

141
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

'CAMPUS ARAGON'

**"EL INCUMPLIMIENTO A PROPORCIONAR CAPACITACION Y
ADIENTRAMIENTO: INDEMNIZACION DIRECTA AL TRABAJADOR".**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MYRNA GABRIELA FLORES NUÑEZ.
ASESOR: LIC. FROYLAN MARTINEZ SUAZO.

MEXICO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**“Todo hombre al venir a la Tierra
tiene derecho a la educación y después, en pago,
el deber de contribuir a la educación de los demás”.**

José Martí.

DIOS TE DOY GRACIAS:

Por conservar con bien a mis seres queridos.

Por darme la fuerza necesaria para seguir luchando.

Por guiarme en el camino de la vida que me diste.

Por darme el consuelo de cada día.

Por permitirme realizar una de mis metas más anheladas.

Por todo lo que me has dado.

A MIS PADRES:

NATALIA NUÑEZ SALDAÑA

DOMINGO FLORES VEGA

Este trabajo lo dedico especialmente a ellos, todo mi agradecimiento y amor porque gracias a su apoyo y comprensión he concluido una de mis metas más importantes en mi vida.

A MIS HERMANOS:

NORMA LETICIA, ALEJANDRO Y ADRIAN.

Con todo mi amor y cariño, porque gracias a su apoyo y comprensión fue posible la realización del presente trabajo.

A MI ABUELITA Y A MI TIA:

CLEMENCIA SALDAÑA Y

MACRINA NUÑEZ SALDAÑA.

Porque gracias a su apoyo incondicional y motivación fue posible realizar uno de mis más anhelados sueños.

A LA LIC. PATRICIA PAZ DIAZ:

Le dedico mi trabajo con cariño y admiración.

AL LIC. RAFAEL VIAZCAN GUIZAR:

Le agradezco de todo corazón su apoyo incondicional ya que gracias a su valiosa orientación fue posible la realización de este trabajo.

AL LIC. RAYMUNDO RAMIREZ NAVARRO:

Con cariño y respeto le dedico el presente trabajo.

AGRADEZCO A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y AL
CAMPUS ENEP ARAGON, AL IGUAL QUE
CADA UNO DE LOS PROFESORES QUE
CONTRIBUYERON A MI FORMACION
PROFESIONAL.

AL LIC. FROYLAN MARTINEZ SUAZO:

Con respeto y agradecimiento.

**"EL INCUMPLIMIENTO A PROPORCIONAR CAPACITACION Y
ADiestRAMIENTO: INDEMNIZACION DIRECTA AL
TRABAJADOR".**

I N D I C E


INTRODUCCION

I

CAPITULO PRIMERO

INICIO DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO

1.- Antecedentes.	1
1.1.- Manifiesto del Partido Liberal.	1
1.1.1.-Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana del Partido Liberal.	4
1.2.- Constitución de 1917.	6
1.2.1.-Leyes que en materia de trabajo entraron en vigor antes de la constitución de 1917.	9
a).- Ley del Estado de México.	9
b).- Ley del Estado de Nuevo León.	9
c).- Ley Estatal de Veracruz.	10
d).- Ley del Estado de Jalisco.	10
e).- Ley del Estado de Veracruz.	11
f).- Ley que crea el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en Yucatán.	11
g).- Ley del Trabajo del estado de Yucatán del 11 de diciembre de 1915.	12
h).- Ley del Trabajo del estado de Coahuila de 1916.	12
1.2.2.-El artículo 123 Constitucional.	15
1.3.- Ley Federal del Trabajo.	20

a).-	Primer proyecto de 1929.	21
b).-	Segundo proyecto de 1931.	24
1.4.-	Ley Federal del Trabajo de 1970.	27

CAPITULO SEGUNDO

ELEMENTOS DE LA RELACION DE TRABAJO.

2.-	Marco legal vigente.	31
2.1.-	Relación de trabajo.	31
2.1.1.-	Elementos de la relación de trabajo.	34
a).-	Trabajador.	34
b).-	Patrón.	35

CAPITULO TERCERO

CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

3.1.-	Principales antecedentes en materia de capacitación y adiestramiento.	38
3.1.1.-	Históricos.	39
a).-	Constitución.	40
b).-	Ley Federal del Trabajo.	41
c).-	Código Civil.	43
d).-	Laudo Presidencial.	44
e).-	Reglamentos.	45
f).-	Decretos.	45
3.1.2.-	La capacitación en la época contemporánea.	46
a).-	Constitución.	46
b).-	Ley Federal del Trabajo.	48
c).-	Decreto.	51
3.1.3.-	Otros antecedentes en materia de capacitación.	56
a).-	Tratados y Convenios Internacionales.	56

3.2.-	La capacitación y el adiestramiento en el contexto actual del país.	59
3.2.1.-	Definición del concepto capacitación y adiestramiento.	60
a).-	Capacitación para el trabajo.	61
b).-	Capacitación en el trabajo.	61
3.2.2.-	La capacitación en el trabajo.	62
a).-	Marco legal vigente.	62
b).-	El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.	69
b.1.-	Comisiones Mixtas de Capacitación.	72
b.2.-	Comités Nacionales.	77
b.3.-	Consejos Consultivos Estatales.	78
b.4.-	Consejo Consultivo.	79

CAPITULO CUARTO

NECESIDAD DE PROTEGER AL TRABAJADOR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION LEGAL DEL PATRON A CAPACITARLO.

4.1.-	Consideraciones.	80
4.1.1.-	Repercusión social.	85
4.1.2.-	Repercusión económica.	91
4.2.-	Sanción administrativa que la Ley impone al patrón, en materia de capacitación y adiestramiento.	96
4.3.-	Propuesta de regulación.	98
4.3.1.-	Indemnización directa al trabajador.	100
4.3.2.-	Mecanismos de la obtención de la indemnización.	101

CONCLUSIONES	105
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	110
---------------------	------------

INTRODUCCION

Conforme se fueron diversificando las actividades en las civilizaciones prehispánicas, se fueron descubriendo una serie de fenómenos que conjuntamente con la búsqueda de satisfactores de sus necesidades le permitieron acumular experiencias y conocimientos, mismos que fueron transmitidos a sus congéneres, dando con ello origen al proceso enseñanza aprendizaje. La transmisión de los conocimientos, el desarrollo de las habilidades, destrezas y actitudes encaminadas al desempeño eficiente de una determinada tarea es la actividad de capacitación que se ha dado en diferentes formas y que de acuerdo a los adelantos de la época ha requerido de aplicar técnicas más avanzadas.

Es decir, ya en la época prehispánica se reconocía la importancia de la capacitación en el o para el trabajo, importancia que fue evolucionando poco a poco hasta nuestros días y que experimentó graves crisis; al desvirtuarse la finalidad inherente a la capacitación y adiestramiento. Esto es, de ser un derecho para el trabajador complementariamente a la retribución económica por su fuerza de trabajo, la capacitación se convirtió en el pago mismo; no se pensaba que el trabajador producía beneficios para el patrón, sino que el patrón beneficiaba al trabajador proporcionándole una enseñanza y que por esto debía darse por pagado el trabajador. Tales sucesos acontecieron debido a la regulación inadecuada del contrato de aprendizaje como variedad del contrato de trabajo; lo que provocó que verdaderas relaciones de trabajo se disfrazaran de relaciones de enseñanza-aprendizaje, para evadir otras obligaciones laborales. Esta situación fue soslayada por nuestros constituyentes de 1857 y 1917.

II

Después de grandes conflictos provocados por la situación mencionada que contrariaba prácticamente todos los derechos de la clase trabajadora, es hasta 1970 que se verifican avances en la Ley Federal del Trabajo; posteriormente en el año de 1978 se eleva a rango constitucional el derecho a recibir capacitación creándose de esta manera el Servicio Nacional de Capacitación y Adiestramiento el cual se crea con la finalidad de organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Por lo anterior creemos que nuestra actual legislación conjuntamente con el sistema que estructura la capacitación, así como la política económica en relación a esta han sido superadas por la realidad imperante, ya que el cumplimiento a proporcionar capacitación y adiestramiento por parte del patrón es aún un caso de excepción en nuestro país. Esto nos lleva a pensar en adecuar nuestro marco jurídico a la realidad.

Y es precisamente por lo anterior que se contiene en el capítulo primero de la presente investigación, tendiente a proporcionar un panorama histórico y evolutivo de nuestra figura jurídica en estudio.

En el capítulo segundo se contienen los elementos de la relación de trabajo en nuestra actual legislación que para efectos del presente trabajo son indispensables para la propuesta que en el presente trabajo vertimos.

En el capítulo tercero se pretende proporcionar los antecedentes de tipo jurídico e históricos en materia de capacitación y adiestramiento y otros antecedentes como convenios y tratados internacionales que revisten gran

III

relevancia en nuestra actualidad. Así como el sistema y sus diferentes niveles de regulación.

Por último se pretende en el capítulo cuarto proporcionar una panorámica actual de nuestra figura jurídica en estudio, además de proponer nuevas y mejores normas sustantivas y adjetivas a efecto de que el trabajador pueda exigir una capacitación efectiva e integral que conjuntamente con un proceso de concientización de la clase patronal contribuyan a crear una cultura de cumplimiento voluntario de las normas protectoras de los derechos de la clase trabajadora.

CAPITULO PRIMERO

INICIO DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO

- 1.- Antecedentes.**
- 1.1.- Manifiesto del Partido Liberal.**
- 1.1.1.- Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana del Partido Liberal.**
- 1.2.- Constitución de 1917.**
- 1.2.1 Leyes que en materia de trabajo entraron en vigor antes de la constitución de 1917.**
 - a).- Ley del Estado de México.**
 - b).- Ley del Estado de Nuevo León.**
 - c).- Ley Estatal de Veracruz.**
 - d).- Ley del Estado de Jalisco.**
 - e).- Ley del Estado de Veracruz.**
 - f).- Ley que crea el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en Yucatán.**
 - g).- Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de III de diciembre de 1915.**
 - h).- Ley del Trabajo del Estado de Coahuila de 1916.**
 - 1.2.2.- El artículo 123 Constitucional.**
- 1.3.- Ley Federal del Trabajo.**
 - a).- Primer proyecto de 1929.**
 - b).- Segundo proyecto de 1931.**
- 1.4.- Ley Federal del Trabajo de 1970.**

I.- Antecedentes

I.1.- Manifiesto del Partido Liberal

La génesis del Derecho Laboral Mexicano, late en las proclamas, en los manifiestos y en las inconformidades que enfrentó el pueblo a la dictadura del General Porfirio Díaz; se hizo patente sobre todo por el Partido Liberal Mexicano que por medio de publicaciones atacó al dictador, apareciendo la Unión Liberal Humanidad y otros organismos afiliados al Partido Liberal.

Independientemente de la acción política, en la propaganda se revela un claro ideario social para el mejoramiento de los campesinos y obreros. El documento más importante es el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Liberadora del Partido Liberal Mexicano que inscribieron en San Luis Missouri, el 1ro de Julio de 1906, Ricardo Flores Magón, como Presidente; Juan Sarabia, como vicepresidente; Antonio I. Villareal, como secretario; Enrique Flores Magón, como tesorero. Se constituye así el primer mensaje del derecho social del trabajo a los obreros mexicanos.

El Partido Liberal Mexicano, desde sus inicios en la primera mitad del siglo pasado, siempre tuvo como derrotero el poder dejar a la clase trabajadora y campesina, gozando de una seguridad jurídica que le permitiera su

desarrollo y un trato digno; en tal forma, que en ese año las grandes luchas laborales como la de Cananea, y algunas otras produjeron el efecto de que el Partido Liberal tuviese que hacer una declaración de derechos laborales y sociales, que de alguna manera iban a significar el impulso de nuestra primera legislación laboral.

El maestro Mario de la Cueva, dice: "El manifiesto y Programa es el documento Prerrevolucionario más importante en el derecho del trabajo; "en el, están delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra declaración de los derechos sociales. El documento analiza situaciones reales del país y de condiciones de la clase campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales en los problemas políticos, agrarios y del trabajo. En este último aspecto, el Partido Liberal, recalco la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo: para la mayoría de los trabajadores mexicanos en todas las empresas, e igualdad de salario para nacionales y extranjeros".¹

Como puede observarse, el Partido Liberal Mexicano de 1906, sentó las bases que retomaría posteriormente la Legislación Laboral. El maestro Miguel Borrel Navarro dice: "La primera Ley del Trabajo en nuestro país fue promulgada en el estado de Sonora, en el año de 1906, aunque puede afirmarse que comenzó a gestarse desde principios del año 1900, actualmente su importancia y trascendencia tiende a ampliarse cada día más, ya que algunas de sus instituciones son recogidas y asimiladas por otra rama del derecho, especialmente el derecho

¹ Cueva, Mario de la. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. 4a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p p. 42 y 43.

civil y el fiscal, los que han tomado de la legislación laboral instituciones tales como la constitución y el salario, para asimilarse en sus posiciones vigentes".²

El 5 de Febrero de 1901 se llevó a cabo la celebración del primer Congreso Liberal en la ciudad de San Luis Potosí, en el cual destacó la participación de Ricardo Flores Magón, quien representaba al periódico *Regeneración* y al Comité Liberal de Estudiantes de San Luis Potosí. Algunos de los puntos más importantes era el de convencer a la opinión pública que el Partido Liberal era quien se proponía advertir sobre las injusticias que se cernían en contra del pueblo por lo que "era necesario organizarse y señalar con el dedo condenador al que maneja la administración nacional, esa máquina monstruosa que aplasta bajo sus ruedas, sus aspiraciones, sus esperanzas y sus cuerpos".³

De igual manera se expusieron las miserables condiciones laborales y de vida del pueblo trabajador.

De este primer congreso, brotaron las resoluciones tomadas por el Partido Liberal Mexicano, a la vez que inculcó al pueblo ideas liberales para el movimiento emancipador que surgiría años después.

Cabe mencionar que durante la época a la cual nos referimos, las condiciones de los trabajadores y campesinos eran miserables, carecían de los más elementales derechos, tenían salarios raquíticos, jornadas de hasta veinte

² Borrel Navarro, Miguel. *Análisis Práctico Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo*. 4a. Edición, Editorial Pac, México, 1990, p. 28.

³ Chantal López y Omar Cortés. *El Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 y sus antecedentes*. 2a. Edición, Editorial Antorcha, México, 1991, p. 20.

horas diarias y estaban sujetos a las tiendas de raya y carecían de atención médica. Estas condiciones agravaron la situación social que culminó con el movimiento armado de 1910.

1.1.1.- Programa y manifiesto a la Nación Mexicana del Partido Liberal.

Entre los principales puntos del programa liberal destacan por su importancia los siguientes:

Punto Número 21.- Se establece un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente:

De un peso para la generalidad del país en el que el promedio de los salarios sea inferior al de lo citado y más de un peso para aquellas regiones en que la vida sea más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

Punto Número 22.- Se reglamenta el servicio doméstico de los trabajadores.

Punto Número 23.- Se adoptan medidas para que en el trabajo a destajo, el patrón no burle la aplicación del tiempo máximo y el salario mínimo.

Punto Número 24.- Se prohíbe en lo absoluto el empleo de niños menores de edad.

Punto Número 26.- Se obliga a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mayores condiciones de higiene en sus propiedades y a implantar medidas de seguridad en los lugares de peligro.

Punto Número 27.- Se obliga a los patrones a pagar indemnización por accidentes de trabajo.

Punto Número 28.- Se declaran nulos los adeudos actuales de los jornaleros del campo para con sus amos.

Punto Número 29.- Se adoptan medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

Punto Número 30.- Se obliga a los arrendadores de campos y casas a indemnizar a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras que dejen en ellas.

Punto Número 31.- Se prohíbe y castiga al que imponga multas a los trabajadores o bien que les hagan descuentos de su jornal o retarde el pago de raya por más de una semana o niegue , al que se separe del trabajo, el pago inmediato de lo que tiene ganado. Se suprimen las tiendas de raya.

Punto Número 32.- Se obliga a las empresas, a tener un trato digno tanto a mexicanos como a extranjeros, y por último:

Punto Número 33.- Se hace obligatorio el descanso dominical.

Como puede apreciarse, entre los postulados del Partido Liberal no se contemplan medidas relativas a la "capacitación", debido a que las condiciones de los trabajadores de esa época exigían luchar por otros aspectos más esenciales y apremiantes a pesar de que la capacitación es fundamental para el desarrollo integral del individuo y repercute directamente en la economía de un país. Sería prematuro hablar de la capacitación como un derecho toda vez que en aquel entonces era más urgente atender necesidades primordiales en las condiciones de trabajo.

Es claro que en esa época, debido a las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora cuando el Partido Liberal Mexicano, encabezado por Ricardo Flores Magón, hizo el primer llamado para concientizar sobre el derecho social de los trabajadores mexicanos. Para lo cual se tendría que luchar organizadamente para lograr el mínimo de derechos que se proponían en el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Liberadora. Por la situación antes descrita, no se habla de este derecho hasta 1931, es en ese momento cuando se lucha por un trato digno y por los derechos humanos dentro de las relaciones obrero-patronales.

1.2.- Constitución de 1917.

Al haber sido derrocado Antonio López de Santa Anna, toma posesión como presidente interino de la República Mexicana Juan Alvarez, quien el 7 de Noviembre de 1855, convoca a un Congreso Constituyente el cual tuvo como fin la Constitución de 1857; Ignacio Ramírez (El nigromante), fue quien por primera vez en las sesiones de Constituyentes del 7 y 10 de Julio de 1856, rompió

con viejas tradiciones de Constituyentes anteriores, y hablo de derechos para proteger a las clases débiles.

Pretendía la emancipación de jornaleros y capitalistas, dando como solución entre otras, asegurar al jornalero un salario justo y el derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con los empresarios.

En la sesión del 7 de julio de 1856, teniendo una atinada intervención en los debates legislativos, argumentó lo siguiente. "Formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada".⁴

Cuando el constituyente de 1857 estuvo a punto de hacer nacer el derecho del trabajo, al poner a discusión el artículo 5to. de la reglamentación jurídica, en donde se trataba de la libertad de industria y trabajo; el notable juriconsulto Ignacio L. Vallarta, encontró que las clases trabajadoras necesitaban urgentemente de la atención del Estado. Con profundo convencimiento y gran entusiasmo, tomó la palabra para exponer los principios de un socialismo incipiente. Sin embargo, Ignacio L. Vallarta dudó en justificar el nacimiento del derecho del trabajo y la reglamentación para la protección de la clase trabajadora según las teorías más adelantadas de aquella época, significaba una invasión a la economía política por el legislador y esto podía provocar un ineficaz interés

⁴ Trueba Urbina, Alberto. **Derecho Social Mexicano**. 4a. Edición, Editorial Porrúa, México 1994, p.61.

individual que se consideraba el resorte motor de la producción; se encuentran en esta época las ideas de los principios del liberalismo económico.

El jurisconsulto Vallarta, influenciado por las ideas liberales de Quesnay y Adam Smith, tenía muy presente las frases "dejar hacer" y "dejar pasar", y "libre concurrencia económica". Por esta situación no profundizó en el tema.

Por ello, quedó sin reglamentarse el contrato de trabajo en 1857 y la constitución que surgió en ese año, recogió los principios del liberalismo y determinó, consecuentemente que el Estado no debía intervenir en la vida económica que las relaciones de trabajo y sus condiciones debían de regirse de conformidad con la ley de la oferta y la demanda. En lo referente a la capacitación y aprendizaje estaba sujeta simplemente a la voluntad de las partes que se manifestaban en el contrato de aprendizaje y por ello, había que sujetarse a los términos de dicho contrato.

La vigencia de la Constitución de 1857, confirmó entre nosotros la era de la tolerancia, al elaborar el Código Civil de 1870, los constituyentes procuraron dignificar el trabajo declarando que, la prestación de un servicio no podía ser equiparado al contrato de arrendamiento, por lo que el hombre no era ni podía ser considerado como un objeto. El mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de trabajo, formaron un solo título, aplicable a todas las actividades del hombre. Sin embargo, la condición de los trabajadores no presenta mejoras importantes en esa época.

Una vez que se van difundiendo las demandas surgidas de las represiones de Cananea, Río Blanco, Nogales y Santa Rosa y de las experiencias de la clase laboral, va emergiendo dentro de la legislación de los Estados, la defensa de la clase trabajadora, la cual tendría un carácter social dado por el Partido Liberal, que exigía por lo menos, un trato humano para los trabajadores.

1.2.1.- Leyes que en materia de trabajo entraron en vigor antes de la Constitución de 1917.

a).- Ley del Estado de México.

Promovida por José Vicente Villada, El 30 de Abril de 1904, esta ley establecía la obligación de indemnizar a los trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, aún cuando estas indemnizaciones eran muy bajas.

b).- Ley del Estado de Nuevo León.

Bernardo Reyes, promueve el 9 de noviembre de 1906, reformas a la ley del estado y plantea de una mejor manera lo que debería considerarse como indemnización y como sería compensado al trabajador que contrajese enfermedades profesionales.

c).- Ley Estatal de Veracruz.

Cándido Aguirre Aguilar el 19 de Octubre de 1914, introduce modificaciones a la ley Estatal relacionadas con la jornada máxima de trabajo cuya duración no rebasaría las nueve horas; un descanso semanal, el salario mínimo y la prohibición de las tiendas de raya. En materia de previsión social, los patronos estaban obligados a mantener las escuelas primarias con educación laica. Las juntas de administración civil se crearon para dirimir problemas entre trabajadores y patronos.

d).- Ley del Estado de Jalisco.

Manuel M. Diéguez, el 2 de septiembre de 1914, aprovechando la experiencia que adquirió en la huelga de Cananca cuando tuvo oportunidad no dejó pasar por alto las ideas por las que había luchado y así siendo gobernador de este estado, expidió una ley que llevó su nombre, reglamentando el descanso semanal que iba a ser el domingo de cada semana; en materia de vacaciones estableció un periodo de ocho días al año y una jornada máxima de trabajo de nueve horas.

Asimismo, Manuel Aguirre Berlanga el 7 de octubre de 1914, fijó un salario mínimo para los obreros, siendo éste variable según su labor. También se regularon los riesgos profesionales, fijándose éstos como de responsabilidad para los patronos. Esta misma ley creó las juntas municipales que serían las encargadas de resolver los conflictos obrero-patronales que se presentaran y estableció una jornada de trabajo de nueve horas, prohibiendo el trabajo a los menores de nueve

años. Por todo lo anterior, esta ley merece ser considerada como la primera legislación de trabajo verdaderamente constitucionalista.

e).- Ley del Estado de Veracruz.

Agustín Millán, Gobernador provisional de Veracruz, el 6 de Octubre de 1915, no sólo reconoció personalidad jurídica a la asociación profesional de trabajo, siendo la sindicalización voluntaria para los trabajadores y obligatoria para las asociaciones, los sindicatos a su vez podían formar federaciones.

f).- Ley que creó el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en Yucatán.

Esta ley fue expedida el 14 de Mayo de 1915 y siendo gobernador el general Salvador Alvarado, establece la integración tripartita de los tribunales del trabajo que se crearon para impartir justicia obrera siendo estos: La Junta de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el Departamento del Trabajo. La facultad de impartir justicia no se limitó únicamente a resolver controversias, sino a establecer nuevas condiciones de trabajo.

g).- Ley del Trabajo de Yucatán del 11 de diciembre de 1915.

Promulgada por el general Salvador Alvarado, esta ley consagró el principio de libertad de trabajo. Por lo anterior, esta ley no sólo fue la primera que se promulgó con ese nombre, sino que también fue la que primeramente estableció la jornada laboral de ocho horas diarias, prohibiendo el trabajo a los menores de 15 años. En materia de riesgos profesionales se adoptó la teoría del riesgo profesional.

h).- Ley del Trabajo del Estado de Coahuila de 1916.

Siendo gobernador del Estado Gustavo Espinoza Morales, el 27 de Octubre de 1916 se promulgó esta ley misma que a pesar de ser una de las más completas, no presenta un gran adelanto ya que su autor sólo se dedicó a compendiar, en una sola ley, las que ya se habían expedido con anterioridad. En ella se estableció el derecho, de los trabajadores para participar de los beneficios de las empresas; debiéndose hacer constar en los contratos de trabajo; el porcentaje de la participación que debería de hacerse anualmente.

Analizando el contenido de las diferentes leyes estatales citadas, podemos decir que independientemente de la represión, condiciones de esclavitud y la explotación que prevalecían en esa época, la lucha obrera iba materializándose en las diferentes legislaciones estatales, por otra parte la conciencia de clase se unificaba, se otorgaba poder político a los trabajadores mexicanos. Sin embargo, existía un problema que iba a ser resuelto hasta 1931.

En esta fecha se federalizó la legislación del trabajo y con ello se logró eliminar el conflicto jurisdiccional de las diferentes leyes estatales.

Evidentemente que todas y cada una de las leyes expedidas por las entidades federativas, iban encaminadas a satisfacer una necesidad urgente y elemental de su tiempo y sobre todo de la clase trabajadora ya fueran jornaleros u obreros.

En relación a las leyes de Yucatán, podemos decir que desde la época colonial esta entidad pertenecía a la capitania general de Guatemala. razón por la cual estaba relativamente separada del resto de las entidades federativas del país, esta situación le permitió tener una idea muy particular del derecho y la forma de normar la conducta dentro de su comunidad. Al respecto, el destacado jurisconsulto Miguel Borrel Navarro opina que: "También debemos destacar en este umbral del derecho mexicano del trabajo, las legislaciones de Veracruz y Jalisco, que beneficiaban al trabajador en cuanto a las condiciones generales de trabajo; debiendo resaltar también la legislación del Estado de Yucatán en el sentido de que creó Tribunales de Trabajo y la transformación de forma significativa en cuanto a la situación socio-económica de esta época".⁵

Así, el Estado de Yucatán además de tener el precepto legal, tenía la instancia jurídica para hacerlo efectivo, a través de un tribunal que conciliaba la voluntad de las partes.

⁵ Idem.

Es importante mencionar que la legislación de Yucatán fue la más avanzada respecto a las legislaciones de Jalisco y Veracruz, toda vez que en Yucatán se había reglamentado además; el derecho de huelga y los contratos colectivos, es decir, se reglamentó el derecho de asociación de los trabajadores y se reconoció su personalidad jurídica.

La participación de la clase trabajadora en el movimiento revolucionario se materializó en el documento suscrito entre el gobierno constitucionalista y la llamada "Casa del Obrero Mundial", se firmó un pacto en virtud del cual el gobierno de Venustiano Carranza se comprometió a: "mejorar por medio de leyes apropiadas la condición de los trabajadores, expidiendo durante su lucha todas las leyes que sean necesarias... la Casa del Obrero Mundial, por su parte, se obligó a "Colaborar de una manera efectiva y práctica por el triunfo de la revolución, tomando las armas", y además, a hacer "una propaganda activa para ganar simpatía de todos los obreros de la República y del Obrero Mundial, hacia la revolución constitucionalista".

Con base en las consideraciones anteriores, se puede afirmar que en las leyes y programas, que se suceden de 1906 a 1916, ponen de manifiesto el deseo de realizar las reformas económicas y sociales que se consideraron indispensables para hacer efectivas las libertades humanas y para mejorar las condiciones materiales, intelectuales y morales de la clase trabajadora.

1.2.2.- El Artículo 123 constitucional.

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza dio a conocer un Decreto de reforma a los artículos 4, 5 y 6 del Plan de Guadalupe, en el que señala que para efectos de dar satisfacción a las necesidades públicas se consideraba pertinente convocar a un Congreso Constituyente para que el pueblo manifestara su voluntad. Con base en este Decreto se expidió la Convocatoria respectiva y en la cual se disponía que la Asamblea se debería reunir en la Ciudad de Querétaro, que debía quedar instalada el 1ro. de diciembre de 1916 y que correspondía al mismo Congreso calificar las elecciones de sus miembros.

El 1ro. de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presentó el proyecto de reforma a la Constitución Política de 1857, en el pleno del Congreso Constituyente de Querétaro. El proyecto de Constitución produjo una gran decepción por su estructura, ya que en éste se seguían los preceptos marcados por las ideas liberales de la burguesía y había sido copiada en gran parte, a la Constitución de 1857, únicamente se sustituyeron las palabras de "los derechos del hombre" por el título de "garantías individuales", y en el aspecto laboral únicamente se autorizaba al Poder Legislativo para regular en materia del trabajo. Se seguía así el molde clásico de la revolución francesa y de la Constitución de los Estados Unidos de América. Posteriormente al tratar el contenido del artículo 5to., surgió una gran polémica y se propuso para estructurar las diversas comisiones a José Natividad Macías, Gersayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio, pero finalmente la mesa, consciente del debate a que había dado lugar la discusión, dejó la responsabilidad a la asamblea que se pronunció por Enrique Colunga, Francisco Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. El proyecto de Constitución que presentó Carranza fue

elaborado por su asesor jurídico miembro también de la comisión el señor José Natividad Macías.

Los miembros del Congreso, conscientes de su misión, no querían que nuestra futura constitución pasará por alto, como lo había hecho la de 1857, los grandes problemas nacionales, en cuanto a las condiciones de los trabajadores; el Diputado Francisco Mújica se mantuvo en su postura y dijo: "Es un hecho manifiesto que cada uno de los que formamos esta Asamblea vienen con la intención sana de romper para siempre los moldes que tantos males han causado a los trabajadores; así como de adaptar nuestras leyes a las tendencias y aspiraciones que cada uno de nosotros sentimos profunda e intensamente".

Al presentarse a discusión el Artículo 5to., del proyecto de Venustiano Carranza se manifestó que éste presentaba dos innovaciones respecto al Artículo 5to., de la Constitución de 1857; el primero, era que se dejara sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciere de ejercer determinada actividad en el futuro, y el segundo, especificar que el límite máximo del Contrato de Trabajo sería de un año.

Al discutirse dicho artículo Héctor Victoria, uno de los más distinguidos Diputados, propuso que en dicho artículo debían trazarse las bases fundamentales sobre materia de trabajo, entre otras señaló las siguientes: "Salario mínimo, jornada máxima, descanso semanal, higiene en los talleres, fábricas y minas; convenios industriales, Tribunales de Conciliación y Arbitraje, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y niños; accidentes, seguros, indemnizaciones, etc...

Gracias a que en el Congreso Constituyente de 1916-1917 había encontrado sitio un buen número de Diputados fieles a las causas populares, los intereses del pueblo pudieron imponerse a los de las fuerzas conservadoras que rechazaban dichas formas por considerar, según expresó Fernando Lizardi, que estaban fuera de lugar, "que le quedaban al artículo exactamente como un par de pistolas a un santo cristo", y que por lo mismo, debían reservarse para el momento en que se discutiera la facultad concedida al Congreso de la Unión para legislar en asuntos del trabajo.

El mismo Victoria en respuesta a las críticas que produjo su proposición expresó: "es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reforma que se dice ser revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletariados: ¡allá, a lo lejos!".

Heriberto Jara, en su oportunidad, criticó a la doctrina tradicional del derecho Constitucional en nombre de la cual se obstaculizaba la consagración de los principios por los que el pueblo había luchado por más de siete años y así declaró: "Los jurisconsultos y tratadistas sostienen que en una Constitución no puede consignarse el principio de la jornada máxima de ocho horas. Pero ¿qué es lo que ha producido esta tendencia?., nuestra Constitución tan libérrima, tan buena, resultó, como la llaman los señores científicos, un traje de luces para el pueblo mexicano", es decir, un cuerpo normativo incapaz de aliviar la explotación y la miseria que en México reinaba.

Macías afirmó: "Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre. La revolución quiere que los

mexicanos sean hombres civilizados que tengan la independencia económica para que puedan ser unos ciudadanos de la República y las instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la Nación".

Cabe mencionar la participación de Pastor Rouaix, quien siendo Diputado no encontraba o no tenía dotes de orador y según él prefería ser redactor. Con entusiasmo se dedicó a tratar de interpretar la voluntad de los Diputados, y sabiendo que José Natividad Macías, en Veracruz había estado integrando una legislación obrera, prefirió ponerse en contacto con él para crear una comisión especial que redactara un artículo en donde se captaran y redactaran las inquietudes. Pastor Rouaix invitó a Rafael de los Ríos, Secretario Particular del Ministro de Fomento, y fue así como esta comisión se dedicó precisamente a trabajar en el aspecto de la redacción.

Otros de los Diputados que destacan por su participación importante en las discusiones de dicho proyecto son: Jesús de la Torre, Víctor E. Góngora, Silvestre Dorado, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Dionisio Zavala, Manjarrez, Gracidas.

Así de las violentas discusiones surgidas del artículo 5o. fue precisamente el Diputado Alfonso Cravioto quien propuso se suspendiera la sesión y manifestó al respecto: "la conveniencia de que la comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyeron en el Artículo 5to., a fin de que, con toda amplitud, presentemos un artículo especial que será el más hermoso de todos nuestros trabajos; pues, así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus Cartas Magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el

orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados Derechos de los Obreros". De esta manera, la sesión se suspende y los Diputados se comprometieron a realizar un nuevo análisis de dicho artículo, para poder presentarlo de forma definitiva ante el Congreso, con el fin de que quedaran sólidamente garantizados los derechos de los trabajadores.

El Dictamen fue presentado ante el Congreso de manera definitiva el día 23 de Enero de 1917 y por entusiasmo de los asambleístas a propuesta del Diputado Héctor Victoria, aquel distinguido Yucateco que prendió la mecha de estas discusiones, se dispensaron los trámites reglamentarios y se puso a discusión de inmediato el dictamen. Finalmente, hechas las modificaciones pertinentes, se aprobó prácticamente en los mismos términos. Al concluir la votación del artículo 5to., se aprobó por unanimidad absoluta el nuevo capítulo denominado "Del trabajo y Previsión Social", votando afirmativamente 163 Diputados. Esta inolvidable y prolongada sesión se levantó a las diez quince de la noche del mismo día; surgiendo así el artículo 123 de la Constitución, con el cual quedaron garantizados los derechos sociales de los trabajadores en nuestro país.

Así es como nace una nueva concepción del hombre colectivo, del hombre sujeto a vínculos sociales, El legislador debe configurar las normas a efecto de que aquel derecho ya no sea tan sólo una forma de vida, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.

Por último, en base a las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que el artículo 123, además de establecer las bases necesarias para la

protección y ampliación de los derechos de los trabajadores, define una política gubernamental en materia laboral, que se integra con medidas tendientes a lograr la cabal aplicación de la Ley en materia de trabajo, la justicia en las relaciones obrero-patronales, el equilibrio entre los factores de la producción, la aplicación y mejoramiento de los sistemas de bienestar y la maximización del empleo en condiciones crecientes de productividad.

1.3.- Ley Federal del Trabajo.

El texto original del artículo 123 Constitucional, otorgó a las legislaturas de los Estados, la facultad de dictar las leyes reglamentarias del mismo. En tal virtud, a partir de 1917, cada una de las entidades federativas promulgó leyes de trabajo, que se ajustaron a los preceptos constitucionales. En pocos años floreció la legislación de trabajo. Sin embargo debido al problema creado por la aplicación de las leyes locales, surgió la necesidad de una codificación unitaria de la legislación laboral. El primer paso fue la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje por decreto presidencial, el 22 de Septiembre de 1927, la creación de organismos de previsión social, criterios sobre accidentes de trabajo y su indemnización.

Los años en que estuvieron vigentes las leyes del trabajo de los Estados fueron fecundos, porque tuvieron un efecto benéfico al empezar a reformar costumbres y prácticas en el mundo del trabajo y al hacer realidad muchos de los propósitos de los legisladores. Durante esta época, la Suprema Corte de Justicia fijó la interpretación de los preceptos constitucionales relativos al trabajo y, de manera principal, la función de las Juntas de Conciliación y

Arbitraje, que quedaron investidas de poder jurisdiccional como verdaderos Tribunales para resolver las controversias entre patrones y trabajadores. Las reformas constitucionales aludidas permitieron la "Federalización de las Leyes de trabajo".

a).- Primer proyecto de 1929.

La federalización de las disposiciones del trabajo en México se logró hasta el 6 de septiembre de 1929, en virtud de las reformas a la fracción X del Artículo 73 Constitucional, por medio del cual se facultó al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia del trabajo, dando fin en esa forma a la anarquía que prevaleció durante doce años. Sin embargo, es importante destacar que algunos de los estatutos locales, como el de Yucatán conocido también como Ley Alvarado, resultaron modelos de claridad y acierto, previniendo instituciones y formas procesales que no fueron mejoradas al sobrevivir la federalización legislativa. Sobre lo anterior, el Licenciado Felipe Remolina Roqueñi expone que: "La necesidad de federalizar las disposiciones del trabajo se hacía cada día más apremiante y para ello durante 1927 y 1929 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, expidió tres circulares las cuales sirvieron de antecedente, no sólo para la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sino también para lo posterior aprobación y promulgación de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931".⁶

⁶ Remolina Roqueñi, Felipe. **Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México**. 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p.124.

La primera Circular de fecha 23 de abril de 1926, informaba a los gobernadores de las entidades federativas, que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a través de su departamento de trabajo, era competente para conocer de los conflictos existentes, entre trabajadores y patrones de los ferrocarriles.

El 1ro. de marzo de 1927 se dictó una segunda circular, facultando nuevamente a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para conocer en lo relativo a problemas surgidos entre patrones y asalariados en la industria minera y petrolera.

Los mismos argumentos expuestos en la primera circular, para que esa dependencia conociera de los conflictos surgidos en la industria ferrocarrilera y en zonas federales, se hacían valer en esta segunda circular.

El fundamento legal se estableció en razón de que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y la Ley de Industria Minera, se declaraba a la minería y al petróleo como industria de concesión federal y por tanto era jurídicamente válida la intervención del Estado.

El 15 de marzo de ese mismo año, se dio a conocer un tercer acuerdo relativo al trabajo en la industria textil. Conviene considerar que durante el año de 1925 el ejecutivo había enviado a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional para el Distrito y Territorios Federales, que aprobado por la Cámara Baja pasó al Senado para su discusión, sin que se hubiera aprobado. Un año más tarde, el 20 de octubre de 1926, el mismo titular del ejecutivo, General Plutarco Elías Calles, envió a la Cámara de

Diputados en proyecto de adiciones a la Ley Reglamentaria para el Distrito y Territorios Federales, federalizando las disposiciones en ella contempladas. La medida, netamente política, estaba en contra del texto constitucional puesto que éste no facultaba ni al Congreso, ni al Ejecutivo de la Nación para legislar en materia de trabajo.

Así en junio de 1928, bajo la presidencia del General Plutarco Elías Calles, se proyectó la reforma de los Artículos 73, fracción X y 123 Constitucional, indispensables para poder promulgar una Ley Federal del Trabajo, pero antes de enviar el Congreso la iniciativa correspondiente la Secretaría de Gobernación convocó el 15 de noviembre de 1929 a una reunión a interesados y especialistas, para dar a conocer el proyecto del "Código Federal del Trabajo", el cual fue elaborado por los licenciados Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, este Código nunca entró en vigor por contener sensibles fallas en lo relativo a la sindicalización única y al arbitraje obligatorio sobre huelgas.

El 26 de julio de 1929, se leyeron las iniciativas de reforma de la fracción X del Artículo 73 y de la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucionales quedando facultado el Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, se habló además de la necesidad de federalizar las disposiciones de trabajo en aquellas ramas de la industria que fueran de vital importancia para la economía del país.

Por esa misma fecha, el poder ejecutivo propuso adicionar el proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 123 para el Distrito y Territorios Federales, como un Capítulo titulado disposiciones generales, quedando facultado el propio ejecutivo para organizar la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,

para aplicar la Ley en zonas federales e industriales cuyo establecimiento y explotación fueran motivo de una concesión o contrato federal y en los conflictos de trabajo que abarcaran dos o más entidades federativas también se adicionó el capítulo XXII que según proyecto leído en sesión del 16 de diciembre de 1927, no fue tomado en cuenta, y se propuso a cambio el capítulo XVIII mismo que fue desechado.

En vista de la necesidad de contar con algún instrumento legal para resolver estas cuestiones, el General Calles recurrió a sus facultades reglamentarias y emitió el Decreto el 23 de septiembre de 1927 con el cual estableció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que debía conocer los conflictos colectivos e individuales que se presentaran en: las zonas federales que abarcaran dos o más Estados, en las empresas cuyo establecimiento requiriera una concesión federal y cuando obreros y patrones se sometieran expresamente a la competencia del Tribunal Federal.

b).- Segundo proyecto de 1931.

El segundo proyecto de la Ley Federal del Trabajo ya no llevó el nombre de "Código" sino de "Ley" y fue elaborado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; redactado principalmente por el licenciado Eduardo Suárez y enviado para su aprobación a la Cámara de Diputados el 22 de mayo de 1931.

El 10 de julio de ese mismo año, las Comisiones Especiales de la Cámara Baja, rindieron su dictamen, y puesto el proyecto a discusión en lo particular, fue aprobado por unanimidad el 4 de agosto de 1931, pasando a la

Cámara de Senadores donde igualmente fue aprobado el 13 de agosto del mismo año, y enviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

La ley aprobada estaba integrada por once títulos:

Uno de los cuales se denominaba "Disposiciones Generales", se definía a los sujetos del derecho del trabajo, se estatuyó el principio de la libertad de trabajo y sus limitaciones legales, se fijaban las reglas generales sobre prestación de servicios y por último se enumeraban las fuentes del derecho obrero.

En otro título, se reglamentó lo relativo al "Contrato de Trabajo", se determinaron las formas usuales de contratación: el contrato individual y el contrato colectivo, estableciéndose la capacidad requerida, la forma de prestar el consentimiento; las estipulaciones obligatorias y las ilícitas y las formas que debían revestir los distintos tipos de contrato. Asimismo, se reglamentó los efectos del contrato de trabajo.

También se reglamentó sobre las "Horas de Trabajo", "Los descansos legales"; "salario mínimo", "Reglamento Interior de Trabajo", "Trabajo de mujeres y niños", "Obligaciones de Patrones y Trabajadores" y por último se reglamentó la "Modificación, suspensión o conclusión del contrato de trabajo", asimismo se reglamentó las "Formas Especiales de Trabajo", como el trabajo doméstico el de mar y vías navegables, el ferrocarrilero, el de campo, el de las pequeñas industrias, el de la industria familiar, el trabajo a domicilio en forma especial, el contrato de aprendizaje.

La Ley del Trabajo de 1931, contiene el principio de libertad sindical garantizado por la Constitución de la República y preceptúa la organización interna de los sindicatos como responsabilidad única y exclusiva de sus agremiados y consagra al igual que el Artículo 123 Constitucional, el Derecho de Huelga de los trabajadores.

Asimismo, los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales se reglamentaron tomando como criterio el principio del riesgo profesional. Sin embargo, el Gobierno Federal consideró en su exposición de motivos que la reglamentación en esta materia, tendría carácter provisional, pues era indispensable el establecimiento del seguro obligatorio.

En lo referente a las autoridades laborales, estas deberían procurar la solución pacífica de los conflictos entre los factores de la producción. Las juntas de Conciliación y Arbitraje son consideradas órganos Jurisdiccionales encargados de aplicar la Ley del Trabajo, pudiendo ser Jurisdicción Federal o Local. Las primeras deberían resolver toda controversia que afectaran los intereses de los trabajadores y patrones en las industrias que, por disposición Constitucional, quedarán bajo la competencia de las autoridades federales, y las segundas para resolver las controversias que se presentaran en relación con las industrias de jurisdicción local.

Para garantizar la correcta aplicación de la ley, se proponía en el proyecto un título que contenía disposiciones relativas a las responsabilidades de los funcionarios encargados de hacerla cumplir, y otro referente a las sanciones en que podían incurrir los patrones cuando no cumplieran con las obligaciones que la misma les imponía.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, se mantuvo sin cambios por un periodo aproximado de 40 años, hasta ser sustituida el 2 de diciembre de 1969 por la nueva ley federal de 1970, que entró en vigor el 1 de mayo de este mismo año.

1.4. Ley Federal del Trabajo de 1970.

Durante 1960, el Presidente de la República Adolfo López Mateos, nombra una comisión con la finalidad de preparar un anteproyecto de la Ley del Trabajo, dicha comisión estaba integrada por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Salomón González Blanco; por el maestro Mario de la Cueva, y por los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto locales como federales; Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano elaboraron el anteproyecto de Ley mismo que no fue presentado como tal, pero sirvió de base para las reformas Constitucionales y Reglamentarias realizadas durante el año de 1962.

En 1967 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, designó una segunda comisión formada por las personas antes indicadas nombrando además al Maestro Alfonso López Aparicio, como integrante de la misma. Dicha comisión terminó el anteproyecto en los primeros días de 1968 y fue presentado a los sectores obrero-patronales para su discusión.

Como resultado de la revisión y discusión realizados, el sector patronal consideró que sólo era necesario que se hicieran reformas procesales a la ley de 1931. Por su parte el sector obrero aceptó el proyecto en lo general; pero

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

Una vez incorporadas las observaciones pertinentes de los sectores el proyecto de ley se remitió a la Cámara Legislativa, quienes realizaron algunas modificaciones y finalmente después de su aprobación, entró en vigor el 1 de mayo de 1970.

Se puede expresar con certeza que estos derechos fueron ganados a través de la lucha de los trabajadores, sin embargo es importante destacar que aún persisten demandas en materia laboral que no han sido satisfechas. Por ello la ley federal del trabajo debe ser el instrumento legal que a través de un proceso de actualización permanente satisfaga las necesidades de los trabajadores derivada de la evolución económica del país.

En conclusión, entre las innovaciones más relevantes de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en relación a la Ley Federal del Trabajo de 1970 en materia de capacitación, se encuentran las siguientes:

Primero: La Ley de 1931 no define propiamente a la capacitación sino que únicamente en el artículo 128 proporcionó el concepto de "Contrato de Aprendizaje".

Segundo: De acuerdo al artículo 227 de esa misma Ley, el aprendiz podía ser examinado cada año a petición del mismo, por un jurado de peritos de los sectores obrero-patronales y por un representante designado por el inspector

del trabajo; aprobado este aprendiz se certificaba su habilidad para ejercer en el campo del aprendizaje.

Tercero: Esta Ley también señaló que el aprendiz debería tener escala y tiempo de enseñanza, y su retribución por cada escala.

Cuarta: Señaló también que los patrones deberían admitir un número no menor al 5% de los trabajadores con habilidades sujetándolos a las condiciones generales de trabajo.

Quinta: El contrato de aprendizaje, generaba el derecho de preferencia respecto a las vacantes que pudieran presentarse.

Sexta: En cuanto a la remuneración o salario del aprendiz, este era inferior al mínimo, fijado incluso por el mismo patrón, en la mayoría de los casos se pagaba en especie (habitación, alimento), o bien con otras ventajas económicas.

Las innovaciones relevantes, en cuanto a la capacitación de la Ley Federal de 1970, son las siguientes:

Primero: Se suprime el contrato de aprendizaje, sustituyéndose el título III, por el artículo 132 fracción XV, el cual señaló la obligación patronal de capacitar a su trabajador.

Segundo: En el artículo 159 señaló, el derecho de preferencia, antigüedad y ascenso en función a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

CAPITULO SEGUNDO

ELEMENTOS DE LA RELACION DE TRABAJO.

2.- Marco legal vigente.

2.1.- Relación de trabajo.

2.1.1.- Elementos de la relación de trabajo.

a).- Trabajador.

b).- Patrón.

2.-Marco legal vigente.

2.1.Relación de Trabajo.

El Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo vigente, señala que: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

"Contrato Individual de Trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquella por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

"La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos".

Al respecto Euquerio Guerrero interpreta al artículo 20 de la ley, señalando que éste complementa la idea de contrato de trabajo, al definir lo que se entiende por relación de trabajo, ya que esta no es más que consecuencia de aquella, ya que el propio artículo señala que los efectos jurídicos son los mismos. Señala además que es innecesario que el artículo en cuestión defina a la relación de trabajo, porque niega por completo, este tratadista, que esta teoría sea

acertada, ya que afirma que de aceptarse ésta se le negaría al trabajador cualquier derecho que naciera de la existencia de un contrato de trabajo.

El maestro Trucba Urbina interpreta también la redacción del artículo 20 de la Ley Federal de Trabajo vigente de una forma similar, al señalar que: "en virtud de que la ley concede al contrato de trabajo y a la relación de trabajo similares efectos jurídicos, porque esta última se da por la existencia de un contrato de trabajo, ya sea expreso o tácito, porque la voluntad del patrón es siempre definitiva para la creación de la relación de trabajo".⁷

Se ha venido considerando la posibilidad de no dejar fuera la realización por parte de los interesados, del contrato de trabajo, basados en la exposición de motivos al señalar que: "La doctrina y la jurisprudencia discuten, desde hace varios años, cual es la naturaleza de la relación que se establece entre el patrón y trabajador para la prestación de los servicios. La posición de la Teoría Contractualista cuyas raíces se remonta al derecho romano, sostiene que las relaciones jurídicas entre dos personas sólo pueden derivarse de un acuerdo de voluntades y en consecuencia la relación de un trabajador y un patrón debe configurarse como un "contrato".

Por lo contrario la Teoría Relacionista, ha llegado a la conclusión de que la relación de trabajo es una figura distinta a la del contrato, ya que en el contrato la relación tiene por objeto tan sólo el " intercambio de prestaciones " y la relación entre patrón y trabajador va más allá, ya que se propone garantizar " la

⁷ Trucba Urbina, Alberto. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. 6a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 124.

vida y la salud ", asegurándole un nivel decoroso de vida, siendo suficiente la existencia de prestación de servicio, independientemente del acto que le de origen.

En la Ley se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo, que se define como la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le de origen, y se adoptó la idea del contrato como un acto jurídico no indispensable para el nacimiento de la relación de trabajo y para el nacimiento de Derechos a favor de los trabajadores; pero que se tomó en cuenta dicho contrato para efectos de que no se le negara los derechos que nacieran de la existencia de un contrato de trabajo.

Cabe mencionar, que Erich Molitor, de la escuela alemana señaló la diferencia entre el Contrato de Trabajo y la Relación de Trabajo, indicando que consistía en que el primero es " un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro"; mientras la relación de trabajo es la "prestación de un trabajo".⁸

La teoría de la relación de trabajo, concretamente es la que sostiene que los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones se derivan precisamente de la prestación efectiva del trabajo y no de la celebración de un contrato, pero resulta que existen circunstancias especiales dentro de la relación de trabajo, en donde la voluntad de las partes no interviene, por ser cuestiones imperativas de la ley, como son por ejemplo: la jornada máxima, el salario

⁸ De la Cueva, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo**. Tomo III, 4a Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 184.

mínimo, vacaciones, aguinaldo, horas extraordinarias, prima dominical, prima vacacional; y otros mínimos de derechos que la Ley Federal del Trabajo señala para proteger a los trabajadores de los intereses mezquinos de los patrones.

2.1.1.- Elementos de la relación de trabajo.

a) Trabajador.-

En el marco de las disposiciones laborales vigentes, específicamente la Ley Federal del Trabajo, el artículo 8o. establece que: "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".

La problemática inicial para estudiar este tema, es saber a quien deben considerársele como trabajador y específicamente a quien son aplicables las normas establecidas por nuestra Ley Laboral, esto es, trabajadores que impliquen una relación de trabajo.

Del artículo antes citado, resulta que únicamente una persona física puede ser trabajador, pues si una persona va a prestar sus servicios a otra persona moral, entonces será intermediario, ya que sólo interviene en la contratación de otras personas quien forzosamente deben ser físicas, para que presten servicios a un patrón.

Por subordinación entendemos , la relación jurídica que se crea entre un trabajador y un patrón, en virtud del cual está obligado el primero, a prestar un

trabajo, a cumplir con sus obligaciones e instrucciones ordenadas por el patrón, con la finalidad de lograr el desarrollo de las actividades de la empresa.

Otros puntos relevantes de la subordinación se traduce en que precisamente tal concepto hace la diferencia en la relación de trabajo y otras prestaciones de servicios, las cuales se conservan aún en el marco del derecho privado.

Incluso la importancia de la existencia de la subordinación de trabajo, se refuerza con la causal de rescisión del trabajo sin responsabilidad para el patrón en el artículo 47 fracción II de la Ley Laboral, señala como causal de rescisión: "Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado". Esto significa que si un trabajador no se subordina a las instrucciones, órdenes y lineamientos que le indique el patrón en virtud de la relación del trabajo, es imposible entonces la existencia de tal relación, pues no se cumpliría el requisito de subordinación de trabajo.

b) Patrón.

La raíz etimológica de la palabra patrón proviene del latín pateronus, que significa carga o cargo del padre, era utilizado para designar la obligación de protección que tenía una persona respecto a otras, por ejemplo de un padre de familia hacia sus hijos, de la autoridad hacia los individuos de la comunidad, de los patricios a los plebeyos, significado que se fue desvirtuando hasta llegar a lo que ahora conocemos como patrón.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo vigente, señala que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

"Si el trabajador, conforme a lo pactado o la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos".

Su antecedente, lo encontramos en el artículo 4o. de la Ley de 1931, señalaba que la utilización de los servicios de una o varias personas, debía ser mediante contratos de trabajo, con lo cual incurre en el error de hacer necesaria la existencia del contrato de trabajo, lo que permitía que los patrones negaran la prestación de servicios del trabajador, dicho contrato no es indispensable para dar nacimiento a los derechos y obligaciones del trabajador y del patrón.

Juan D. Pozzo dice: "empleador es aquél que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio: en otros términos, el empleador debe ser el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada.

No es indispensable que las actividades del empleador sean permanentes. Puede ser de carácter accidental como ocurre en el caso del propietario de un inmueble, que construye en él por administración; tal propietario debe ser considerado como propietario de su propia obra y empleador con relación a todo el personal que trabaja en su obra".⁹

⁹ Briceno Ruiz Alberto. **Derecho Individual del Trabajo**. Editorial Hapewr Row Latinoamericana, México, 1985, p.p. 154 y 155.

La doctrina nos proporciona una definición de patrón o empresario "aquella parte que, en la relación laboral recibe la prestación ajena, con fines de lucro, la que contrata al trabajador para que le preste servicios; con rigor técnico al acreedor de la obligación de hacer en el contrato de trabajo".

CAPITULO TERCERO

CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

3.1.- Principales antecedentes en materia de capacitación y adiestramiento.

3.1.1.- Históricos.

- a).- Constitución.**
- b).- Ley Federal del Trabajo.**
- c).- Código Civil.**
- d).- Laudo Presidencial.**
- e).- Reglamentos.**
- f).- Decretos.**

3.1.2.- La capacitación en la época contemporánea.

- a).- Constitución.**
- b).- Ley Federal del Trabajo.**
- c).- Decreto.**

3.1.3.- Otros antecedentes en materia de capacitación.

- a).- Tratados y Convenios Internacionales.**

3.2.- La capacitación y el adiestramiento en el contexto actual del país.

3.2.1.- Definición del concepto capacitación y adiestramiento.

- a).- Capacitación para el trabajo.**
- b).- Capacitación en el trabajo.**

3.2.2.- La capacitación en el trabajo.

- a).- Marco legal vigente.**
- b).- El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.**
- b.1.- Comisiones Mixtas de Capacitación.**
- b.2.- Comites Nacionales.**
- b.3.- Consejos Consultivos Estatales.**
- b.4.- Consejo Consultivo.**

3.1. Principales antecedentes en materia de capacitación y adiestramiento.

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

Con el paso del tiempo las necesidades del hombre se hicieron más complejas, por lo que se requirió de una especialización en el desarrollo de las técnicas tanto de las artes como de los oficios que tienden a satisfacerlas; de ahí que quien dominaba una actividad, arte u oficio, adiestraba a otro a efecto de que existiera continuidad en el desarrollo de sus labores.

La transmisión de los conocimientos, el desarrollo de las habilidades, destrezas y actitudes encaminadas al desempeño eficiente de una determinada tarea, es la actividad de Capacitación que se ha dado en diferentes formas y que, de acuerdo a los adelantos de la época, ha requerido de aplicar técnicas cada día más avanzadas.

3.1.1. Históricos.

Las referencias históricas más importantes en cuanto al proceso inicial de capacitación en México se remontan a la época Prehispánica. Esta época se caracterizó por el proceso enseñanza-aprendizaje, que principalmente se dio en la elaboración artesanal de: alfarería, talabartería, arte plumario, tejeduría, cestería (tejido de fibras duras), tallado de piedras y maderas; instrumentos musicales, pintura, metalistería, textiles tejidos de fibras. Esta época comprende de los años de 1521 a 1810, la forma de impartir conocimientos y habilidades era, de manera directa, en donde las personas con experiencia y habilidades de un taller o fábrica, iniciaban a los aprendices en el proceso enseñanza-aprendizaje, surgiendo así la Escuela de Texcoco "Fray Pedro de Gante" en donde se aprendían los oficios de: carpintero, sastre, pintor, zapatero, escultor y otros semejantes posteriormente, se transformó esta escuela en Academia de Artes y Oficios en donde se atendían alrededor de 1000 alumnos por curso, surgiendo el Colegio Vasco de Quiroga, en Pátzcuaro en donde se impartían artesanías y rudimientos industriales. Asimismo, cabe destacar las "Leyes y Ordenanzas de Indias", de 1524, donde contenían normas respecto al régimen de trabajo, sobre todo en lo relativo al "aprendizaje", estableciéndose que: "si algunos indios jóvenes quisieran servir de voluntarios en obrajes, en donde se aprendían diferentes artes y oficios, tales como: oficial, mecánico, oficial de pluma (elaboración de trabajos con pluma de ave), platero, herrero, lapidero, cantero, albañil, pintor; si estos jóvenes realizaban con facilidad estas actividades, podían ser recibidos, garantizándoles su plena libertad".¹⁰

¹⁰ Cardoso Sámano, Alejandro. **La Nueva Ley Federal del Trabajo y el Aprendizaje en la Industria Azucarera Mexicana.** Facultad de Derecho UNAM, México, 1971, p.5.

Así fue, como se reglamentó el contrato de aprendizaje durante este período, señalándose como obligación la inscripción del aprendiz en el libro de registro del gremio; así también advertir al aprendiz y al maestro de las obligaciones a las que se comprometían, las cuales eran: las causas de rescisión, alimentación y vestido del aprendiz.

En el año de 1630, se creó la Escuela de Primeras Letras y Labores Manuales, en donde se aprendía a leer, escribir, coser, labrar, tejer, hacer telas, y finalmente, en esta época en el año de 1783, se fundó el "Colegio de Minería".

Otra referencia histórica importante en México fue en la época de la Post-Independencia que comprende los años de 1800-1884, la cual contiene importantes elementos de tipo jurídico. A continuación se describen las disposiciones relativas a la capacitación, ordenadas conforme al grupo al que pertenezcan, los principales antecedentes son:

a).- Constitución.

El Artículo 37 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856; señalando que: "las leyes del país procuraran mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte estimulando el trabajo y fundando colegios o escuelas prácticas de artes y oficios". Así, con este artículo surge la facultad legal para abrir colegios o escuelas prácticas, que representaban una verdadera capacitación para el trabajador. Este artículo se viene a fortalecer aún más con el siguiente precepto:

Artículo 32 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionado por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857; señalando que: "Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios".¹¹

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, no se contempló disposición alguna sobre la capacitación y el adiestramiento, únicamente se limitó a señalar en el artículo 123 fracción VI, lo siguiente:... "el salario mínimo del trabajador deberá ser suficiente para satisfacer sus necesidades, su educación y sus placeres honestos. En esta fracción, aún no se habla de manera concreta sobre la capacitación y el adiestramiento.

b).- Ley Federal del Trabajo.

En el Artículo 128 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se estableció que "Contrato de aprendizaje es aquel en virtud del cual una de las partes se compromete a prestar sus servicios personales a otra, recibiendo a cambio enseñanza en un arte u oficio y la retribución convenida". Esta ley también señaló que el aprendiz debería tener escala y tiempo de enseñanza y su retribución por cada escala: así como también los patrones debían admitir un número no menor del 5% de la totalidad de los trabajadores de cada profesión y

¹¹ Entorno Laboral, **Imposible afrontar el T.L.C. con obreros ilterados:** INEA, México. mayo 1992, p.24.

oficio que existieran en los centros de trabajo, sujetándose la jornada a las condiciones generales de trabajo, también se señalaron las causas justificadas del despido y las causas de separación del aprendiz.

Los aprendices eran examinados cada año o bien a petición de los mismos, por un jurado de peritos de los sectores obrero-patronales y por un representante designado por el inspector del trabajo; aprobados, se certificaba su habilidad para ejercer en el campo del aprendizaje, de acuerdo con el artículo 227 de dicha ley. Sin embargo en la práctica nunca se llevó a cabo, aunque es importante decir que es un claro antecedente a lo que hoy conocemos como constancias de habilidades laborales.

Cabe mencionar que el contrato de aprendizaje generaba el derecho de preferencia respecto de las vacantes que pudiera presentarse; el patrón podía despedir al aprendiz sin responsabilidad por faltas graves de consideración y faltas graves de respeto a él o a su familia; y por la incapacidad manifiesta del aprendiz para realizar el arte u oficio de que se trate. en cuanto al salario que percibían, eran inferiores al mínimo, fijado por las comisiones especiales en algunos casos podían pagarles en especies (dinero, habitación, alimentos) o bien en otra ventaja económica.

Cabe destacar que en esta ley, se adoptó un viejo sistema desarrollado por las escuelas de Alemania y Francia, para incorporar dentro de las empresas a los aprendices. Se estableció que el aprendizaje constituía una variedad del contrato de trabajo; lejos de constituir una forma de superación para el trabajador, esta figura se desvirtuó y se convirtió en una forma de explotación y de desconocimientos de los derechos que a favor de los trabajadores consagraba

dicho ordenamiento legal. Con el tiempo el movimiento obrero organizado del país, pugnó por la separación de la figura del aprendizaje en los contratos colectivos de trabajo, el rechazo del sector obrero no sólo se expresó en el ámbito nacional sino también en foros internacionales.

c).- Código Civil.

Este ordenamiento cuyo ámbito de aplicación fue el Distrito Federal y en el Territorio de la Baja California, establecía dentro de su Título XIII, denominado "Del contrato de obras de prestación de servicios" un capítulo especial para el "Contrato de Aprendizaje". Curiosamente esta ley no definió dicho contrato y en algunos supuestos equiparó al aprendiz con el sirviente, principalmente en lo que se refiere a las causas de justificación para el despido o para la separación del aprendiz.

Código Civil de 1884. En este ordenamiento legal en el título decimotercero, Capítulo V, Artículo 2534, estableció que: "Contrato de aprendizaje, es un acuerdo bilateral de voluntades, que debía efectuarse entre mayores de edad o menores legalmente representados, por escrito y ante dos testigos, debiendo constar la época, o circunstancias que se juzguen necesarias para que el aprendiz comience a tener alguna retribución". Esta ley mencionaba también la obligación de indemnizar al aprendiz cuando por despido de este se incumpliera con el plazo de enseñanza contratado en el caso de que estuviera percibiendo alguna retribución se le pagaba lo que faltaba hasta el momento de que terminara el contrato, si no la recibía, el juez era quien decidía. Existía la posibilidad de que el maestro o persona que celebraba el contrato, demandara el

pago de perjuicios al aprendiz por incumplir con el convenio, abandonando sin causa justificada la escuela o taller, antes del término convenido.

Las causas justificadas para el despido del aprendiz eran:

- I).- Inhabilidad del aprendiz para el arte u oficio respectivo; o
- II).- La insolvencia del maestro.

Las causas justificadas para que el aprendiz abandonara el aprendizaje son:

- I).- La necesidad de cumplir obligaciones legales contraídas antes del contrato.
- II).- El peligro manifiesto de algún mal o daño considerables.
- III).- Falta de cumplimiento, por parte del maestro, de las obligaciones que se hubieren impuesto con respecto al aprendiz.
- IV).- Enfermedad del aprendiz, que le imposibilitara para el trabajo.
- V).- Mudanza del domicilio del maestro a un lugar que no le conviniera al aprendiz.

d).- Laudo Presidencial.

Dictado por Porfirio Díaz para resolver los problemas laborales de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala, fechado el 4 de enero de 1907, señaló en su artículo 3ro. que: "Se establecerá en las fábricas el sistema de dar a cada obrero una libreta, con las contraseñas necesarias para su autenticidad, y en

la cual se anotarán los datos que se consideren necesarios, respecto a la buena conducta, laboriosidad y aptitudes del operario".¹²

e).- Reglamentos.

El Artículo 33 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1865, estableciendo que: "Los menores de catorce años no pueden obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores, a falta de ellos, la autoridad política. En su caso, fijarán el tiempo que han de durar y no se podrán exceder de cinco horas, en las que diariamente se ha de emplear al menor, y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre que el amo o el maestro use malos tratamientos para con el menor, y no provea sus necesidades según lo convenido, o no lo instruya convenientemente".¹³

f).- Decretos.

En el año de 1843, por decreto se crean las escuelas de agricultura, de artes y oficios; en la Academia de San Carlos se estableció la enseñanza de la agricultura, además de las ya tradicionales de pintura, escultura, y grabado (ilustración de libros).

¹² *Ibidem.* p. 394.

¹³ *Ibidem.* p. 11.

En 1845, por decreto del Tribunal de Comercio se creó la "Escuela de Comercio y Administración, siguiendo así el método de observación y práctica en determinada labor.

A partir del año 1856, se contempló la necesidad de fortalecer a la capacitación, esto se explica con la transformación a escuelas de artes y oficios para varones del exconvento de San Lorenzo y con la transformación a Escuela Industrial de Tecpan de Santiago.

Decreto de Gobierno por lo que se establece una escuela de artes y oficio' del 18 abril de 1856: Este decreto pretendió mejorar la condición del trabajador nacional mediante el establecimiento de escuelas de capacitación".¹⁴

3.1.2. La capacitación en la época contemporánea.

a).- Constitución.

El 1ro. de septiembre de 1977, el Licenciado José López Portillo en su primer informe de Gobierno, expresó que: "... además enviaré una iniciativa de reforma al artículo 123 de nuestra Carta Magna para elevar a rango constitucional, con el carácter de garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento, herramientas que consideramos de gran eficiencia para elevar su nivel de vida y combatir la desocupación".

¹⁴ *Ibidem.* p. 15.

En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 11 de octubre de 1977, se dio lectura a la iniciativa de decreto del Presidente de la República Lic. José López Portillo, la cual consistió en la adición de la Fracción XIII del apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la cámara de Diputados se consideró que el texto no debía ser de adición sino materia exclusiva de la Fracción XIII.

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

Asimismo se adicionó la Fracción XXXI, que a la letra dice lo siguiente: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a... "también será competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo..., respecto de las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores... para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de rama o actividades de jurisdicción local..."¹⁵

¹⁵ Dávalos, José. Artículo **Objetivos de la Capacitación y del Adiestramiento de los Trabajadores, en el Derecho Laboral en Iberoamérica**, 4a. Edición, Editorial Trillas, México, 1993, p.p. 356, 357, 358.

El debate en la Cámara de Diputados fue poco trascendental y el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad de votos pasando al Senado para sus efectos constitucionales. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1978, entrando en vigor el día siguiente a la fecha de su publicación.

b).- Ley Federal de Trabajo.

Con la aparición de la Ley Federal de Trabajo de 1970, se suprime el contrato de aprendizaje sustituyéndose el Título III, por el Artículo 132 fracción XV que señala lo siguiente:

Artículo 132.- "Son obligaciones de los patrones:

Fracción XV.- Organizar permanentemente 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, a las autoridades de trabajo de los estados, territorios y Distritos Federales.

Estos planes y programas 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 enseñanza”:

Esta misma Ley señala en el artículo 159 que: "Las vacantes definitivas o por una duración mayor de treinta días o cuando se cree un puesto nuevo, serán cubiertas por el trabajador más antiguo de la categoría inmediata inferior de la respectiva profesión u oficio. Si concurren dos o más trabajadores de la misma antigüedad, tendrá prioridad el más capaz y, en igualdad de circunstancias, el que tenga a su cargo una familia. Si el patrón cumplió la obligación prevista en el artículo 132, fracción XV, el trabajador al que corresponda el puesto deberá acreditar que posee los conocimientos y aptitudes, bien con el certificado que se le hubiese extendido al terminar los cursos o enseñanzas de capacitación o adiestramiento, con el certificado de algún instituto o un período de prueba no mayor de treinta días, por varios de estos procedimientos, o por alguna otra modalidad que se convenga. Si el resultado de la prueba no es favorable el trabajador, será llamado el que siga en antigüedad. En los mismos contratos colectivos se establecerá la manera de cubrir las vacantes cuando no exista dentro de la empresa ningún trabajador con los conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñar el puesto".

Con la aparición de la reforma constitucional de 1978, la Ley Federal del Trabajo de 1970 se vio en la necesidad de modificar y adicionar, diversas disposiciones en su capítulo relativo a la capacitación y el adiestramiento y al sistema que lo regula.

Así, en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1978, se reformaron los siguientes artículos: 3, 25, 132, 159, 180, 391, 412, 504, 512, 523,

526,527,528,529,537,538,539-F,876,877, 891 y 878 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo; asimismo se adicionó el Título IV, Capítulo III Bis, denominado: "De la Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores", que comprenden los Artículos 153-A al 153-X.

Cabe mencionar, que a raíz de las reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, se permitió elaborar un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento que entró en vigor el 1ro., de mayo de 1978, dicho sistema debía quedar abierto a las influencias del medio, ser eminentemente participativo, y estar dotado de flexibilidad, a fin de que pudiera adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales, sin necesidad de variar su estructura.

Este Sistema posee diferentes niveles de regulación los cuales son: Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, Comités Nacionales para Rama Industrial o Actividad Económica, Consejos Consultivos a nivel Estatal y Nacional, así como los respectivos Planes y Programas formulados para tal efecto y la expedición y registro de Constancias de Habilidad Laboral; el 5 de julio de 1978, apareció un organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para auxiliar a dicho sistema, cuya denominación fue Unidad Coordinadora del Empleo Capacitación y Adiestramiento (U.C.E.C.A.), a este organismo se le señala como atribución básica el manejo del Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento (S.N.E.C.A.), el cual tiene como primer punto: el estudio y promoción de la generación de empleos; segundo: la promoción y supervisión de la colocación de los trabajadores; tercero: la organización promoción, supervisión de la capacitación y el adiestramiento de todos los trabajadores; cuarto: la existencia de registros especiales.

Cuando al país se le presentaron problemas para alcanzar las metas de su desenvolvimiento y la Administración Pública Federal tiene que aprovechar de la mejor forma los recursos de la Nación, se estimó conveniente la desaparición de la U.C.E.C.A., organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y se planteó que sea la misma Secretaría la que tenga a su cargo las actividades correspondientes al S.N.E.C.A., ya que las atribuciones de la Dirección General del Empleo, forman parte de la estructura orgánica de la propia Secretaría y sus atribuciones son similares a las del organismo cuya desaparición se planteó.

Así, el 30 de diciembre de 1983, se decretó una reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, donde se planteó la desaparición de la Unidad Coordinadora del Empleo Capacitación y Adiestramiento, pasando sus atribuciones y funciones a la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Capacitación y Productividad, así como a la Dirección General del Empleo. Los Artículos que fueron reformados son: 153-K primer párrafo, 153-P fracción segunda, 153-Q fracción sexta, 153-T, 153-U primer párrafo, 153-V párrafo primero, 512-A al 512-F, 527-A y 539-C, 539-D, 539-E.

c).- Decreto.

Partiendo de la idea de que al proporcionar capacitación y adiestramiento, se propicia al incremento de la productividad y se aprovechan mejor los recursos humanos y naturales, se creyó conveniente que la capacitación y la productividad se integraran dentro de la Política Económica, en donde se

planteó un Sistema Nacional de Planeación, surgiendo de esta manera el Plan Nacional de Desarrollo, logrando así en primer término el proceso de planeación, programación y presupuestación a nivel Nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo, presentó 18 programas nacionales del Gobierno Federal. El 21 de agosto de 1984, por Decreto se aprobó uno de estos programas, el cual se denominó "Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1983-1988".¹⁶

Los objetivos que dicho programa pretende alcanzar son los siguientes:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad del crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere la economía, política y la sociedad en su conjunto.

Las estrategias para cumplir con dichos objetivos fueron los siguientes:

¹⁶ Secretaría de Programación y presupuesto. **Plan Nacional de desarrollo 1983-1988.** México, 1983, p. 200.

- **Fomentar y apoyar el incremento de la productividad** armonizando las políticas sectoriales, la asistencia técnica a las **empresas públicas, privadas y sociales**; la concertación de acciones entre los factores de la producción.
- **Consolidar la práctica de la capacitación y el adiestramiento en el trabajo**, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal en la materia.
- **Intensificar la capacitación para el trabajo**, mediante la coordinación de la infraestructura capacitadora de que disponen los sectores privados, el gobierno federal y el sector social.
- **Vincular la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica a las necesidades de la planta productiva**, de tal suerte que se limiten los efectos negativos entre mayores niveles de **productividad y empleo**.
- **Promover la mayor vinculación posible entre niveles de productividad y salario**.
- **Apoya el proceso de desconcentración de la actividad económica y de los servicios sociales**, a través de la descentralización de las acciones, proyectos y programas de capacitación y productividad al interior del país.

Este programa constituyó uno de los principales instrumentos que desglosa los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

El programa tuvo una perspectiva intersectorial dado que las dos variables que lo integran, capacitación y productividad, inciden en toda actividad económica, constituyendo así la base para la definición política en la materia a que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo.

Las estrategias del Programa Nacional de Capacitación y Productividad, estuvieron determinados por el imperativo de contribuir al cambio estructural y a la reordenación económica.

La estrategia para la reordenación económica se basó en la conformación jurídica administrativa Pública Federal, que consistía en la propia desgregación del propio programa en dos líneas de acción que son: el subprograma de capacitación de los sectores formal y social, el subprograma de capacitación y productividad del sector público.

El primero de estos subprogramas estuvo orientado a los trabajadores y empresas con relación contractual determinada por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Las acciones que comprendió dicho programa estuvieron encaminadas a fortalecer el marco jurídico-administrativo y a promover el cumplimiento de los ordenamientos vigentes, a través del apoyo a la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo y a la productividad en las empresas industriales, comerciales y de servicios.

Asimismo, como otra de sus acciones estuvo el fomento y apoyo a la capacitación y a la productividad del sector social, estableciéndose las metas y proyectos estratégicos para las diferentes dependencias y entidades que en él participan.

Entre los proyectos prioritarios que desarrolló el sector laboral, a fin de fortalecer las actividades normativas, de fomento y apoyo del Gobierno Federal en materia de capacitación y productividad, se encontraban.:

- **Modificar la Ley Federal del Trabajo.**
- **La campaña nacional de promoción de la capacitación y productividad.**
- **Estudio sectorial de capacitación y adiestramiento.**

Cabe mencionar, que este último tuvo como objeto definir con claridad la estructura de la demanda y oferta de la mano de obra calificada por sectores productivos, niveles ocupacionales y regiones, además de señalar los proyectos de inversión o reestructuración de las instituciones capacitadoras que permitieran ampliar o mejorar cualitativamente la oferta de capacitación.

3.1.3.- Otros antecedentes en materia de capacitación.

a).- Tratados y Convenios Internacionales.

México también ha participado en reuniones de gran trascendencia social y a firmado documentos tan importantes como la "Carta Internacional Americana" de Garantía social, signada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948, en su artículo 4to. determinó que: "Todo trabajador tiene derecho a recibir educación profesional y técnica para poder perfeccionar sus aptitudes y conocimientos, obteniendo de esta manera mayores ingresos en su trabajo y contribuir de modo eficiente al desarrollo de la producción. Para tal efecto, el Estado organizará la enseñanza de un oficio o trabajo determinado, a la que provea su formación cultural, moral y cívica".

México hasta la fecha ha ratificado 63 Tratados Internacionales en materia de trabajo, donde cabe destacar dos importantes Convenios relativos a la formación profesional o capacitación, los cuales forman parte integral de nuestra legislación, mencionando a continuación el primero de ellos:

Convenio 140.

Convenio relativo a la licencia pagada de estudios, fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1977.

Inicialmente se concibe a la licencia pagada de estudios como una licencia concedida a los trabajadores con fines educativos por un período

determinado durante las horas de trabajo y con un pago de prestaciones económicas adecuadas.

Partiendo de la conceptualización de la licencia pagada de estudios, desde la adopción de este convenio se ha determinado que la educación y la formación tengan el carácter de permanentes en relación con el desarrollo científico y técnico y la transformación constante del sistema de relaciones económicas y sociales; todo ello con la finalidad de que cada país cuente con un marco legal apropiado para la regulación de la licencia pagada de estudios con el similar propósito de que responda a los objetivos anteriormente citados.

También se reconoce que la licencia pagada de estudios es un medio eficaz para responder a las necesidades de superación de los trabajadores.

A continuación mencionó el segundo:

Convenio 142.

Este convenio trata sobre la orientación y formación profesional, el cual se encuentra integrado por 13 artículos entre los que destacan los siguientes:

- **Para alcanzar estos objetivos fue necesario establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional (Artículo 2do.)**

- Se sugirió que los "sistemas de formación profesional cubrieran todos los sectores de la economía todos los niveles de calificación y responsabilidad" (Artículo 4to.)
- "Las políticas y programas de formación profesional, deberían establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de acuerdo con la ley y la práctica nacional y otros organismos interesados " (Artículo 5to.)

Las ratificaciones formales de este convenio, serían comunicadas para su registro al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y sería obligatorio para aquellos miembros cuya ratificaciones haya registrado el Director General. (Artículo 6to. y 7mo.)

"El convenio 142 se creó con el propósito de que todos los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo adopten y lleven a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesional, estableciendo un vínculo entre este campo y el empleo; llevando a cabo tales políticas mediante servicios públicos de empleo.

Se consideró que las políticas y programas de formación profesional y empleo deberían tomar en cuenta lo siguiente:

- Las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo a nivel regional y a nivel nacional.

- **La fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural y la relación de éstos con los recursos humanos.**

Precisamente estas políticas y programas tendrían los siguientes objetivos:

- **Mejorar la aptitud del individuo para comprender su entorno social y laboral a fin de influir en ellos; además, "deberían ayudar a todas las personas en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar, y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones", por otra parte, "estas políticas y programas deberían aplicarse mediante métodos adaptados a las condiciones nacionales".**

Dicho convenio fue ratificado y aprobado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1978.

3.2. La capacitación y el adiestramiento en el contexto actual del país.

En México, la capacitación y el adiestramiento se instauraron 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 tales complementan instituciones básicas consagradas y desarrolladas a partir del Congreso de Querétaro de 1917.

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

3.2.1. Definición del concepto de capacitación y adiestramiento.

La capacitación y el adiestramiento son partes constitutivas del esfuerzo nacional en materia educativa y laboral. Desde este punto de vista, educación, aprendizaje y formación profesional dejan de ser mundos aislados para integrarse en una unidad coherente, alimentada por la actividad humana esencial que es el trabajo. A través de éste, el hombre se forja como tal, en tanto transforme el mundo que le rodea.

Por medio de la capacitación se pretende, no sólo desarrollar las calificaciones ocupacionales de los trabajadores sino también perfeccionar su nivel cultural y facilitar la adopción de responsabilidades individuales sociales, cada vez mayores en la vida cotidiana y en el proceso en el trabajo.

Por ser la más completa, y la que comúnmente se maneja en la actualidad, entendemos por capacitación, al "proceso mediante el cual el hombre desarrolla y perfecciona sus habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes, a través de un conjunto de conocimientos de un determinado campo tecnológico, para lograr una formación integral que responda a las exigencias de un determinado puesto de trabajo", y por adiestramiento entendemos al "proceso de perfeccionamiento de las habilidades para la adquisición de destrezas

psicomotrices a través de conocimientos teórico-prácticos elementales, que permitirán el desempeño de un determinado puesto en el trabajo".¹⁷

Considerando su dimensión operativa y teniendo en cuenta la población hacia la que se dirige, la capacitación y el adiestramiento son dos elementos de la acción empresarial más ampliamente conocida como, desarrollo de recursos humanos.

La optimización de los recursos humanos, adquieren dos modalidades¹⁸, las cuales son:

a) Capacitación para el trabajo.

Esta modalidad está definida como la habilitación de una persona que no tiene una relación formal de trabajo, y que mediante el desarrollo de sus capacidades puede ejercer un determinado puesto en el trabajo al que eventualmente puede tener acceso. La capacitación para el trabajo se atiende a través de programas gubernamentales.

b) Capacitación en el trabajo.

¹⁷ Valencia Aguirre, José Antonio. *Evaluación de la Capacitación*. INET Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, p.p. 18 y 19.

¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Terminología de capacitación y adiestramiento*. México, p.p. 24 y 25.

Esta segunda modalidad es la que nos interesa para efectos de la propuesta en el presente trabajo, es decir, se refiere a la habilitación o mejoramiento de un trabajador sujeto a una relación formal de trabajo. En otras palabras, la capacitación en el trabajo hace referencia a la obligación patronal de otorgarla y al derecho de los trabajadores a recibirla, para incrementar la productividad y mejorar el bienestar de los mismos.

Así es, como la capacitación en el trabajo se integra en el campo general del derecho laboral (educación obrera), y está dentro de una estrategia global de lucha de los trabajadores por una sociedad superior.¹⁹

3.2.2. La capacitación en el trabajo.

a) Marco legal vigente.

En el Título Primero, relativo a los principios generales, el artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo menciona que: ... "Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento en el trabajo".

En el artículo 7o. del título anterior hace referencia a que : ..."El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate".

¹⁹ Valencia Aguirre, José Antonio. *Ibidem.* p 52.

En el Título Segundo relativo a las relaciones individuales de trabajo, el artículo 25 menciona que: "El escrito en consten las condiciones de trabajo deberá contener ... Fracción VIII.- La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme lo dispuesto en esta Ley"...

En el Título Cuarto, Capítulo I, artículo 132 Fracción XV, nos habla de la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores. Asimismo en el Capítulo III-Bis de este mismo título, Artículo 153-A señala que: "Todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados de común acuerdo por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

La capacitación o el adiestramiento a que se refiere el artículo anterior, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su trabajo, salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrá impartirse de otra manera; así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeñe, en cuyo supuesto la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo (artículo 153-E).

Cabe mencionar que el artículo 153-F, únicamente enumera los objetivos de la capacitación, más no proporciona un concepto legal y claro de lo que debería entenderse por capacitación, el artículo antes mencionado únicamente

se limita a decir que: "La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

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

Como hemos visto, en nuestra legislación laboral existe un problema, en cuanto a que no se proporciona un concepto jurídico y específico sobre la **capacitación y el adiestramiento** ya que únicamente el artículo anterior menciona los objetivos, es por ello que creemos conveniente mencionar a manera de **propuesta los conceptos de capacitación y el adiestramiento desde un punto de vista legal, apoyándonos en algunas definiciones de estudiosos en la materia, así entenderemos a la capacitación como: "El desarrollo de aptitudes y habilidades del trabajador para que éste desempeñe, eficiente y eficazmente, sus actividades en un determinado puesto de trabajo, o bien para ocupar una vacante o puesto de nueva creación. Asimismo, la capacitación deberá prevenir riesgos en el trabajo e incrementar la productividad".**

"El patrón deberá comprometerse a impulsar la capacitación del trabajador, por medio del otorgamiento de becas que le permitan agilizar y actualizar sus conocimientos y habilidades, así como también proporcionarle la información sobre la aplicación de nueva tecnología e innovaciones de la empresa".

Por otra parte proponemos que al adiestramiento se le dé una definición legal de la siguiente manera: "El proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a un trabajador de conocimientos, desarrollarle habilidades y adecuarle actitudes indispensables para realizar, eficiente y eficazmente, las responsabilidades de su puesto en el trabajo".

Cabe mencionar, que el artículo 153-C nos habla de las "Instituciones o escuelas que quieran impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente deberán estar autorizadas y registradas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".

El artículo 153-G nos señala que: "Durante el tiempo que un trabajador de nuevo ingreso que requiera capacitación inicial para el puesto que va a desempeñar, reciba ésta, prestará sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo que rijan en la empresa o a lo que se estipule respecto a ella en los contratos colectivos".

El artículo 153-H menciona que: "Los trabajadores a quienes se les imparta capacitación estarán obligados a:

- **Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;**
- **Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento y cumplir con los programas respectivos;**
- **Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitudes que sean requeridos".**

Por otra parte el artículo 159 de la Ley Federal del Trabajo hace referencia sobre:

Las vacantes definitivas, las provisionales con duración mayor de 30 días y los puestos de nueva creación, serán cubiertos escalafonariamente, por el trabajador de la categoría inmediata inferior, del respectivo oficio o profesión".

Si el patrón cumplió con la obligación de capacitar a todos los **trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que ocurra la vacante, el ascenso corresponderá a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad. En igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador que tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que, previo examen, acredite mayor aptitud.**

Si el patrón no ha dado cumplimiento a la obligación que le impone el artículo 132 Fracción XV, la vacante se otorgará al trabajador de mayor

antigüedad y, en igualdad de esta circunstancia, al que tenga a su cargo una familia ...".

En el Título Quinto Bis, artículo 180 de la Ley Federal del Trabajo señala que: "Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciséis años están obligados a: ... Fracción IV.- Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley ...".

Por otra parte en el Título Séptimo señala lo relativo a las relaciones colectivas de trabajo lo cual en el artículo 391 se menciona que: "El contrato colectivo contendrá : ...

Fracción VII.- Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda;

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

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

El artículo 412, del título anterior señala que: "El contrato Ley contendrá: ...

... Fracción IV.- Las condiciones de trabajo señaladas en el artículo 391, fracciones ... y IX;

Fracción V.- 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 ...".

En el Título Once de la Ley Federal del Trabajo relativo a las Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales nos habla en su artículo 523 de la aplicación de las normas de trabajo que competen en sus respectivas jurisdicciones ... Fracción V.- Al Servicio Nacional de Empleo Capacitación y Adiestramiento.

Por otro lado el artículo 526 de este mismo título nos menciona que: "Compete ... a la Secretaría de Educación Pública, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que esta Ley impone a los patrones en materia educativa en intervenir coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título".

Cabe destacar que el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo señala que: "También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos que afecten ... obligaciones patronales en la materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores".

El artículo 527-A nos habla de: "En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores ... las

autoridades de la federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de éstos últimos".

b).- El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

Con la reforma constitucional de 1978, y posteriormente con las modificaciones hechas a la Ley Federal del Trabajo del 28 de abril de ese mismo año, se precisó la necesidad de crear el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento mismo que entró en vigor el 1o. de mayo de 1978 con el propósito de precisar las bases, condiciones y términos para llevar a cabo la obligación del patrón de capacitar a sus trabajadores, de acuerdo a sus necesidades de éste último. En la Ley Federal del Trabajo, Título Once, Capítulo IV hace referencia del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, concretamente en el artículo 537 nos habla de los objetivos que deberá tener dicho servicio los cuales se encuentran contemplados en la Fracción III y IV; la primera de éstas se refiere a organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores; y, la última de éstas, se refiere al registro de las constancias y habilidades laborales. El artículo 538 de que: "El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competan las funciones correspondientes, en los términos de su reglamento interior".

Cabe mencionar que el artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo menciona que conforme al artículo 538 y para efectos del 537, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde las siguientes actividades:

... Fracción III.- En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

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

e) **Aprobar, modificar o rechazar, según el caso los planes y programas de capacitación o adiestramientos que los patrones presenten;**

f) **Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar a los trabajadores, conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B;**

g) **Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto;**

h) **Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;**

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

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

a) **Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades; y,**

b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia".

Así de esta manera, en fecha 14 de agosto de 1985 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en donde se regula la estructura y funcionamiento de dicha secretaría, con respecto a la capacitación y el adiestramiento. El artículo 15 del citado reglamento, establece que: "Corresponde a la Dirección General de Capacitación y Productividad:

Fracción I.- Coordinar el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento".²⁰

El Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento se estructura en cuatro niveles, que son:

b.1.- Comisiones Mixtas de Capacitación.

La comisión mixta de capacitación y adiestramiento es un organismo que debe formarse en cada centro de trabajo por los sectores obrero-patronales, con igual número de representantes por cada sector (organismo bipartito y paritario).

²⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social Reglamento Interior, Serie Documentos Básicos Núm. 1, 2a. Edición, México, febrero 1993.

La primera función de las comisiones mixtas es "vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores" (artículo 153-I).²¹

La segunda función que la Ley Federal del Trabajo atribuye a las comisiones mixtas es la de "autenticar las constancias de habilidades laborales que la entidad instructora de cada empresa le expida a los trabajadores" (artículo 153-T).

La tercera función que la Ley le atribuye a las comisiones mixtas es cuando por ejemplo si en una empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia se refiere, el trabajador, mediante examen que practique la comisión mixta de capacitación respectiva acreditará para cual de ellas es apto" (artículo 153-V).

Con los artículos antes mencionados podemos decir que las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, constituyen la base del sistema nacional de capacitación y adiestramiento y su adecuado funcionamiento permitirá asegurar la calidad y eficiencia de las acciones que en la materia se efectúen en cada empresa del país. Asimismo constituye el canal de comunicación que permitirá a los trabajadores emitir opiniones, efectuar propuestas y exteriorizar sus inquietudes y expectativas en relación con los métodos y procedimientos utilizados para llevar a cabo las acciones de

²¹ Ley Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 11a. Edición, Editorial Impresora Apolo, México, noviembre 1994. p. 5.

capacitación implantadas en el centro de trabajo, lo que significa que los objetivos que se persiguen al integrar estas funciones, se alcanzarán únicamente con la participación activa de todos los sectores involucrados en el proceso.

Cabe mencionar, que el Licenciado Adolfo Tena Morales al respecto menciona que: "...La comisión mixta es el motor del sistema, porque es a partir de su creación que se lleva a cabo todo su proceso. De su vigor dependerá el ritmo a que marchen las tareas, así como la eficacia en que se realicen ...".²²

Cabe mencionar que aparte de las funciones que la Ley Federal del Trabajo atribuye a las comisiones mixtas, estas instancias poseen adicionalmente las siguientes actividades:

- Presentar el apoyo necesario en la detección de necesidades de capacitación y adiestramiento.
- Verificar que la empresa elabore su plan y programa de capacitación.
- Verificar que los cursos programados en los planes atiendan las necesidades de capacitación detectadas.
- Coadyuvar en caso conveniente, en la elaboración del plan y programa que se vaya a implantar.

²² Dávalos, José. Artículo: **Objetivos de la Capacitación y del Adiestramiento de los Trabajadores, en el Derecho Laboral en Iberoamérica**, dirigido por el Dr. Cavazos Flores Baltazar. 4a. Edición, Editorial Trillas, México, 1993, p.p. 356, 357 y 358.

- **Verificar que el programa de capacitación sea presentado ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para su autorización y registro.**
- **Vigilar que los cursos que se imparten a los trabajadores sean los autorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.**
- **Recabar de los instructores, la verificación de los resultados obtenidos por el trabajador participante, a efecto de estar en condiciones de autenticar las constancias de habilidades laborales.**
- **Promover la participación activa de los trabajadores, tanto para que se les capacite, como para sugerir que se les habilite como instructores.**
- **Llevar un registro actualizado de sus actividades y de los acuerdos que se realicen en cada reunión ordinaria o extraordinaria, a efecto de llevar un seguimiento escrito que les permita evaluar los resultados y alcances de su gestión.**
- **Llevar sugerencias o recomendaciones, en caso de que exista, al Comité Nacional de Adiestramiento en la rama industrial o actividad económica a que pertenezca la empresa donde esté constituida, a fin de coadyuvar en la elaboración de criterios y en**

el establecimiento de programas generales de capacitación o rama de actividad económica.

- Colaborar en la elaboración de criterios, procedimientos, sugerencias y medidas que mejoren la capacitación de la empresa.

Respecto a la obligación de informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sobre la integración y funcionamiento de las comisiones mixtas, es preciso distinguir los siguientes casos:

- 1.- Empresas que rigen sus relaciones laborales por contrato individual de trabajo y;
- 2.- Empresas que rigen sus relaciones laborales por contrato colectivo.

En el primero de los casos, la Ley en la materia establece que las empresas deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros 60 días de los años impares, los planes de capacitación y adiestramiento que de común acuerdo con los trabajadores hayan decidido implantar. Asimismo, deberán informar sobre la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de sus comisiones mixtas, (artículo 153-O).

En el segundo de los casos las empresas que rigen sus relaciones laborales mediante contratación colectiva deben éstas someter a la aprobación de

la Secretaría, sus planes y programas de capacitación dentro de los 15 días siguientes a la celebración, revisión, o prórroga de su contrato colectivo. (artículo 153-N).

b.2.- Comités Nacionales.

Los comités nacionales de capacitación y adiestramiento son organismos bipartitos y paritarios constituidos por patrones, sindicatos y trabajadores libres, que forman parte de una misma rama industrial o actividad específica y tienen el carácter de órganos auxiliares de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De conformidad con lo siguiente, las funciones que le competen a los comités son:

- Participar en la determinación de los requerimientos de la capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas.
- Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en los estudios sobre las características de la empresa, en cuanto a la maquinaria y equipo en existencia y en uso en las ramas industriales o actividades respectivas.

- **Proponer sistemas de capacitación o adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.**
- **Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento.**
- **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;**
- **Autenticadas las constancias de habilidades laborales, se harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de los comités nacionales.**
- **Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto.**

b.3.- Consejos Consultivos Estatales.

Estas instancias son órganos asesores formados por los gobernadores de cada entidad federativa y por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; por tres representantes de las organizaciones locales de trabajadores de cada estado y tres representantes de las organizaciones patronales

estatales. El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como secretario del consejo

Las funciones de dichos consejos, se encuentran en los reglamentos respectivos que cada uno de ellos expide, básicamente los consejos consultivos estatales asesoran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Las actividades que la ley laboral confiere a los consejos, son aquellas contempladas en los artículos 539 Fracción III y IV y el artículo 539-B.

b.4.- Consejo Consultivo.

Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a una rama industrial o actividad de jurisdicción federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social será asesorada por un consejo consultivo integrado por representantes del sector público, de las organizaciones nacionales de los trabajadores y de las organizaciones nacionales de los patrones, a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

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

El consejo consultivo será presidido por el secretario de dicha secretaria, fungirá como secretario del mismo el funcionario que determine el titular de la propia secretaria y su funcionamiento se regirá por el reglamento que expida el propio consejo.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO CUARTO

NECESIDAD DE PROTEGER AL TRABAJADOR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION LEGAL DEL PATRON A CAPACITARLO.

4.1.- Consideraciones.

4.1.1.- Repercusión social.

4.1.2.- Repercusión económica.

4.2.- Sanción administrativa que la Ley impone al patrón, en materia de capacitación y adiestramiento.

4.3.- Propuesta de regulación.

4.3.1.- Indemnización directa al trabajador.

4.3.2.- Mecanismos de obtención de la indemnización.

4.1. Consideraciones.

Para hablar de capacitación en el trabajo, primeramente debemos analizar y entender la situación de la educación en México, ya que ésta tiene mayor injerencia que la capacitación. La educación es de largo plazo, dirigida a formar cuadros técnicos y profesionales. La capacitación es de corto plazo y sus destinatarios son la población con menor nivel educativo y mayor necesidad de adaptación a la actividad económica. Sin embargo, la capacitación y la educación son procesos que no pueden desvincularse ya que uno es consecuencia del otro, en la actualidad no ha sido posible todavía, identificar y poner en marcha mecanismos y estrategias de articulación adecuadas.

Cabe destacar que estadísticas oficiales demuestran que desde el año 1917, hasta el período de 1984 a 1993, se presentan en México algunos avances en materia de educación, ya que la proporción de los trabajadores sin instrucción a primaria terminada disminuyó de 49 a 34%, mientras que la participación de los trabajadores sin estudios medios superiores y profesionales incrementó de 14 a 25%. Sin embargo en el año de 1993, el 60% de la población trabajadora del país percibía un ingreso menor al salario mínimo, porque no contaban con instrucción alguna o porque no habían terminado la primaria.

De las estadísticas antes mencionadas podemos decir, que aún faltan esfuerzos por realizarse, ya que existen rezagos notables en la educación, la importancia de que se imparta una educación integral y efectiva a los trabajadores es porque sus efectos estarían vinculados, no solamente a subsanar las deficiencias en la calificación de la mano de obra y apoyar de manera ágil a los trabajadores en la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades ante el proceso de cambio tecnológico acelerado, sino también a la readaptación de la mano de obra desplazada.

Cabe mencionar, que durante los casi 20 años que tiene de operar el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, no ha sido posible la identificación de una adecuada articulación, ya que los centros de capacitación, actúan aislados de los requerimientos que en materia de formación de recursos humanos demanda la planta productiva.

Las dificultades que presenta hoy día dicho Servicio Nacional, obliga a realizar una reforma a fondo del sistema de capacitación, no sólo en su curriculum sino también de los mecanismos a través de los cuales opera, con el fin de cambiar su estructura, hacerla más flexible y pertinente con las necesidades de la planta productiva, así como elevar la calidad de los programas y adaptarlos al cambio tecnológico a los nuevos perfiles ocupacionales que demanda el pueblo trabajador.

Entre los problemas más significativos que afectan el desarrollo adecuado de la capacitación e implican un enorme desperdicio de recursos humanos se encuentran:

- Primero:** Las acciones de capacitación que ha llevado a cabo el Gobierno Federal no han sido plenamente concertadas con los Gobiernos Estatales y Municipales, porque no han tomado en cuenta el perfil de la mano de obra y las especialidades demandadas a nivel regional y local.
- Segundo:** En México, en términos generales los sistemas educativos, de formación técnica y de capacitación, no están relacionados con el aparato productivo, es decir, la oferta de programas de educación y capacitación se estructuran en principio de manera escolarizada, en función de una caracterización de puestos que no necesariamente coinciden con la demanda del trabajo existente, ya que ésta se encuentra condicionada por el cambio tecnológico y las nuevas formas de organización para la producción. Por consiguiente la población se incorpora a programas educativos y de capacitación que no le garantizan su inserción al mercado de trabajo.
- Tercero:** Los centros de capacitación en nuestro país, actúan aislados de los requerimientos que en materia de formación de recursos humanos demanda la planta productiva, ya que los esfuerzos realizados por los centros de capacitación se encaminan a las áreas administrativas y de desarrollo humano, sin realizar diagnósticos que apoyen de manera objetiva sus actividades.
- Cuarto:** Otro problema que enfrenta hoy en día nuestro país, es que en la mayoría de los programas de capacitación de las empresas van orientadas a desarrollar habilidades y aptitudes específicas, en su

mayoría de carácter terminal, que responden a cuestiones monetarias y son carentes de una visión estratégica.

- Quinta:** Los patrones conceptualizan a la capacitación como una obligación, más que como un proceso sistemático permanente e integral que fortalezca la adquisición, actualización y el perfeccionamiento de los conocimientos y actitudes de un trabajador en un puesto de trabajo, en puestos de nivel superior o bien de nueva creación.
- Sexta:** La falta de conciencia de los patrones, para conocer de manera sistemática los factores que limitan su crecimiento y desarrollo, lo dejan en desventaja para lograr una estrecha comunicación y relación entre patrón-trabajador que redundaría en beneficio de la productividad.
- Séptima:** La investigación y los conocimientos de las condiciones de seguridad en el trabajo es limitado en México. Estadísticas oficiales nos demuestran que sobre riesgos de trabajo, se observa que, a pesar de los avances en la prevención y atención de las enfermedades y accidentes, la frecuencia y la gravedad de los riesgos es aún elevado, ya que el factor importante es la deficiente y escasa capacitación de los trabajadores, que se viene a reflejar en la mayor incidencia de riesgos entre los trabajadores más jóvenes.
- Octava:** El limitado desarrollo de la capacitación, se debe también, a las deficientes condiciones de trabajo, es decir, los bajos salarios, las jornadas excesivas, por mencionar las más importantes, condiciones

que resultan altamente desvinculados de la ganancia de la productividad.

Si bien es cierto que una de las funciones importantes de las comisiones mixtas se orientan a la organización y seguimiento de las acciones de capacitación, cierto es, que estadísticas presentadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, demostraron que en nuestro país la gran mayoría de las empresas no cumplen con la obligación legal de capacitación: ya que sólo 210 mil 789 comisiones mixtas se encuentran registradas y autorizadas en dicha Secretaría, mientras que el universo de empresas que conforman el Instituto Mexicano del Seguro Social, es de 650 mil empresas, lo que significa que la obligación patronal consignada en la Ley Federal del Trabajo sólo se cumple en un 32.4% y el 67.6 por ciento restante de las empresas son las que no cumplen con dicha obligación legal.

Cabe señalar, que son las empresas grandes y algunas empresas medianas las que cumplen con la obligación legal, aunque con algunos problemas, es decir, sus programas de capacitación son de corto plazo, destinadas preferentemente al personal con mayores niveles de calificación previa y los contenidos de dichos programas están lejos de responder a las necesidades de los cambios tecnológicos, en este sentido se estima que el número de trabajadores capacitados a través de esta modalidad es aún reducido y en la mayoría de los casos, los cursos ofrecidos, además de ser de corta duración pasa mucho tiempo para que nuevamente les impartan otros cursos más avanzados. De lo anterior podemos decir que esta situación limita al trabajador que llega a recibir capacitación, porque reduce su aprendizaje incremental en una época en que, a nivel internacional, se reconoce la importancia de la capacitación de por vida.

El 67.6% que comprende las empresas medianas y pequeñas, las cuales son la mayoría que no cumplen con la obligación legal de capacitar a sus trabajadores, y son precisamente éstas, las que concentran más de la mitad de la fuerza de trabajo en nuestro país, enfrentando problemas de infraestructura y asistencia técnica para el desarrollo de sus programas de capacitación, convirtiendo a los programas de capacitación en muchos de los casos, en una tarea limitada o en un simple formalismo: además existe por parte de los patrones, resistencia para invertir en la formación de capital humano.

Por último, la capacitación puede ampliar las oportunidades de empleo, ya que si existen trabajadores bien capacitados, las empresas podrán seleccionar tecnología que utilice más mano de obra, en vez de sustituirla por tecnología que impliquen mayores gastos al patrón. Actualmente los trabajadores deben cubrir nuevos parámetros de desempeño laboral que requieren flexibilidad, polivalencia, creatividad y responsabilidad, cualidades que se expresan en una mayor adaptabilidad del cambio y se crea un perfil ocupacional más amplio y variado.

4.1.1.- Repercusión social.

El promedio de escolaridad en México sigue siendo bajo en relación con países desarrollados como es el caso de Alemania, Japón, Estados Unidos, pero resulta también inferior al de algunos países en proceso intermedio de desarrollo que en años recientes han dado un impulso considerable al proceso

educativo, como es el caso de Corea del Sur, país cuyo promedio de escolaridad es superior a la secundaria.

Además de la insuficiente cobertura y retención en el sistema educativo, persisten obstáculos asociados a la calidad y a la deficiente vinculación con las necesidades del aparato. Un hecho que ilustra este problema es el del desempleo o subempleo entre los egresados de instituciones de estudios superiores y de centros de capacitación que no logran una inserción adecuada en el mercado laboral, en razón de un perfil profesional poco orientado a las necesidades reales de la demanda de recursos humanos. Por otro lado, estadísticas oficiales demuestran que, del total de profesionales medios y superiores del país, el 50% se encuentran inactivos, lo que significa costos sociales muy bajos.

Así, la deficiencia en el sistema educativo se traslada a la esfera de producción y significa para el trabajador limitaciones severas para su colocación y desarrollo en el medio laboral. Por todo lo anterior y ante la necesidad imperante de avanzar en el desarrollo social, la atención a la educación general adquiere un carácter urgente.

Los efectos de la respuesta del sistema educativo, por su propia naturaleza no pueden darse de forma inmediata. De ahí que la capacitación adquiera un papel estratégico en el desarrollo del país, su función estará vinculada, no solamente a subsanar las deficiencias en la calificación de la mano de obra y a apoyar de manera ágil y los trabajadores operativos y técnicos, sino apoyar al personal administrativo y gerencial en la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades ante el proceso de cambio tecnológico acelerado.

La capacitación en México, no ha desarrollado todo su potencial en la formación permanente de los recursos humanos. Los servicios que se imparten en la actualidad a través de una amplia red de instituciones muy heterogéneas de carácter público y privado dentro del sistema educativo, o los que se ofrecen en el interior de la empresa, si bien han mostrado una expansión considerable en la última década, tienen aún un enfoque limitado.

Se estima que la fuerza de trabajo que se incorpora anualmente a la actividad productiva es del 30%, la cual es de formación terminal o egresados de cursos de capacitación para el trabajo. Entre la población ocupada, la proporción de quienes tienen acceso a cursos de capacitación sigue siendo también baja.

La capacitación se ha entendido fundamentalmente como una etapa de corta duración en la preparación del trabajador para el desempeño de un puesto, pero son escasas aún las empresas que la asumen como una tarea permanente de actualización, motivación y superación personal.

Ante las deficiencias en la formación educativa general de la fuerza de trabajo (educación obrera), es común que la capacitación desempeñe una función supletoria, orientada a cubrir las deficiencias educativas de los trabajadores capacitados; con frecuencia, los cursos deben iniciarse con el esfuerzo de conocimientos elementales de la educación básica.

El entorno laboral del trabajador está conformado por diversos factores que favorecen o limitan su esfuerzo productivo. Además de un salario justo, las condiciones en que un trabajador realiza sus actividades, así como el medio ambiente social y económico en que se desenvuelve el trabajador y su

familia, influyen decisivamente en la productividad. Estas condiciones no han recibido la debida atención, el trabajador tiene que enfrentar un entorno social desfavorable para realizar su trabajo: tiempo excesivo de transporte, deficientes condiciones de vivienda, insuficientes oportunidades de acceso al esparcimiento, estos son de los problemas más comunes.

Elevar la productividad implica, proporcionar una efectiva capacitación al trabajador, que esto, a su vez supone la necesidad imprescindible de mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora. No obstante el esfuerzo realizado durante éstas últimas fechas, se han acentuado las diferencias sociales.

Las carencias en alimentación, salud, vivienda, de la clase trabajadora se vienen a reflejar desfavorablemente en su aprovechamiento en la escuela y en el desarrollo en el medio laboral.

Cabe mencionar, que la crisis económica actual del país, impide avanzar al ritmo requerido en el abatimiento de los rezagos sociales y es la clase trabajadora, la más desprotegida ya que las carencias siguen siendo lacerantes. En la actualidad son 25 millones de mexicanos, los que apenas cubren el 50% de sus necesidades mínimas de alimentación y reciben menos del 3% del ingreso familiar total, el acceso al sistema nacional de salud y a los servicios públicos son escasos y en mucho de los casos nulos y sus esperanzas de vida es inferior al de otras clases sociales del país.

Otro de los factores vinculados al entorno social en el que se desarrolla la actividad económica, un factor de importancia particular es la

conciencia colectiva sobre la base de eficiencia y calidad. Los países que cuentan con altos niveles de productividad han hecho de ésta un valor social altamente apreciado, inculcado desde etapas tempranas de la vida humana, enseñando en forma sistemática durante el proceso de escolarización y transmitido con el ejemplo familiar y laboral.

Así, en el caso concreto de México, si bien es cierto que, existen importantes esfuerzos orientados al impulso a la productividad en las empresas, cierto es, que existen limitaciones, ya que los programas que en la materia se implantan no tienen relación. No existe aún una conciencia colectiva de la productividad, entendida no como una forma de ser coercitiva o impuesta por la necesidad, sino como una forma de conducta orientada a la realización plena de las facultades humanas y el aprovechamiento óptimo de los recursos.

El reto que debe imponer el país, involucra a todos los sectores de la población nacional, basándose en el impulso significativo a la productividad, como un medio para aprovechar con plenitud los recursos que el país posee, desatar el potencial creativo de los mexicanos, fortalecer la competitividad económica y consolidar las bases para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

La insistencia en la formación y desarrollo productivo de los recursos humanos y el reconocimiento de su papel decisivo en el cambio tecnológico y estructural constituyen las bases para un cambio en beneficio del país.

Cabe señalar, que a través de la educación, inculcada y fomentada desde los primeros años de la vida, se establecen las bases del desarrollo

cognoscitivo, efectivo y psicomotor para la expansión ulterior de las capacidades intelectuales, culturales, laborales y organizativas. El fortalecimiento de estos elementos de conocimientos habilidades y aptitudes, adquiridos a lo largo del proceso educativo, constituye un requisito esencial para que la juventud de hoy pueda ampliar sus oportunidades de incorporación y desarrollo dentro del mercado laboral, promover el mejoramiento de sus niveles de vida y contribuir al uso más eficiente de los recursos de toda la sociedad.

Complementariamente al énfasis en la educación, la capacitación permanente de los recursos humanos adquiere hoy en día, una importancia relevante, ya que ante la necesidad de cambios profundos en la estructura productiva, en los esquemas de organización y en las tecnologías, la capacitación se plantea como un medio esencial, para la actualización, superación o readaptación ocupacional de la fuerza de trabajo; no sólo de aquella que habrá de incorporarse a la actividad económica sino de la que ya se encuentra activa y que habrá de tomar parte en la transformación económica del país.

La formación y desarrollo de una conciencia sobre capacitación en todos los grupos y sectores de la población y la conformación de un entorno social propicio en la formación de actitudes y valores orientados a estimular la participación y la creatividad, a evitar el desperdicio y a promover el uso más racional de los recursos, constituyen uno de los puntos más importantes en la estrategia del desarrollo de la capacitación.

La contribución plena de los recursos humanos a la productividad reclama, como una necesidad impostergable, el mejoramiento significativo de las condiciones en que se realiza el trabajo. Se subraya por ello la importancia de

mejorar las condiciones que determinan la seguridad física del trabajador, las que influyen en su salud, las que contribuyan a crear un clima favorable al desempeño de su función, entre ellas, la estabilidad en el empleo, la intensidad de la jornada laboral y los que repercuten en el nivel de vida del trabajador y su familia.

El trabajo se plantea así, no sólo como un medio digno para ascender a los satisfactores que determinan el nivel de vida, sino como un elemento para la realización personal.

Cabe destacar, que gran parte de los objetivos que en materia de capacitación y adiestramiento se plantean, es la de atacar y acabar con la desigualdad, por tanto, es indispensable forjar una conciencia solidaria hacia los estratos más desprotegidos, que permita compensar sus rezagos sociales mediante el desarrollo de mecanismos que faciliten su incorporación productiva al trabajo y la superación de sus necesidades más elementales para vivir.

Al insistir en la educación como un elemento indispensable para el desarrollo pleno de los recursos humanos, es para que se dé un impulso al movimiento nacional de calidad y productividad y sobre todo para que se eleven las condiciones de trabajo y por lo tanto de vida del trabajador y su familia.

4.1.2.- Repercusión económica.

Para ser competitivo, un país tiene que apoyarse en la calidad de sus productos y en precios bajos, logrados mediante una combinación eficiente de insumos, en vez de salarios bajos o la depredación del medio ambiente. La

competitividad fundada en salarios bajos y en la explotación irracional de los recursos naturales no es válida ni sostenible, ya que este tipo de ventajas tienden a desaparecer en la propia dinámica de la competencia o por el destrozamiento de los recursos naturales. Además la paz social es incompatible con un modelo de desarrollo, basados en salarios bajos.

La competitividad de un país no es fruto de acciones aisladas, sino resultado de combinar medidas que en conjunto alienten a la productividad. Estas medidas deben atender al desarrollo integral -salud, educación, capacitación, bienestar- de los trabajadores, a la edificación de la estructura básica, a la innovación tecnológica, a la eliminación de trabas burocráticas y a la seguridad jurídica.

La competitividad es un concepto que considera a la empresa como una unidad orientada al servicio cuyo primer requisito es el de producir eficientemente bienes y servicios de calidad que efectivamente satisfagan a los consumidores y que eviten pérdidas a la sociedad por deficiencias en los mismos. Al no cumplir con su objetivo, no sólo ocasionan una pérdida a aquéllos que los utilizan, sino ocasionan pérdidas a la propia empresa, que en tales condiciones verá necesariamente disminuida la demanda de sus productos y por lo tanto su propia capacidad de supervivencia. El concepto de calidad parte, en el fondo de un criterio de eficiencia que antepone de forma inteligente, a beneficios económicos de corto plazo altamente aleatorios, y sería una empresa de largo plazo que procuraría la permanencia de la fuente de trabajo y su engrandecimiento.

El mejoramiento de la productividad constituye un elemento fundamental para la inserción del país en el mercado mundial que implica la incorporación de innovaciones tecnológicas, cambios en la organización de la producción, modificación en el diseño e ingeniería de productos y la experimentación de nuevas formas de participación en los mercados, fortaleciendo áreas en las que el país ha sido eficiente e incursionado en otras en donde pueda ser competitivo.

En el marco del movimiento internacional de cambio tecnológico y globalización de la economía, un creciente número de empresas del país, con el apoyo de algunas instituciones de educación superior y otras organizaciones, han iniciado esfuerzos para el mejoramiento de la productividad con base en los principios filosóficos de la calidad total. Los valores en los que se sustenta el movimiento de calidad han trascendido de hecho el ámbito productivo, al que prioritariamente se han dirigido sus acciones y se han extendido, incluso en nuestro país, a organizaciones autónomas que contribuyen a su promoción y difusión, y a grupos organizados que procuran su extensión a la prestación de servicios públicos y al desarrollo de la vida comunitaria en general.

La proyección de la cultura de la calidad alcanza de hecho a todos los ámbitos de la vida humana; los principios que la nutren se convierten en un elemento de cambio fundamental en la esfera de la producción de bienes y servicios e influyen en el entorno inmediato del trabajador, su vida familiar y su vida social. La calidad puede contribuir no sólo al fortalecimiento de nuestra capacidad productiva sino al desarrollo generalizado de nuevas actitudes y valores en otros ámbitos de la sociedad: la prestación de servicios públicos, la salud, entre otros.

La calidad no es una meta en sí misma ni debe concebirse de manera aislada, es parte de un proceso integral y sistemático que incluye la selección de insumos, materiales, equipos, herramientas y procedimientos de trabajo; el diseño y la ingeniería del producto; los sistemas de comercialización y distribución, dicho proceso se origina y culmina en la satisfacción efectiva de los consumidores y usuarios de servicios, cuya exigencia, demanda y preferencia se convierten en nuevos insumos para reiniciar el ciclo. Por ello el esfuerzo de calidad no debe ser considerado como algo que se realiza por una sola vez, ya que constituye una forma de ser y de hacer, de carácter permanente, que nutre el proceso de manera continua.

La calidad no se relaciona de manera exclusiva con el proceso técnico de la producción sino fundamentalmente con el trabajo de las personas, es decir, el trabajo humano es el que modela y da significado y contenido a la calidad; son sus conocimientos relativos a los procesos y equipos, su dominio intelectual y la forma en que el trabajo se realiza, su propia capacidad de análisis y su creatividad, lo que se traduce finalmente en productos o servicios de calidad, elementos que distinguen esta nueva cultura de trabajo de las tradicionales formas de control y supervisión del proceso productivo.

Lo anterior refuerza la importancia reiterada a lo largo de esta investigación, de ampliar significativamente los esfuerzos educativos y de formación para el trabajo de la población, como elementos fundamental del impulso sostenido de productividad que requiere el país con urgencia y que constituye, igualmente, un imperativo en los años por venir. Sin embargo, la sola superación de la fuerza de trabajo no puede solventar los retos que plantea el mejoramiento de la calidad y la productividad; es preciso que de manera paralela

se desarrollen nuevas formas de dirección, administración y supervisión en las empresas, que se destinen mayores recursos a la incorporación y adaptación de nuevas tecnologías y al desarrollo de una mayor capacidad de penetración y anticipación de las características de los mercados. Asimismo, es indispensable el convencimiento de los empresarios de que la calidad no implica un gasto infructuoso sino una inversión redituable.

Para que en México se de un cambio económico profundo, debe reunir tres características esenciales las cuales serían: Capacitación (calidad), Productividad y competitividad, el cambio al cual nos referimos es de tipo económico y radica precisamente, en el imperativo de producir bienes y servicios que se encuentren en condiciones de competir a nivel mundial. Atender y anticipar sistemáticamente las preferencias de los consumidores así como desarrollar, en función de ellas y de manera eficiente, los ajustes requeridos en los procesos productivos y en las tecnologías en uso, serían éstas y las ya antes mencionadas condiciones fundamentales para enfrentar este cambio económico que requiere el país.

Por último, los problemas principales que enfrenta la calidad y la productividad en México, son los siguientes:

- Fuertes limitaciones en el aparato productivo para enfrentar el reto de la competencia externa provocada por problemas de baja calidad, elevados costos de producción y bajos niveles de productividad.
- Deficiencias educativas importantes en la fuerza de trabajo.

- En las empresas existe, escasa flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas condiciones de los mercados, rigidez en sus estructuras organizativas y funcionales, insuficiente preparación para asimilar las innovaciones tecnológicas y limitada integración con otras empresas con base en el concepto de cadenas productivas, son algunos aspectos que condicionan sus niveles de calidad y productividad.

4.2.- Sanción administrativa que la Ley impone al patrón, en materia de capacitación y adiestramiento.

El maestro Guillermo Cabanellas, nos define a la sanción administrativa como "la medida penal que impone el poder ejecutivo o autoridades en este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos, que se reducen a multas cuantiosas en ocasiones; en otros casos significan una inhabilitación por privar del pase, patente, autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad ..."

Otro ilustre tratadista, Garrido Falla, define a la sanción administrativa, no como castigo, sino como un medio represivo, que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello ..."

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés en general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consiente en la sanción por la ley tiene como consecuencia jurídica el castigo consiente en la sanción administrativa, estas pueden clasificarse en privativas de la libertad, como el caso de arresto que nunca será superior a 36 horas o de carácter patrimonial o bien económicas: multa, clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos.

El cumplimiento a la norma del trabajo, no puede quedar al arbitrio de las partes y menos aún tratándose del derecho del trabajo, que por su naturaleza reivindicatoria, impone de manera absoluta al patrón el cumplimiento de las normas protectoras del trabajo y del trabajador. Es por ello, que la Ley Federal del Trabajo otorga plena competencia a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para observar el estricto cumplimiento del patrón en la obligación de capacitar y adiestrar a su trabajador, observaciones que se efectúan a través del inspector del trabajo. (Art. 529 fracc. IV, 539 fracc. III, 540 fracc. I y III).

Así, la finalidad de la sanción administrativa es, exigir al patrón el cumplimiento de la obligación legal consignada en los artículos 153-A y 132 fracción XV, es decir, mediante la coacción se puede controlar la conducta del patrón, mediante la amenaza de que se le aplicará una multa de tipo económico (Artículos 992 y 994 fracción IV).

Ahora bien, partiendo de la idea de que la sanción administrativa, es consecuencia jurídica del incumplimiento que un deber produce en relación con el obligado (patrón), dicha sanción, hoy en día ya no cumple con la finalidad de exigir su cumplimiento, ya que la mayoría de las pequeñas y medianas empresas

son las que concentran más de la mitad de la fuerza de trabajo en nuestro país y son precisamente éstas las que no cumplen con la obligación legal de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, incumpliendo según ellas porque no tienen dinero para invertir en capital humano, ante esta situación la política que ha venido manejando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es la de exhortar a los patrones para que cumplan con dicha obligación legal, que si el problema es la falta de recursos económicos entonces que inviertan la multa que se les impone para capacitar a sus trabajadores.

4.3.- Propuesta de regulación

Hemos visto a lo largo de este trabajo la manera en que la capacitación y el adiestramiento han venido evolucionando en nuestro país, un tanto a la zaga del derecho del trabajo, puesto que a lo largo de muchos años se consideraron independientes de la actividad laboral, tan es así, que su regulación correspondía a una ley sustantiva civil, como contrato de aprendizaje.

Esto es, no había una separación tajante de cuestiones civiles y familiares que permitieran siquiera hablar de un contrato de trabajo y de otros derechos fundamentales de los trabajadores mexicanos; este marco de legislación común propició grandes conflictos que perjudicaron por mucho tiempo al trabajador al no haber una legislación protectora de sus derechos, que lo considerara en su situación real de desigualdad ante la clase patronal.

Un gran avance en el derecho laboral fue que se plasmaran en nuestra Constitución de 1917, los derechos fundamentales del trabajador y, sin

embargo, dentro de esos derechos no apareció la capacitación y el adiestramiento, que siguieron ligados al contrato de aprendizaje; esto contrariaba prácticamente todos los derechos elementales del trabajador.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no presentó avances en esta problemática, ya que adoptó el viejo sistema desarrollado por las escuelas de Alemania y Francia, para incorporar dentro de las empresas a los aprendices; es decir, este ordenamiento legal contempla al contrato de aprendizaje, el cual constituía una variedad del contrato de trabajo. Lejos de constituir una forma de superación para el trabajador, este contrato de desvirtuó y se convirtió en una forma de explotación y de desconocimiento de derechos que a favor de trabajador consagraba dicho ordenamiento legal y la Constitución de 1917.

Es hasta el año de 1970 en donde se separa el contrato de aprendizaje del contrato de trabajo, y se habla ya propiamente de la obligación que tiene el patrón de capacitar y adiestrar a su trabajador. Además se establece en esta nueva ley laboral el factor escalafonario que debía tomarse en cuenta para el ascenso del trabajador. Es así que hasta esta nueva ley podemos hablar del derecho a la capacitación, pero protegido aún de manera insuficiente.

En 1978, por decreto del presidente José López Portillo se eleva a rango constitucional el derecho del trabajador a recibir capacitación y la obligación del patrón a proporcionarla, es precisamente este decreto el que permite que en ese mismo año se hagan reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1970, además de crear el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, cuya atribución básica sería el manejo del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNCA), función que no se cumple

plenamente. Dentro de la política económica del país la capacitación ha adquirido en los últimos tiempos gran importancia ya que en el Plan Nacional de Desarrollo contempla dieciocho programas nacionales de los cuales precisamente el Programa Nacional de Capacitación y Productividad es el que sobresale dentro de sus objetivos.

Por lo anterior, creemos que la actual legislación conjuntamente con el sistema que estructura la capacitación, así como la política económica en relación a ésta, han sido superadas por la realidad imperante y eso nos muestra que el cumplimiento de la multicitada obligación es aún un caso de excepción en México. Esto nos lleva a pensar en la necesidad de adecuar nuestro marco jurídico a la realidad, justificando así la propuesta que más adelante se vierte.

4.3.1.- Indemnización directa al trabajador.

De la problemática planteada a lo largo del presente trabajo se deriva la necesidad de plantear nuevas y mejores leyes sustantivas y adjetivas, con el propósito de proteger al trabajador en lo relativo a la capacitación y el adiestramiento ya que como lo hemos venido diciendo en el transcurso de este trabajo, al proporcionar al trabajador una capacitación efectiva lo estarán dotando de cualidades importantes como por ejemplo: Subsanan deficiencias en la calificación de la mano de obra, incorporar nuevos y mejores conocimientos y habilidades al trabajador para incorporarlo más fácilmente a los cambios tecnológicos acelerados que se presentan en la actualidad; así como readaptar la mano de obra desplazada, logrando una realización personal del trabajador y sobre todo accediendo a una mejor posición socioeconómica, por eso,

consideramos la necesidad de adecuar las normas relativas a la capacitación proponiendo concretamente se adicionen artículos en la Ley Federal del Trabajo que establezca una indemnización directa al trabajador, ya que a falta de cumplimiento por parte del patrón lo deja en desventaja total, si consideramos los beneficios que traería consigo este derecho al ser proporcionado. Dicha indemnización tendría la finalidad, además de compensar al trabajador, de promover una cultura de cumplimiento de obligaciones patronales más efectivas.

En congruencia con nuestra propuesta de indemnización directa para trabajador afectado por incumplimiento del patrón, proponemos mecanismos que permitan al trabajador exigir una capacitación efectiva y en su caso la indemnización respectiva y de esa forma el patrón se sentirá más comprometido en el cumplimiento voluntario de su obligación.

4.3.2.- Mecanismos de la obtención de la indemnización.

El derecho sustantivo del trabajo tiende a la protección del trabajador, el derecho procesal laboral para ser congruente con la norma sustantiva debe tutelar al trabajador en el proceso, asimismo debe ser reivindicatoria la norma procesal por la influencia de la sustancia. El tribunal laboral se vale del instrumento del proceso a efecto de hacer efectiva la justicia distributiva, pues como ocurre en la vida, no son iguales el patrón y el trabajador tampoco pueden ser iguales en el proceso, es por ello que proponemos se adicionen artículos que contengan los medios para hacer exigible la obligación del patrón.

A continuación se mencionan las normas sustantivas que proponemos se adicionen a la Ley Federal del Trabajo, así como los mecanismos procesales en la materia:

Artículo 25-A.- En caso de que un trabajador haya cumplido tres años de prestación de servicios y no hubiera recibido capacitación y adiestramiento, podrá mediante solicitud escrita pedir al patrón el cumplimiento de dicha prestación.

Artículo 25-B.- Si formulada la solicitud por el trabajador, no hay respuesta por parte del patrón dentro del plazo a que se refiere el artículo siguiente, o la respuesta es negativa, tendrá el trabajador derecho a recibir una indemnización conforme a lo siguiente:

I. La indemnización consistirá en el importe de 45 días de salario por cada año de prestación de servicios.

II. Para la obtención de la indemnización podrá el trabajador ocurrir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, conforme al procedimiento especial previsto en los artículos del 892 al 899 de esta Ley.

III.- Para determinar el monto del salario, se consideran las disposiciones generales que establece este mismo ordenamiento.

Artículo 25-C.- El patrón deberá dar respuesta a la solicitud del trabajador, dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción.

En todo caso, el patrón deberá exhibir constancia escrita que contenga los cursos, planes y programas que de acuerdo a su perfil ocupacional requiera el trabajador y de no hacerlo, la Junta de Conciliación y Arbitraje deberá requerírsele haciendo uso de las medidas de apremio necesarias.

Artículo 52-A.- En caso de que un trabajador se separe justificadamente por causas imputables al patrón o bien sea separado injustificadamente, tendrá además de las prestaciones que otorga la Ley, el derecho a reclamar el pago de la indemnización por falta de capacitación y adiestramiento.

Artículo 52-B.- En el momento en que un trabajador haga valer su derecho a recibir capacitación y adiestramiento ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, continuará desempeñando su trabajo en los mismos términos y condiciones que lo venía haciendo hasta antes de su solicitud.

Artículo 518-A.- Las acciones de los trabajadores para reclamar el pago de indemnización por capacitación y adiestramiento, prescriben en dos meses, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible.

Artículo 784-B.- La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador y corresponderá probar su dicho al patrón cuando exista controversia en materia de capacitación y adiestramiento.

Artículo 804-A.- El patrón tiene además la obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos relativos a la capacitación y el adiestramiento.

La propuesta se justifica por las siguientes razones:

1a.- Consideramos que el plazo de tres años es suficiente para que un trabajador conozca y domine la actividad que desarrolla cotidianamente y está en aptitud de adquirir nuevos conocimientos y habilidades que le permitirán hacer uso de su derecho escalafonario.

2a.- El monto de la indemnización que se propone pretende no ser arbitrario y por lo tanto se determina en base al beneficio económico que potencialmente dejó de percibir un trabajador al no tener la oportunidad de asumir un trabajo mejor remunerado, que requiere de otros conocimientos y habilidades.

3a. Con los mecanismos de la obtención de la indemnización propuesta, se persigue, como objetivo no hacer nugatorio el derecho a la capacitación del trabajador, así como impulsar una nueva cultura de cumplimiento voluntario y consciente de la correlativa obligación patronal a proporcionarla.

Nuestra intención de mejorar la condición económica del trabajador y colocarlo en un plano de igualdad ante el patrón es clara y determinante en la propuesta que vertimos, ya que siempre va encaminada a proteger al trabajador, sin embargo, el éxito dependerá del efectivo apego a la Ley que las autoridades laborales observen en el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y al adiestramiento.

El desarrollo de la presente investigación nos permite llegar a las siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La importancia de la capacitación y el adiestramiento era evidente en la época prehispánica y se caracterizó por el proceso enseñanza-aprendizaje, una manera de impartir conocimientos era de manera directa.

SEGUNDA.- La primera referencia de tipo jurídico sobre capacitación y adiestramiento se realizó en la Constitución Política de 1857, la cual señaló la importancia de expedir leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando al que se distinguiera en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo, fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

TERCERA.- Pese a la trascendencia de la capacitación y adiestramiento, era regulada indebidamente por una ley sustantiva civil que la contemplaba como contrato de aprendizaje; es decir, no había una separación tajante de cuestiones civiles y laborales que permitieran hablar siquiera de un contrato de trabajo, mucho menos de otros derechos fundamentales de los

trabajadores; este marco de legislación común propició grandes conflictos que perjudicaron por mucho tiempo al trabajador, ya que no había una legislación protectora de sus derechos fundamentales.

CUARTA.- La problemática generada por la deficiente regulación del contrato de aprendizaje, acentuada por las disposiciones de la ley de 1931 que lo estableció como variedad del contrato de trabajo, contrariaba prácticamente todos los derechos por los que había luchado la clase trabajadora, pues lejos de constituir una forma de superación para ésta, constituía una forma de explotación disfrazada que desconocía sus derechos fundamentales, al grado que el salario del trabajador era la enseñanza recibida.

QUINTA.- Esta situación prevaleció hasta la ley de 1970, en la cual por fin se distingue al contrato de trabajo con independencia de cualquier otra figura jurídica lo que significó ya un avance meritorio, reforzado ocho años después al elevarse a rango constitucional el derecho a recibir capacitación.

Esta nueva jerarquía del derecho a la capacitación, necesariamente requería de órganos e infraestructura jurídica que velaran por su cumplimiento: el Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento y su reglamentación.

SEXTA.- El sistema implementado carece de visión estratégica y exhibe sus propias limitaciones, es decir se diseñó para aplicarse a empresas

grandes y no a pequeñas y medianas empresas que en nuestro país son en gran medida la base de nuestra economía.

SEPTIMA.- La educación es un factor primordial para la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, ésta debe ser integral y efectiva a efecto de subsanar la deficiencia en la mano de obra, adquisición de nuevos y mejores conocimientos y habilidades ante el proceso de cambios profundos y tecnológicos, readaptar la mano de obra desplazada, elevar el nivel económico del trabajador hacer uso del derecho escalafonario, aprovechar mejor los recursos naturales a su disposición.

OCTAVA.- Complementariamente al énfasis en la educación, la educación permanente de los recursos humanos adquiere hoy en día una importancia relevante ante la necesidad de cambios profundos en la estructura productiva, en los esquemas de organización y en la tecnología; la capacitación se plantea entonces como un medio esencial para la actualización, superación o readaptación ocupacional de la fuerza de trabajo que habrá de tomar parte en la transformación económica del país.

La capacitación y el adiestramiento se han entendido equivocadamente como una etapa de corta duración en la preparación del trabajador para el desempeño de un puesto en el trabajo; son mínimas las empresas que la asumen como una tarea permanente de actualización, motivación y superación personal.

NOVENA.- Los patrones conceptualizan a la capacitación como obligación más que como proceso sistemático permanente e integral, que fortalezca la adquisición, actualización y perfeccionamiento de los conocimientos del trabajador; por eso, es necesario concientizar a los patrones para que conozcan los factores que limitan su crecimiento y desarrollo y lo dejan en desventaja para lograr una estrecha comunicación con su trabajador que redundaría en beneficio de ambos.

DECIMA.- Es innegable que la falta de capacitación provoca graves consecuencias físicas, económicas, emocionales al trabajador.

DECIMOPRIMERA.- El entorno laboral del trabajador está conformado por diversos factores que favorecen o limitan su esfuerzo productivo. Además de un salario justo, las condiciones en que un trabajador realiza sus actividades como el medio ambiente social y económico en que se desenvuelve influyen decisivamente en la productividad. Estas condiciones en la actualidad no han recibido una debida atención, ya que el trabajador tiene que enfrentar un entorno social desfavorable para realizar su trabajo; es decir, tiempo excesivo de transportes, deficientes condiciones de vivienda, insuficientes oportunidades de acceso al esparcimiento, por mencionar sólo algunos de los problemas más comunes.

DECIMOSEGUNDA.- La capacitación y el adiestramiento son derechos trascendentes para el trabajador por lo que no debe dejarse al libre

arbitrio del patrón el cumplimiento de las normas que lo establecen y regulan, por lo que debe legislarse en la materia y establecerse mecanismos jurídicos que conjuntamente con un proceso de concientización de la clase patronal, contribuyan a crear una cultura de cumplimiento voluntario de las normas protectoras de los derechos de la clase trabajadora.

DECIMOTERCERA.- La previsión legal de una indemnización para el trabajador afectado en su esfera jurídico-económica por el incumplimiento del patrón a proporcionarle capacitación y adiestramiento sería lo más idóneo para retribuirle y compensarle el perjuicio sufrido por dicho incumplimiento.

DECIMOCUARTA.- La indemnización directa cumpliría funciones correctivas y preventivas, es decir debe ser suficiente para resarcir el perjuicio causado al trabajador al no recibir capacitación y adiestramiento, y por otro lado se pretende imponerla como sanción legal ejemplar, a efecto de que el patrón cumpla efectivamente con su obligación; a efecto de que sea más atractivo el cumplimiento que el tener que pagar la indemnización.

BIBLIOGRAFIA

BARBAGALETA, Héctor Hugo. Legislación Mexicana sobre Capacitación y Adiestramiento desde la perspectiva del Derecho Latinoamericano. Editorial. Porrúa de los trabajadores, Montevideo, 1993, 218 p.

BORREL Navarro, Miguel. Análisis Práctico Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 4a. Edición, Editorial Pac, México, 1990. 564 p.

BRICEÑO Ruiz Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Editorial Hapcwr Row Latinoamericana, México, 1985, 155 p.

CALDERA, Rafael, Derecho del Trabajo. 2a Edición, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1960, 609 p.

CARDOSO Sámano, Alejandro. La Nueva Ley Federal del Trabajo y el Aprendizaje en la Industria Azucarera Mexicana. Facultad de Derecho UNAM, México, 1971. p. 5.

CHANTAL López y Omar Cortés. El Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 y sus antecedentes. 2a. Edición, Editorial AntorchaMéxico, 1991, 436 p.

DAVALOS José. Artículo: Objetivos de la Capacitación y del Adiestramiento de los Trabajadores, en el Derecho Laboral en Iberoamérica, 4a. Edición, Editorial Trillas, México, 1993, 98 p.

DE LA CUEVA, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo**. Tomo III, 4a Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, 754 p.

DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. 4a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, 875 p.

Dirección General de Capacitación y Productividad. **Efectos de la Integración de Bloques Económicos Regionales en los Mercados del Trabajo**. México, 1994, 250 p.

Entorno Laboral, **Imposible afrontar el T.L.C. con obreros iletrados: INEA**, México, 1992, 66 p.

GARCIA Ordoñez, Juan N. ET ALL. **Antecedentes y Evolución del Artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal del Trabajo**. Editorial Popular de los trabajadores, México, 1981, 190 p.

GONZALEZ Díaz, Lombardo Francisco. **El Derecho Social y la Seguridad Social Integral**. Universidad Autónoma de México, México, 1978, 548 p.

GONZALEZ Salazar, Gloria. **Problemas de la mano de obra en México; Subempleo, requisitos educativos y flexibilidad ocupacional**. México, D.F., 222 p.

GROPPIN Jean, Pierre. **Clave para la formación de la empresa**. Barcelona, 1990, 211p.

GUZMAN Guerrero Josué. **Las autoridades del trabajo y su desarrollo histórico**. Editorial Popular de los trabajadores. México, 1981, 146 p.

HERRAIZ, María Luisa. **Formación de Formadores: Manual Didáctico.** Montevideo; CINTERFOR, 1994, 158 p.p.

MARTINEZ H. Sergio. **Ley de Capacitación y Adiestramiento.** México D.F., 65 p.

MEJIA S. Agudelo. **Certificación Ocupacional: Manual Didáctico.** Montevideo: CINTERFOR, 1993, 146 p.

NACIONES UNIDAS. **Manual de proyectos de desarrollo económico: Estudio preparado por el Programa de Capacitación y Adiestramiento en materia de desarrollo económico.** México, D.F., 1958, 264 p.

OLVERA Joao, Batista Araujo. **La Empresa: El aprendizaje como parte del negocio.** Montevideo: CINTERFOR, 1994, 158 p.

REMOLINA Roqueñí, Felipe. **Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México.** 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, 334 p.

RICHTER L. **Necesidad de formación profesional: Determinación control y seguimiento.** Montevideo, CINTERFOR, 1987, 109 p.

RODRIGUEZ Estrada Mario. **Motivación al trabajo.** México, D.F.; 1988, 80 p.

TRUEBA Urbina, Alberto. **Derecho Social Mexicano.** 4a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, 563 p.

TRUEBA Urbina, Alberto. **Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.** 6a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, 584 p.

VALENCIA Aguirre, José Antonio. Evolución de la Capacitación: INET. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, D.F., 54 p.

OTRAS FUENTES

Secretaría de Programación y Presupuesto. **Plan Nacional de Desarrollo, México, 1983, 200p.**

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. **Reglamento Interior**, Serie Documentos Básicos No. 1, 2a. Edición, México, D.F., Febrero de 1993, 27 p.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Subsecretaría B. **Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988.**, México, Agosto de 1984, 189 p.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. **Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994.** México, 1990, 91 p.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. **Terminología de Capacitación y Adiestramiento.** México, marzo 1980, 145 p.

SILICEO, Alfonso. **Capacitación y Desarrollo del Personal.** 3a. Edición, Editorial Limusa, México, 1982, 152 p.

LEGISLACION

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 11a. Edición, Editorial Impresora Apolo S.A. de C.V., noviembre de 1994, 455 p.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2a Edición, Editorial Trillas, México, D.F., abril de 1995, 144 p.