorporados en la pequeña industria, 1'581,599 en la mediana y 4'421,928 en la grande, lo que representa el 19%, 21% y 60% respectivamente del total.

Como se observa, las empresas grandes representan el 2% del universo y contienen al 60% de los trabajadores, las medianas el 10% e incorporan el 21% de los trabajadores y las pequeñas el 88% con el 19% de los trabajadores.

7. México. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad - - Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo. Estadísticas. México. 1988.

Ahora bien, la citada Dirección tiene registradas un total de -- 128,162 comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, de las que 95,038 son de la pequeña empresa, 25,282 de la mediana y -- 7,842 de la grande y que representan a 691,555, 1'118,448 y -- 2'722,714 trabajadores respectivamente. En cuanto a planes y programas de capacitación y adiestramiento, tiene registrados un total de 84,750, de los que 56,043 pertenecen a la pequeña empresa, 21,188 a la mediana y 7,519 a la grande y que amparan a 472,511, 1'028,433 y 3'006,828 trabajadores respectivamente.

El número total de trabajadores representados e incluidos en las comisiones mixtas y planes y programas de capacitación y adiestramiento es de 4'533,717 y 4'507,772 respectivamente, indicando en ambos caso un 61% respecto del total de trabajadores con derecho a recibir capacitación.

En relación a la obligación de integrar y registrar las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento el índice de cumplimiento es del 32% es decir 128,162, del cual se registra mayor in cumplimiento en las empresas pequeñas, ya que únicamente el 27% de las mismas han registrado sus comisiones mixtas. Las empresas mediana y grande han cumplido en un 66% y 77% respectivamente. En términos generales el número de empresas incumplidas en este rubro es de 273,083 lo que representa el 68% del total. El número de trabajadores no amparados en las comisiones mixtas asciende a los 2'880,547 es decir el 39%, de los que 719,180 pertenecen a la pequeña empresa, 462,151 a la mediana y 1'699,214 a la grande, con índices del 51%, 29% y 38% respectivamente.

En cuanto a la obligación de registrar planes y programas de capacitación y adiestramiento, el índice de cumplimiento es del 21% es decir 84,750, persistiendo nuevamente un mayor incumplimiento en las empresas pequeñas en las que solo el 16% ha elaborado planes y programas. En la mediana han cumplido el 54% y en la grande el 73%. El universo de empresas incumplidas en este rubro, es del orden de las 316,495, que se traduce en el 79% de patrones sin -- planes y programas registrados. Por cuanto a los trabajadores --

que no se han tomado en cuenta en los planes y programas de capacitación y adiestramiento y por tanto se les viola su derecho, es en número de 2'906,492 es decir el 39%, índice que se equipara al de trabajadores no amparados en las comisiones mixtas. De estos, 938,226 son de la pequeña empresa, 553,166 de la mediana y 1'415,100 de la grande, con índices de incumplimiento del 66%, -- 33% y 32% respectivamente.

En resumen, de los 401,245 (100%) patrones obligados a capacitar y adiestrar a sus 7'414,264 (100%) trabajadores de acuerdo con -- las disposiciones contenidas en el Capítulo III-Bis de la Ley Federal del Trabajo, se han integrado 128,162 (32%) comisiones mixtas que amparan a 4'533,717 (61%) trabajadores, por lo que -- 273,083 (68%) patrones con 2'880,547 (39%) trabajadores no han da do cumplimiento y en cuanto al registro de planes y programas, -- tienen capturados 84,750 (21%) que establecen la capacitación de 4'507,772 (61%) trabajadores, faltando por cumplir 316,495 (79%) patrones con 2'906,492 (39%) trabajadores.

De los datos asentados se desprende que un promedio del 73%, es -- decir 294,790 patrones no han cumplido con sus obligaciones en la materia y que un promedio del 39%, o sea, 2'893,520 trabajadores no han recibido capacitación ni adiestramiento.

El índice de trabajadores no capacitados es considerablemente menor al de patrones incumplidos en razón a que las empresas medianas y grandes que emplean el 81% del universo de la fuerza labo -- ral, tienen el mayor índice de cumplimiento.

Con el fin de incrementar el índice actual de trabajadores benefi -- ciados por la capacitación del 60.9% al 88.8% aproximado, se deben instrumentar acciones de supervisión tendientes a propiciar el -- cumplimiento de la totalidad de empresas infractoras con más de 19 trabajadores que actualmente representan el 4.5% del total nacional, es decir 18,337 y que amparan al 27.9% es decir 2'064,816 trabajadores no capacitados.

C) En relación al procedimiento de "Verificación derivada de Inspección Federal del Trabajo", inicia cuando la Dirección General de Capacitación y Productividad recibe los expedientes formados - con motivo del Procedimiento Administrativo Sancionador instaurado en contra de las empresas detectadas infractoras por Inspección y seguido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos o -- las Delegaciones Federales del Trabajo, quienes solicitan mediante acuerdo, se emitan los dictámenes técnicos correspondientes -- que le servirán de elementos de juicio para resolver sobre la imposición de las sanciones.

Una vez recibida la solicitud y los expedientes, la Dirección General de Capacitación y Productividad procede a verificar en sus archivos y registros de empresas con comisiones mixtas y planes y programas, y determina si éstos son vigentes, vencidos, presentados posteriormente a la inspección, o no existen antecedentes de cumplimiento, dictamina de acuerdo al grado de incumplimiento tomando en cuenta únicamente los antecedentes que tenga de las em - presas y envía el dictámen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o a las Delegaciones Federales del Trabajo según corresponda, para que continúen con el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Este procedimiento derivado de Inspección, se relaciona con las actividades de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo que se tratarán en el siguiente numeral.

En esta actividad se recibieron y dictaminaron hasta diciembre de 1987, un total de 7,064 expedientes derivados de empresas detectadas incumplidas mediante inspección.

D) El "Procedimiento de Reincidencia", se aplica a las empresas que por resolución condenatoria fueron sancionadas por violaciones en la materia y sin embargo deben cumplir con sus obligaciones, de acuerdo con lo preceptuado en el Artículo 17 del Reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, que

menciona: "La imposición de sanciones no libera a los infractores del cumplimiento de los actos y omisiones que las motivaron".

En la resolución que condena al patrón a pagar una multa por haber violado los preceptos del Capítulo III-Bis de la Ley Federal del Trabajo, también se le apercibe que en caso de no cumplir con las normas violadas dentro del plazo concedido para ello, se le considera reincidente, pudiéndose duplicar la multa, como lo establece el Artículo 994, Fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo.

Este procedimiento inicia cuando la Dirección General de Capacitación y Productividad, recibe de la Dirección General de Asuntos Jurídicos o de las Delegaciones Federales del Trabajo, las copias de las resoluciones condenatorias en las que se concede a las empresas infractoras un plazo para su cumplimiento; una vez transcurrido este plazo, verifican nuevamente en sus archivos y determina su situación, si aún no cumplen, elabora un dictámen en el que se establece la reincidencia de la empresa y lo turna a la autoridad solicitante para que proceda a la imposición de la multa por el duplo.

Aún cuando la autoridad está facultada para aplicar ese procedimiento, hasta la fecha no existen antecedentes de haberse impuesto multas por el duplo a empresas reincidentes. Esto no quiere decir que todas las empresas infractoras y sancionadas hayan cumplido, sino que la autoridad administrativa laboral ha empleado sus recursos en la verificación de aquellas empresas que no han dado cumplimiento.

2.2 DIRECCION GENERAL DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establece en su Artículo 22, Fracción I, la competencia de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, para "vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley

Federal del Trabajo y en los reglamentos, convenios, acuerdos y contratos de trabajo, así como todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus atribuciones".

Las obligaciones patronales de proporcionar capacitación y adies tramiento a sus trabajadores al igual que las otras obligaciones laborales contenidas en la Constitución Política o en la Ley Federal del Trabajo, son el objeto de la verificación de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo.

A diferencia de la supervisión que realiza la Dirección General de Capacitación y Productividad a través de sus archivos, la de Inspección Federal del Trabajo la efectúa directamente en las em presas, mediante visitas de inspección del cumplimiento de las - normas laborales. En relación a la capacitación y el adiestra - miento, el inspector revisa en la empresa los siguientes da - tos:

- El número de registro de la comisión mixta de capacitación y adiestramiento.
- El número de representantes de la comisión mixta de capacita - ción y adiestramiento.
- La fecha de registro de la comisión mixta de capacitación y - adiestramiento.
- El número de registro de planes y programas (programas y dura - ción).
- La fecha de registro de planes y programas.
- El número de trabajadores contemplados en los planes y progra - mas.
- Los Agentes Capacitadores (Externos o Internos) empleados pa - ra proporcionar la capacitación, señalados en los planes y pro - gramas.
- Si se imparten cursos dentro de la jornada de trabajo.
- El número de constancias otorgadas.

- Las cláusulas sobre capacitación del contrato colectivo.

Al concluir la visita, el inspector levanta una acta en la que asienta los datos generales de la empresa y los documentos que le fueron exhibidos; posteriormente se evalúa su contenido por los dictaminadores de ésta Dirección General y determinan las violaciones cometidas a la Ley Federal del Trabajo, turnando finalmente dichas actas inspectivas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o al departamento jurídico de las Delegaciones Federales del Trabajo, para la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador y en su caso aplicar las sanciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido por la Fracción IV del Artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Artículo primero del acuerdo No. 01-2778 mediante el cual se faculta a los Delegados Federales del Trabajo para la instauración del procedimiento y apliquen las sanciones que correspondan por violaciones a las normas laborales, publicado en el Diario Oficial del 30 de abril de 1981.

Antes de la resolución y por acuerdo dictado por la autoridad que conoce del procedimiento, se solicita a la Dirección General de Capacitación y Productividad emita el Dictámen técnico correspondiente, que le servirá de elemento de juicio para la resolución. El procedimiento de la Dirección General de Capacitación y Productividad, para atender dicha solicitud, fué tratado en el apartado anterior. Una vez recibido el Dictámen se resuelve y se turna copia a la Dirección General de Capacitación y Productividad para aplicar llegado el caso, el procedimiento de reincidencia tendiente a duplicar la multa aplicada.

Se debe observar que la verificación que realizan las Direcciones Generales de Inspección Federal del Trabajo y la de Capacitación y Productividad son similares, ya que se dirige únicamente a vigilar documentalmente el cumplimiento del patrón en cuanto a los trámites administrativos de presentar los informes de la integración de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento y de Planes y Programas descuidándose la verificación del funciona-

miento efectivo de las primeras y la aplicación real de los se -
gundos.

Esto implica que un alto índice de empresas puedan evadir la - -
obligación de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, cumplien
do únicamente con los trámites administrativos ante la autoridad
administrativa laboral.

Si bien es cierto que los patrones deben presentar el informe de
la integración de sus comisiones mixtas de capacitación y adies-
tramiento y los planes y programas implantados en sus empresas,
en los términos señalados anteriormente, también lo es que las -
comisiones mixtas deberán funcionar y los planes y programas -
llevarse a la práctica, como lo mencionan los Artículos 132 Frac
ción XXVIII, 153-J y 153-S de la Ley Federal del Trabajo. Al -
respecto la autoridad laboral, no ha ejercido su facultad de vi-
gilar el funcionamiento y aplicación de las Comisiones Mixtas y
Planes y Programas respectivamente.

2.3 DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS Y LAS DELEGACIONES FEDERALES DEL TRABAJO.

Las acciones de supervisión como ya se mencionó antes, tienen --
por objeto, propiciar el cumplimiento de los patrones a sus obli
gaciones derivadas de capacitar y adiestrar a sus trabajadores,
ya sea por convencimiento o por la imposición de sanciones econó
micas y con este fin la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
delegó en sus unidades administrativas las facultades necesarias
para lograr dicho objetivo.

En el caso de las Direcciones Generales de Capacitación y Produc
tividad y de Inspección Federal del Trabajo, sus actividades en
esta materia se limitan a la identificación de las empresas in -
fractoras, correspondiendo a la de Asuntos Jurídicos y a las De-
legaciones Federales del Trabajo instaurar el procedimiento para
la aplicación de sanciones a las incumplidas, de conformidad con
el Artículo 14, Fracción VII, del Reglamento Interior de la Se -

cretaría del Trabajo y Previsión Social y al Acuerdo Delegatorio de Facultades No. 01-2778 de fecha 30 de abril de 1981, suscrito por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, respectivamente.

Para la imposición de sanciones, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y las Delegaciones Federales del Trabajo deben ajustarse al Reglamento que establece el "Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo", publicado en el Diario Oficial del 17 de junio de 1983, en el que se señalan las formalidades esenciales para su aplicación.

Actualmente, el Procedimiento Administrativo Sancionador instaurado en contra de un patrón, por presuntas violaciones en materia de capacitación y adiestramiento, se inicia cuando la Dirección General de Asuntos Jurídicos o las Delegaciones Federales del Trabajo, reciben de la Dirección General de Capacitación y Productividad o de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, el dictámen o el acta correspondiente para su valoración y calificación.

Si del acta o dictámen se presume la existencia de hechos que se estimen violatorios, emplazarán al patrón para que en la audiencia manifieste lo que a su derecho convenga, exponga defensas o excepciones y ofrezca pruebas.

Tratándose de persona física, podrá comparecer personalmente o -- por conducto de su apoderado, si se trata de persona moral además podrá hacerlo a través de su representante legal. En cualquier de los casos la comparecencia también podrá hacerse por escrito, acreditando debidamente la personalidad.

El emplazado solamente podrá ofrecer aquellas pruebas que -- dan a demostrar que no son ciertos los actos u omisiones que -- constan en la consignación; en materia de capacitación y adiestramiento en el trabajo, solo se admitirán los documentos que --

tiendan a demostrar que se presentaron en tiempo los planes y pro
gramas correspondientes.

Las pruebas admitidas se desahogan en el momento de la audiencia y una vez que se declara cerrado el procedimiento se turnan los autos a resolución. Si el patrón no se presentó a la audiencia o habiéndose presentado no acreditó su cumplimiento, la autoridad administrativa laboral resolverá condenando al infractor e impondrá la sanción económica tomando como base la cuota diaria del sa
lario mínimo general vigente en el lugar y tiempo en que se cometió la violación, también deberá considerar, la gravedad de la in
fracción cometida, los perjuicios ocasionados a los trabajadores y la capacidad económica del patrón.

Finalmente una copia de la resolución con firma autógrafa la remi
te a la autoridad fiscal competente para que se haga efectiva la multa impuesta.

Aún cuando son aplicadas las sanciones, el reglamento en cues -
tion establece en su Artículo 17, que éstas no liberan a los infractores del cumplimiento de las violaciones cometidas, confirmando que las acciones de supervisión tienden no solo a detec
tar infractores o imponer sanciones. Ante la persistente negativa del patrón para cumplir, la autoridad tiene la facultad de du
plicar las multas de acuerdo con lo establecido por el Artículo-994, Fracción IV de la Ley Federal del Trabajo, aplicándose el pro
cedimiento de reincidencia tratado en el inciso correspondien
te a la Dirección General de Capacitación y Productividad.

Es de considerarse que el procedimiento descrito solo satisface - los requisitos legales necesarios para la imposición de sanciones a las empresas infractoras detectadas por inspección, pero no --
así, a las detectadas por la Dirección General de Capacitación y Productividad, ya que son las Actas de Inspección y no los Dictámenes y Solicitudes presentadas por esta última autoridad, las --
que motivan el procedimiento para la aplicación de sanciones, según, se desprende de los Artículos 5º y 6º del citado reglamento;

asimismo en el caso del contenido de los emplazamientos, señalado en los incisos d) y e) del Artículo 7º, se habla únicamente de los inspectores federales del trabajo y de las actas que le levantó, sin hacer referencia a los dictámenes.

También se señala en el Artículo 10, que el emplazado solamente puede ofrecer aquellas pruebas que tiendan a demostrar que no son ciertos los actos u omisiones que consten en las actas levantadas por los inspectores del trabajo y que sean motivo de la consignación, esta disposición se encuentra relacionada con lo que apunta el Artículo 543 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de tener por ciertos los hechos anotados en el acta, levantada por los inspectores en ejercicio de sus funciones, mientras no se demuestre lo contrario; por otra parte el Artículo 11, Fracciones II, III y IV, del mismo ordenamiento relativo a la admisión de pruebas, hace mención únicamente a aquellas que se desprendan de una inspección, aclarando en la Fracción VI que en materia de capacitación y adiestramiento en el trabajo, solo se admitirán los documentos que tiendan a demostrar que se presentaron en tiempo los planes y programas correspondientes.

Es evidente que en el Reglamento en cuestión, no se contiene el sustento legal suficiente para ser utilizado como apoyo en la imposición de sanciones a las empresas a las que la Dirección General de Capacitación y Productividad dictaminó su incumplimiento, por violaciones en materia de Capacitación y Adiestramiento, más aún, el dictamen no se menciona en ninguna parte el Reglamento.

Además debe observarse que en el citado procedimiento prevalece nuevamente la idea de dar mayor importancia a los trámites administrativos que a la verdadera verificación y comprobación de que se proporciona capacitación a los trabajadores, cuando subraya que no se admiten más pruebas que las documentales, dejando de lado la posibilidad de demostrar la falta de cumplimiento de las empresas por otros medios.

CONCLUSIONES

- 1.- La Ley Federal del Trabajo no proporciona una definición de lo -- que debe entenderse por capacitación y por adiestramiento, además de confundir los conceptos.
- 2.- Ningún artículo de la Ley Federal del Trabajo ordena al patrón in cluír cláusulas de capacitación y adiestramiento en los contratos colectivos, quedando obligado unicamente, cuando así lo soliciten los trabajadores sindicalizados que suscriban el contrato, además de que su omisión no afecta su existencia o validez, por lo que - se considera inaplicable el "Procedimiento de Verificación de - - Cláusulas en los Contratos Colectivos" instaurado por la autori - dad administrativa laboral.
- 3.- La Ley Federal del Trabajo omite señalar el momento preciso en -- que deben integrarse las Comisiones Mixtas de Capacitación y - -- Adiestramiento en las empresas, además de que la integración de - estas y la formulación de los Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento, son responsabilidades compartidas de los patro - nes y de los trabajadores o sus sindicatos y no de manera excluiva de los primeros, por lo que son injustas y contrarias al espí - ritu de la Ley, las acciones intentadas por la autoridad adminis - trativa laboral, tendiente a hacer cumplir y sancionar unilateral mente a los patrones.
- 4.- Son inaplicables las sanciones que pudieran derivarse del incum - plimiento de los trabajadores a integrar las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.
- 5.- La obligación de informar a la autoridad administrativa laboral - respecto de la constitución y bases generales de funcionamiento - de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se esta blece de manera exclusiva para las empresas con relaciones indivi

duales de trabajo, no siendo exigible esta obligación para las empresas con contratación colectiva. Por lo que las acciones intentadas en contra de esta últimas, por la citada autoridad, carecen de legalidad y sustento jurídico.

- 6.- La Capacitación y el Adiestramiento tiene carácter terminal y una vez que los trabajadores de una empresa la han recibido cubriéndo se sus objetivos, se extingue la obligación del patrón. Esta situación debe mantenerse hasta el momento en que cambien las cir-cunstancias de la empresa y sea necesario atender alguno de los -objetos que busca satisfacer la capacitación. La autoridad administrativa laboral erróneamente considera que una vez terminados los planes y programas de una empresa, ésta debe presentar --unos nuevos y así sucesivamente de manera indefinida lo que resulta además de absurdo, contrario al espíritu de la ley en esta materia.

En este orden de ideas, la comisión mixta de capacitación y adiestramiento juega un papel importante, ya que podría responsabili-zarse de verificar si en la empresa se registran cambios en los -sistemas de producción o de personal, que ameriten la implanta-ción de nueva capacitación y la consecuente elaboración de planes y programas.

- 7.- La autoridad administrativa laboral, requiere a las empresas en -cualquier tiempo la presentación de los Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento, no respetando ni los términos esta-blecidos en la Ley, ni si los trabajadores ya fueron capacitados y se cubrió la expectativa de capacitación en la empresa.

- 8.- La supervisión no abarca la verificación del cumplimiento de la -obligación de las empresas de presentar a la Dirección General de Capacitación y Productividad las listas de las constancias de habilidades laborales, ya que en la ley se omitió señalar el momento preciso en que debe cumplirse con dicha obligación y en el que es exigible por la autoridad, sin embargo, resulta importante que

se modifique la Ley Federal del Trabajo para precisar el tiempo en que debe cumplirse con esta obligación, dando fundamento para que se lleve a cabo la verificación correspondiente, toda vez que el cumplimiento cabal de este último paso administrativo, indica que se llevaron a cabo los planes y programas y concluye la capacitación del trabajador en un puesto determinado.

9.- Las acciones de supervisión o vigilancia del cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación y adiestramiento que lleva a cabo la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de las Direcciones Generales de Capacitación y Productividad y de Inspección Federal del Trabajo, no satisfacen los objetivos planteados, ya que sus esfuerzos se enfocan únicamente a los asuntos de trámite administrativo o papeleo, descuidando por completo la obligación principal del patrón referente a la efectiva capacitación de sus trabajadores.

10.- La centralización de los asuntos y de las políticas en materia de capacitación y adiestramiento, así como de los registros y autorizaciones de comisiones mixtas, planes y programas, constancias de habilidades laborales y la emisión de dictámenes y solicitudes, para dar elementos de juicio o iniciar el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo respectivamente, provocan retrasos y poca fluidez en el despacho de las mismas, generando además un alto índice de movimiento de los interesados a las oficinas centrales ubicadas en el Distrito Federal. Por lo que se considera prudente desconcentrar los servicios y decisiones en las Delegaciones Federales del Trabajo, para resolver los asuntos derivados de la capacitación y el adiestramiento en los lugares donde los mismos se originan, mediante un acuerdo delegatorio de facultades suscrito por el Secretario del Trabajo.

11.- La aplicación de las sanciones a las empresas por violaciones en materia de capacitación y adiestramiento, no liberan a los infrac-

tores de su cumplimiento, reafirmando que el objeto de la supervisión es hacer cumplir sus obligaciones a las empresas y no solo detectar a los infractores o aplicar sanciones. Aún cuando la autoridad laboral está facultada para imponer multas por el duplo a las empresas que permanecen incumplidas, y que ya fueron sancionadas, no se ha ejercido ninguna acción en este sentido. Esto influye igualmente en que los patrones no lleven a cabo actividades de capacitación, ya que en muchas ocasiones preferirán pagar una multa que cumplir; esto sin embargo, se podría evitar si se continúa aplicando las multas hasta lograr su cumplimiento.

12.-

El reglamento que establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo no puede ser aplicado en el caso de solicitudes o dictámenes de incumplimiento emitidos por la Dirección General de Capacitación y Productividad, esto propicia que la supervisión que realiza no tenga posibilidad de concluir con la imposición de una sanción ya que no existe la fundamentación legal o procedimental para la atención de las violaciones detectadas por esta autoridad. En este caso, o desaparece ésta actividad de la citada Dirección o se debe dotar del marco legal que concrete estas acciones. Más aún, el dictamen de incumplimiento que se ha tomado como elemento de juicio para emitir la resolución, en el procedimiento de Verificación Derivado de Inspección, carece de toda fuerza legal ya que los hechos asentados en una acta por un inspector, en el ejercicio de sus facultades, se tendrán por ciertas mientras no se demuestre lo contrario, es decir, la carga de la prueba se le deja al patrón, liberándose de ella a la autoridad.

13.-

La capacitación y el adiestramiento de los trabajadores son en sí mismos, elementos que condicionan el mejoramiento de los niveles de calidad y productividad de las empresas, fortaleciendo el bienestar de la planta productiva y de sus trabajadores, por lo que en la actualidad es impostergable su adecuada implementación, para evitar el deterioro de la industria nacional y los efectos de-

rivados de la creciente apertura comercial con el extranjero.

Según datos estadísticos aproximados, de las 401,245 empresas -- obligadas a proporcionar capacitación y adiestramiento a 7'414, 264 trabajadores, un promedio de 294,790 (73%) de patrones no -- han cumplido, dejando a 2'893,520 (39%) de trabajadores sin recibir capacitación y adiestramiento violándose su derecho. Estas cifras demuestran la gravedad del problema y aún cuando se considera fundamental el elemento coercitivo dentro de la normatividad y su justa aplicación por parte de la autoridad administrativa laboral, también es de trascendente importancia buscar las alternativas que faciliten el cumplimiento y la verdadera concientización de patrones y trabajadores en relación a los beneficios que se obtienen a mediano y largo plazo por medio de la capacitación.

Por lo tanto, resulta necesario reformar la Ley Federal del Trabajo, con objeto de favorecer la creación de un reglamento en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, que facilite su ejecución y observancia en el ámbito administrativo, el cual debiera considerar entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Estimando que la estructura del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, es la mejor opción para atender las políticas y lineamientos de la capacitación en México, debido a su flexibilidad, participación y elementos que lo conforman, es indispensable vigorizar sus acciones buscando una estrecha comunicación entre sus partes y una verdadera atención de sus compromisos.
- b) Fortalecer las actividades de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento con objeto de que tengan mayor participación en la determinación, implementación y evaluación de las acciones de capacitación que se establezcan en las em

presas.

- c) Substituir los planes y programas de capacitación y adiestramiento, que actualmente se formulan con anterioridad a su implantación, por informes anuales de las actividades de capacitación desarrolladas durante el año anterior, autenticados igualmente por la comisión mixta de capacitación y adiestramiento y los trabajadores que recibieron la capacitación. Evitándose con esto, las constantes actualizaciones de los planes.
- d) Eliminar la obligación de los agentes capacitadores externos de registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, abriéndose la posibilidad de aprovechar cualquier instancia para la capacitación de los trabajadores.
- e) Que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la planta productiva nacional establezcan planes de capacitación para el trabajo, que se apliquen directamente en las empresas, con objeto de aprovechar sus instalaciones y maquinaria, beneficiando a la fuerza laboral desempleada. En este caso, deberá intervenir la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento en la elaboración y aprobación del plan y los programas de capacitación para el trabajo y en los exámenes de aptitud correspondientes, pudiéndose considerar la aplicación de una beca a los capacitandos.
- f) Por último, las sanciones y el procedimiento para su aplicación, en los casos de incumplimiento, en materia de capacitación y adiestramiento a la Ley Federal del Trabajo y su reglamento.

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

- 1.- ALEGRIA, Rosa Luz.- El derecho a la capacitación profesional, En Alvarez del Castillo, Enrique.- Los derechos sociales del pueblo mexicano. México, Ed. Porrúa, 1979. v. 3.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1983, 5a. ed.
- 3.- BARBAGELATA, Héctor-Hugo.- La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano.- México, UCECA, Dirección de Capacitación y Adiestramiento, 1981.
- 4.- BEYER ESPARZA, Jorge Edmundo.- Capacitación y Adiestramiento en el Trabajo. Ensayo para la consolidación de un sistema. México, Ed. Empirés. 1982.
- 5.- BUEN LOZANO, Néstor de.- El nuevo derecho mexicano sobre capacitación, adiestramiento y promoción, Montevideo, Cinterfor, 1979. (DOCREF).
- 6.- BUEN LOZANO, Néstor de.- Las obligaciones institucionales a cargo de los patrones. En su: Derecho del trabajo. - México, Ed. Porrúa, 1979. v. 2, cap. 19.
- 7.- CAVAZOS, FLORES B.- Nueva Ley Federal del Trabajo, tematisada y sistematizada. 8a. Ed. Porrúa, México, mayo 1980.
- 8.- CUEVA, Mario de la.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. México, Ed. Porrúa. 1984. v. 1.
- 9.- CUEVA, Mario de la.- Educación y capacitación de los trabajadores, En su: El nuevo derecho mexicano del trabajo, México. Ed. Porrúa, 1979. v. 2. cap. 8.
- 10.- DIAZ G., Armando R.- Régimen Jurídico de la Capacitación y Adiestramiento. México, COPARMEX, 1979.
- 11.- EFREN DOMINGUEZ, Jorge.- El Derecho Social de los Trabajadores a la capacitación. En: Alvarez del Castillo Enrique. Los derechos sociales del pueblo mexicano. México, Porrúa, 1979. v. 3.

- 12.- GOMEZ, Víctor Manuel.- HERMET, Gilles y MUNGUIA, Jorge, - Educación técnica y formación extra-escolar en México. En su: Modelos e innovaciones en educación técnica y formación profesional; análisis comparativo internacional. México, 1981. (inédito).
- 13.- GONZALEZ SALAZAR, Gloria.- La capacitación de la mano de obra. En su: problema de la mano de obra en México: subempleo, requisitos educativos y flexibilidad ocupacional. - México, UNAM. c. 1971.
- 14.- GUERRERO, Euquerio.- Manual de Derecho del Trabajo, Ed. - Porrúa, México, 13a. ed. 1983.
- 15.- JOHNSON, Richard A.- Teoría, integración y administración de sistemas. Ed. Limusa-Wiley, México, 1970.
- 16.- LETUNE KALIL, Nagilb.- Escritos sobre formación profesional. México, STPS, 1982.
- 17.- Manual para el manejo de la Nueva Ley Federal del Trabajo. S. y C. de personal, México, 1972.
- 18.- MORALES COELLO, Eduardo y BRAVO JIMENEZ, Manuel.- El derecho social a la capacitación. En: Alvarez del Castillo, - Enrique. Los derechos sociales del pueblo mexicano, México, Porrúa, 1979, v. 3.
- 19.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Memoria de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Sector Laboral, México, 1982.
- 20.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Asuntos Jurídicos.- Capacitación y Adiestramiento. Cuadernos de Derecho del Trabajo, México, 1985. v. 3.
- 21.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Asuntos Jurídicos.- Prontuarios de Disposiciones Jurídicas sobre Trabajo y Previsión Social. Cuadernos de Derecho del Trabajo. México, 1985. v. 2.
- 22.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.- Guía Técnica para la Detección de Necesidades de Capacitación y Adiestramiento en la Pequeña y Mediana Empresa.- México, Ed. Popular de los Trabajadores, 1979.

- 23.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. - Guía Técnica para la Formulación de Planes y Programas de Capacitación y Adiestramiento en las Empresas. México, Ed. Popular de los Trabajadores, 1979.
- 24.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.- Glosario de Términos Empleados en la Capacitación y Adiestramiento. México, Ed. Popular de los Trabajadores, 1981.
- 25.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. - Guía Orientadora para la Integración y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento. - México, Ed. Popular de los Trabajadores, 1981.
- 26.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988, México, 1984.
- 27.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Capacitación y Productividad. Evaluación, México. 1985.
- 28.- MEXICO, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática. Productividad y Capacitación. 1982-1988, México.
- 29.- MEXICO, Cinterfor-OIT. Certificación Ocupacional. Experiencias y Logros. Proyecto 128, México. Ed. Popular de los Trabajadores, 1981.
- 30.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. - Memoria General de la UCECA 1978-1982. UCECA. México, - 1982.
- 31.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Encuentro Nacional de Productividad, Memoria, México, 1984.
- 32.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Política Laboral, México, 1982.

- 33.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Regulación Interna de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Sector Público Laboral 1984. México, 1984.
- 34.- Memoria de la Confederación Nacional sobre reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de Capacitación y Adiestramiento y Seguridad e Higiene en el Trabajo., México, - CTM, Colección de Temas Socioeconómicos, 1978.
- 35.- OJEDA PAULLADA, Pedro.- El derecho social a la capacitación, En: Alvarez del Castillo, Enrique.-Los derechos sociales del pueblo mexicano. México, Ed. Porrúa, 1979, V. 3.
- 36.- REMOLINA ROQUENI, Felipe.- Prontuario de Legislación Federal del Trabajo 1910-1975. México, STPS. 1975.
- 37.- SERRA ROJAS, Andres.- Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1983, 12a. ed. t. I.
- 38.- TRUEBA URBINA, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa, 1982, México, 6a. ed.
- 39.- TENA MORELOS, Adolfo.- Aspectos Prácticos de la capacitación y el adiestramiento. México, COPARMEX, 1979.

H E M E R O G R A F I A

- 1.- BEREÁ, Carlos.- Los organismos del Estado, los empresarios y los trabajadores en la formación profesional en México. Pedagogía para el Adiestramiento, México, v. 1, n. 3, -- abr. 1971.
- 2.- BEYER ESPARZA, Jorge Edmundo.- La aplicación a las modificaciones que en materia de capacitación y adiestramiento ha sufrido la Ley Federal del Trabajo. Anales de jurisprudencia. México, v. 47, n. 175, abr.-jun. 1980.
- 3.- BEYER ESPARZA, Jorge Edmundo.- El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento: estructura y funciones de los órganos que lo integran. Revista mexicana del trabajo. México, v. 4, n. 3, jul.-sep. 1981.

- 4.- BEYER ESPARZA, Jorge Edmundo.- La UCECA, su proyección y actividades. Boletín Cinterfor, Montevideo, n. 75, jul.-sep. 1981.
- 5.- CANTU DE LA TORRE, Ismael.- Capacitación con recursos propios. Congreso Mexicano de la Industria de la Construcción, 12., México, 1979. Informe, México, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1979. v. 2.
- 6.- CARREON GUILLEN, Javier.- Algunas reflexiones sobre la capacitación y el adiestramiento en las reformas de la Ley Federal del Trabajo. Revista mexicana del trabajo, México, v. 8, n. 1, en mar., 1979.
- 7.- COLIN NUREZ, Carlos.- Obligaciones de los empresarios mexicanos en cuanto a capacitación y adiestramiento. Boletín Cinterfor, Montevideo, n. 66, nov.-dic. 1979.
- 8.- DIAZ, Lucinda.- Análisis de la demanda social de capacitación y adiestramiento. Cuadernos de discusión CENAPRO, México, n. 3, mar. 1979.
- 9.- DIAZ ARELLANO.- Comentarios a las últimas reformas al artículo 123 Constitucional. Hombre y trabajo, México, v. 3, n. 1, 1978.
- 10.- D.O.F. 9 de junio de 1871. México.
- 11.- D.O.F. 15 de mayo de 1884. México.
- 12.- D.O.F. 18 de agosto de 1931. México.
- 13.- D.O.F. 1º de abril de 1970. México.
- 14.- D.O.F. 22 de junio de 1977. México.
- 15.- D.O.F. 9 de enero de 1978. México.
- 16.- D.O.F. 28 de abril de 1978. México.
- 17.- D.O.F. 20 de abril de 1979. México.

- 18.- D.O.F. 22 de agosto de 1980. México.
- 19.- D.O.F. 30 de abril de 1981. México.
- 20.- D.O.F. 10 de noviembre de 1982. México.
- 21.- D.O.F. 26 de noviembre de 1982. México.
- 22.- D.O.F. 17 de junio de 1983. México.
- 23.- D.O.F. 10 de agosto de 1984. México.
- 24.- D.O.F. 14 de agosto de 1985. México.
- 25.- D.O.F. 10 de septiembre de 1985. México.
- 26.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, de México, Boletín Cinterfor, Montevideo, n. 58, jul.-ag. 1978.
- 27.- ESCOBEDO, Alberto.- Capacitación y Adiestramiento; desafío a la empresa mexicana, Expansión, México, v. 11, n. 261, 1979.
- 28.- GAMBOA VALENZUELA, Guillermo.- La planificación y la Programación de la Capacitación y el Adiestramiento. En revista Pedagogía para el Adiestramiento. v. IX, n. 36, Jul.-sep., 1979.
- 29.- GARCIA DE LOS ANGELES, Rodolfo.- La obligación y el derecho a la capacitación. México, INCA Rural, 1981.
- 30.- GUDIÑO, Alfredo.- Las actitudes ante la capacitación. Pedagogía para el adiestramiento, México, V. 3, n. 11, abr.-jun. 1973.
- 31.- HEREDIA GAMBINO, Enrique.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo. En: Congreso Mexicano de la Industria de la Construcción, 12, México, 1979. Informe, México, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1979, v. 2.
- 32.- HERNANDEZ PULIDO J.R.- Relaciones Industriales y Formación Profesional, México, INET. 1978.

- 33.- INET.- Capacitación Externa, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1978. (Cuadernos INET, 6).
- 34.- LOPEZ PORTILLO, José.- Iniciativa de Reformas a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Capacitación y Adiestramiento, Seguridad, e Higiene y Federalización de Ramas de Actividad Económica, México, 1978.
- 35.- LOPEZ PORTILLO, José.- Primer Informe de Gobierno ante el H. Congreso de la Unión. 1º Sep. 1977. S.P.P. Dirección General de Documentación y Análisis. Cuadernos de Filosofía Política. México, 1980.
- 36.- MARTINEZ ALVAREZ, Jesús.- Acciones oficiales en materia de capacitación y adiestramiento emprendidas por el gobierno federal de 1970 a 1977. Revista mexicana de trabajo, México. v. 8, 4, oct.-dic., 1979.
- 37.- MARTINEZ ALVAREZ, Jesús.- Procedimientos tradicionales y nuevas opciones en los programas de capacitación. Revista mexicana del trabajo, México, v. 8, n. 3, jul.-sep., 1979.
- 38.- MÉXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Actividades de los Sectores Empresariales, Sindical y Obrero frente a la Formación Profesional. Cuadernos INET v. 4. - México, 1978.
- 39.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Evaluación de la Capacitación. Revisión Bibliográfica, Cuadernos INET. v. 16. México, 1982. 54 p.
- 40.- ORTIZ TETLACUILO, José Manuel.- La evaluación del adiestramiento. Pedagogía para el adiestramiento, México, p. 5, n. 19, abr.-jun. 1975.
- 41.- PATIÑO PEREGRINA, Humberto, S.- Determinación de Necesidades de Adiestramiento y Capacitación (DNAC). En revista, Pedagogía para el Adiestramiento. Vol. IX, Nº 35, abr.-jun. 1979.
- 42.- PONCE MELENDEZ, Patricia.- Compendio de las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo en Materia de Capacitación y Adiestramiento, 1978. Boletín Cinterfor, - Montevideo, n. 67, ene.-feb. 1980.

- 43.- ROMERO BETANCOURT, Samuel.- La capacitación de ejecutivos: un requerimiento esencial en la vida de nuestras empresas. Selecciones Técnicas. Empresas de Especialización para Ejecutivos. México, v. II, n. 19, 1977.
- 44.- SEDAS RODRIGUEZ, Gonzalo.- Perspectivas legales en materia de capacitación. Pedagogía para el adiestramiento. México, v. 7, n. 28, jul-sept. 1977.
- 45.- VALENZUELA GONZALEZ, Alberto E.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo en México en materia de capacitación y adiestramiento. Boletín Cinterfor, Montevideo, n. 62, mar.-abr. 1979.
- 46.- VIDART NOVO, Gabriel.- Capacitación y Adiestramiento en el proceso de trabajo, México INET, 1978.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - 81a. ed. act. México, Ed. Porrúa, 1986.
- 2.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ley Federal del Trabajo, México, 1984, 7a. ed.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Ed. Pac. 1986.

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

- 1.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Bases, Lineamientos y Procedimientos para la Supervisión del Cumplimiento de las Disposiciones Legales en Materia de Capacitación y Adiestramiento. México, 1985.
- 2.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Control y Seguimiento de Patrones a los que se les envió oficio de Requerimiento. Estadística, México, 1988.
- 3.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Concentrado Estadístico de Dictámenes de incumplimiento emitidos du -

rante 1985-1988, México, 1988.

- 4.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Descripción Evaluativa de las Actividades Desarrolladas durante el Se mestre enero-julio de 1985, México, 1985.
- 5.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Inspección en Materia de Capacitación y Adiestramiento. Curso a inspectores. México, 1986.
- 6.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Informe del Cumplimiento por parte de las Empresas de Jurisdicción Federal en relación a la obligación asentada en el artículo 153-M de la Ley Federal del Trabajo. México, 1988.
- 7.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Informe de las Acciones realizadas dentro del Procedimiento de Exhortación al cumplimiento legal en Materia de Capacitación y Adiestramiento, México, 1985.
- 8.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Informe del Programa de Requerimientos entregados por pasantes del Ex tensionismo Industrial a Empresas de 20 a 100 trabajadores, México, 1988.
- 9.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad. Informe del cumplimiento por parte de las empresas de jurisdicción Local en relación a la obligación asentada en el Artículo 153-M de la Ley Federal del Trabajo, México, 1988.
- 10.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de Procedimientos de Supervisión y Revocación de Registros de Agentes Capacitadores. México, 1986.
- 11.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de Procedimientos de regularización de Contratos Colectivos de Trabajo con Cláusulas de Capacitación y Adiestramiento. México, 1988.

- 12.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de - Procedimientos de Verificación y Dictámen, México, 1988.
- 13.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de - Procedimientos del Departamento de Revisión de Registros y Contratos Colectivos, México, 1988
- 14.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de - Procedimientos de Supervisión y Revocación de Registros - de Agentes Capacitadores. México, 1985.
- 15.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de - Procedimientos del Departamento de Proposición de Sanciones, México, 1988.
- 16.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de - Procedimientos del Departamento de Verificación y Dictámen. México, 1988.
- 17.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Manual de - Procedimientos de Verificación y Dictámen para las Delegaciones Federales del Trabajo. Subdirección de Supervisión. México, 1985.
- 18.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dirección General de Capacitación y Productividad, Procedimientos para supervisar el cumplimiento de los patrones a la obligación asentada en el Artículo 153-N de la Ley Federal del Trabajo. México, 1985.
- 19.- MEXICO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo. Estadísticas. México, 1988.

Esta TESIS fue impreso en los Talleres
Gráficos "ESCORPIO"
Cda. Mariana R. del Toro de Lazarín
No. 25 Local J Esq. Rep. de Chile
Centro, México, D. F.
Tels. 526-33-33 y 526-16-51