

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
Y COLEGIO DE CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**"LA EFICACIA DEL SISTEMA MEXICANO DE
CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
UN MODELO DE ANALISIS"**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO LABORAL

PRESENTA:
NORA LETICIA ALANIS DIAZ

CD. UNIVERSITARIA

OCTUBRE DEL 2000

TM
K1
FDYCS
2000
.A4



1020145884

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
Y COLEGIO DE CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**"LA EFICACIA DEL SISTEMA MEXICANO DE
CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.
UN MODELO DE ANALISIS"**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO LABORAL**

P R E S E N T A ,
NORA LETICIA ALANIS DIAZ

CD. UNIVERSITARIA

OCTUBRE DEL 2000

309 912. Virtun

TH
K1
FDYCS
2000
.A4



FONDO
TESIS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
Y COLEGIO DE CRIMINOLOGÍA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***“LA EFICACIA DEL SISTEMA MEXICANO DE
CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO.
UN MODELO DE ANÁLISIS”***

TESIS
que para obtener el Grado de
Maestro en Derecho Laboral

Presenta

NORA LETICIA ALANIS DÍAZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2000

AGRADECIMIENTOS

La aventura del trabajo intelectual no se puede realizar en soledad. Este trabajo ha contado con la fortuna de recibir toda clase de colaboración para llegar a su presentación final.

Dos personas generaron este trabajo: mis padres, DR. JUAN ALANIS OCHOA y MARINA DÍAZ DE ALANIS ; y otras dos lo motivaron: mis hijos: ORLANDO DE JESÚS ISLAS ALANIS y LETICIA ISLAS ALANIS.

Amigos, colegas, alumnos y toda clase de personas fueron permitiendo, con su colaboración que yo pudiera ir concretando este objetivo.

Uno de los apoyos más importantes que recibió este trabajo fue de nuestra Alma Mater, la Universidad Autónoma de Nuevo León, a través del Programa de Apoyo a Profesores para la conclusión de estudios de posgrado. Mi más profundo reconocimiento a las autoridades que se han preocupado por elevar el nivel académico de los miembros de nuestra comunidad universitaria formando más y mejores profesores e investigadores, particularmente al Lic. Helio Ayala Villarreal quien nos ha puesto su esfuerzo personal como ejemplo de que las cosas pueden hacerse y hacerse con excelencia.

El mayor de mis agradecimientos a mis asesores, Dr. Rodolfo Garza Garza y M.A. María Blanca Elizabeth Palomares Ruiz, quienes enfrentaron la rebeldía de mi ignorancia e inexperiencia con enorme paciencia, amor por la cátedra y sobre todo con un desprendimiento generoso de conocimiento y talento.

Nunca me faltó en encontrarme en el camino con personas que además de su gran profesionalismo, se destacan por su profundo espíritu de servicio. Gracias por su apoyo incondicional a los Licenciados Alicia Martínez Aguilar, Edith García Hernández, Joaquín Félix Félix y a los Ingenieros Miguel Cortéz Delgadillo y Eduardo Peláez Hernández.

A todos mil gracias y cuenten con mi compromiso de responder con lealtad a su generosidad.

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	i
PRIMERA PARTE ESTRUCTURA DEL SISTEMA	
CAPÍTULO I ELEMENTOS NORMATIVOS	2
A. La Capacitación como norma de rango constitucional	2
B. Elementos Fundamentales	5
1.- El Procedimiento de Implementación – Ejecución	6
a) Integración de la comisión mixta de capacitación y adiestramiento	8
b) Elaboración y registro de los planes y programas	10
c) Expedición y reporte de constancias de habilidades laborales	14
2.- Los objetivos de la capacitación y adiestramiento	15
C. Elementos de Complementación	21
1.- La capacitación en el contrato colectivo	22
2.- Sujetos obligados y sanciones para el caso de incumplimiento	24
3.- Autoridades competentes	31
a) Autoridades administrativas	31
b) La inspección en el trabajo	36
c) Juntas de conciliación y arbitraje	40
CAPÍTULO II. ELEMENTOS OPERATIVOS DE ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO.	42
A. La Capacitación bajo el Concepto de “Formación de Recursos Humanos”	42
B. Diagnóstico de Necesidades	45
C. El Procedimiento de Implementación desde el Punto de Vista Administrativo	50
1.- Planeación	50
2.-Operación	51
3.-Evaluación	54

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DEL SISTEMA POR CORRELACIÓN DE ELEMENTOS

CAPÍTULO I. DESCRIPCIÓN DEL MODELO METODOLÓGICO DE ANÁLISIS	58
A. Conceptos Esenciales	58
1.- Capacitación y adiestramiento frente a educación y formación	58
a) Orígenes del término	58
b) Terminología utilizada y su significación	60
2.- Positividad y eficacia frente a seguridad y legalidad	62
a) Positividad	65
b) Eficacia	67
c) El punto de coincidencia	69
B. Estructura del Modelo	73
1.- Elementos	74
a) Administrativos	74
b) Jurídicos	75
2.- Esquema	76
CAPÍTULO II. LA INDISOLUBLE CORRELACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA	79

TERCERA PARTE

EVALUACIÓN DE CONDICIONES Y PROBLEMAS DE APLICACIÓN

CAPÍTULO I. LA CAPACITACIÓN EN LA EMPRESA MEDIANA Y PEQUEÑA EN NUEVO LEÓN . EVALUACIÓN DE CONDICIONES .	91
A. Qué . Obligaciones Frente a Necesidades	91
B. Cómo. Planes y Programas Frente a Productividad	95
C. Cuándo. Planeación, Cumplimiento, Incumplimiento	100

CAPÍTULO II.	PROBLEMAS DE APLICACIÓN Y PROCESOS DE CAMBIO	105
A.	El problema educativo como antecedente. Calidad y Productividad	105
B.	La Problemática Jurídica: Simplificación como Sistema y Eficacia como Objetivo	109
	CONCLUSIONES	122
	EPÍLOGO	146
	BIBLIOGRAFÍA	148
	ANEXOS	155

INTRODUCCIÓN

Una pregunta sin respuesta: la eterna búsqueda de la realización personal. El hombre -entendido en su más puro concepto literario y filosófico, que no como término que desdeña y excluye la maravillosa naturaleza femenina-, desde siempre busca, descubre, averigua, indaga, prueba, inventa, examina, transforma. Es parte de su naturaleza el continuo movimiento no sólo de su cuerpo, sino de sus ideas, impulsados ambos por la fuerza de los sentimientos. Un movimiento rudimentario o desarrollado, bondadoso o malévolo, brillante o absurdo, pero permanente. Para el ser humano descansar resulta ser una forma de morir.

La Ciencia y la Filosofía, únicos y esenciales parámetros de abordaje en los temas fundamentales de la vida del ser humano se han ocupado de ir construyendo las respuestas al anhelo de conseguir “una vida mejor”. Desde las cavernas hasta los *edificios inteligentes*; desde las hierbas medicinales hasta la cirugía láser; desde la Ley del Tali3n hasta las cortes internacionales; desde las se1ales de humo hasta la cibern3tica, es enorme el n3mero de aportaciones que tanto la ciencia como la filosof3a, cada una en el 1rea de conocimiento respectiva han aportado para realizar lo que ahora llamamos *evoluci3n*.

No obstante, existe un espacio fundamental sin el cual los dem1s simplemente no podr3an ser: la aprehensi3n del conocimiento. El proceso de ense1anza-aprendizaje es quiz1 el m1s caracter3stico en el ser humano y tal vez por ello, el m1s inacabado. Es por ello que una preocupaci3n permanente de la humanidad ha sido la preservaci3n, transmisi3n y desarrollo del conocimiento.

Sin embargo podemos descubrir a trav3s de la historia, una especie de l3nea imaginaria que separaba dos categor3as de conocimiento: el emp3rico y el cient3fico. Pareciera que aquel individuo que optara, en su plan de vida, por dedicarse a un oficio eminentemente “manual”, estaba pr1cticamente condenado hasta la muerte a una renuncia t1cita a la

adquisición de conocimiento científico, artístico o filosófico alguno, pues, evidentemente, le “resultaban innecesarios”.

Sí, aparentemente todos los conocimientos no habían servido al mundo para descubrir que estamos llamados a una continua búsqueda de saber, a encontrar abundancia de cosas que colmen nuestra ansia de evolución verdadera y trascendencia.

Después de miles de años ¿han cambiado los criterios?, ¿se han modificado los parámetros?, ¿hemos descubierto nuestra verdad sobre lo que es fundamental?

En 1789¹ la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señaló expresamente que:

De afirmaciones como ésta, contenidas en los cuerpos legales de muchos países y de diversas épocas, se deriva la *conciencia* por parte del Estado de reconocer la necesidad del hombre de realizar el binomio educación-trabajo, y consecuentemente intervenir de manera directa y activa en su ejecución y protección.

De este modo nuestra legislación, incorpora expresamente el derecho a la educación y el derecho al trabajo con una solidez absoluta, ya que se encuentran contenidos en los artículos 3o., en el primer caso y 5o. y 123 en el segundo, de nuestra Ley Fundamental.

Sin embargo la ley fue más allá, creando un vínculo ideal entre el trabajo y la educación y lo denominó CAPACITACIÓN y ADIESTRAMIENTO.

¿Cómo surge la idea de esta vinculación?, ¿qué forma adquiere ésta y cuáles son sus elementos esenciales?, ¿por qué la necesidad de “mezclar” la educación y el trabajo?; estas y otras interrogantes surgen de la simple lectura de disposiciones legales como el artículo 132, fracción XV de la Ley

¹ Margadant, Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho, p. 266

Federal del Trabajo que reza: *Son obligaciones de los patrones: (...) XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores en los términos del capítulo III bis de este Título, y de ellas surgió el objetivo fundamental de este trabajo.*

El estudio se realiza dividiendo la problemática en tres partes principales:

- la PRIMERA PARTE, que hace referencia a la estructura y los elementos tanto conceptuales como legales y administrativos, de lo que en el cuerpo de la investigación denominaremos “Sistema General” (o propietario) siguiendo un método casi exclusivamente descriptivo y ocasionalmente crítico;
- la SEGUNDA PARTE propone un “modelo metodológico” es decir un instrumento de estudio , análisis y evaluación tanto del Sistema General como de sistemas particulares que se denominarán “sistema cliente” buscando una construcción de tipo inductivo y nuevamente abarcando elementos jurídicos y administrativos básicos con un abordaje científico y filosófico ;
- la TERCERA PARTE, consiste fundamentalmente en la utilización del “modelo” para observar, como a través de un microscopio, los elementos de ambos sistemas utilizando metodología descriptiva, analítica y crítica y vinculándolos con hechos reales²para finalmente llegar a conclusiones que permitan, por lo menos de manera parcial emitir un juicio sobre la eficacia del SISTEMA MEXICANO DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO y los sistemas-cliente que de aquel se derivan, o con el cual subsisten.

Ahora bien ¿cuál es la razón de ser de esta investigación? Resulta paradójico afirmar que una pregunta, tan sencilla en apariencia, tenga una respuesta que implica cierta complejidad.

Primeramente la institución objeto de estudio, es decir el SISTEMA

² Los hechos referidos se toman fundamentalmente de la realidad social y laboral mexicana, en un período comprendido entre 1978 – 2000.

MEXICANO DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO, una de las mejor y más ampliamente reguladas (esto se evidenciará en el contenido mismo del trabajo), además de existir jurídicamente, tiene desde el punto de vista administrativo y educativo varias decenas de elementos incorporados al proceso de aplicación-ejecución, por lo que la descripción resulta no solo necesaria sino sumamente interesante.

En segundo lugar, y como ya se dijo, esta figura incorpora, correlaciona dos facetas de la vida humana que son esenciales : educación y trabajo, lo cual la convierte en una figura de estudio indispensable, especialmente en un tiempo y un espacio en los que la sociedad otorga una posición particularmente importante a ambas cuestiones, considerando, además de su valor intrínseco, el valor económico que afortunada o desafortunadamente implican.

Tercero, toda norma jurídica o no, pretende contribuir a mejorar la vida del ser humano en la sociedad, pacificarla, asegurar su permanencia, y especialmente permitir que cada persona encuentre su realización personal plena. Estas afirmaciones existen de manera “oculta” cuando solamente visualizamos el concepto de norma superficialmente y no profundizamos en él con una perspectiva axiológica. Es la ley la que ha sido creada para servir al hombre y no el hombre quien debe encontrarse sometido a la ley. Sin embargo es indispensable que para que el individuo pueda vivir con libertad y seguridad debe respetar el contenido normativo de los disposiciones que rigen su existencia, especialmente las referidas a la vida social independientemente de su naturaleza (jurídica o no).

Pero ¿qué pasa cuando el sujeto y la autoridad (entendida aquí como órgano de poder del estado) se limitan a cumplir el contenido normativo sin considerar el “espíritu de la ley”? Aunque cada método hermenéutico conceptualiza este término de diferente manera, todos ellos, aún el exegético, con todo el rigor que le caracteriza, admite que el sólo texto de la ley no siempre es suficiente para lograr una correcta, y podría agregarse

justa, aplicación de la ley.³

Esto nos lleva a una interrogante más, ¿por qué y para qué crear una figura adicional en la ley si los elementos que esta comprende (educación y trabajo) ya existen? La respuesta constituye a la vez, los cimientos y el objetivo final (o esencial) de esta investigación. Existen razones fundamentales para que el legislador, inspirado en las fuentes reales, haya incorporado en la norma legal la figura de la capacitación y el adiestramiento, pero más allá, las normas que constituyen la base del Sistema General, al igual que cualquier otra deben cumplir la función para la que fueron creadas y que ya fue comentada, es decir, deben ser EFICACES.

Cuando una ley es creada se busca, siempre, provocar una conducta determinada. Esta conducta debe desde luego reportar un valor, un beneficio social o por lo menos, completar o complementar en cuanto a la forma a las normas cuyo objetivo sí es el mencionado.

Puede tomarse un ejemplo sencillo: los impuestos no existen porque sí, pretenden allegar recursos al Estado para el cumplimiento de sus funciones que finalmente deben beneficiar a todos; la forma de recaudación, tiene elementos tales como las “formas fiscales”, instrumentos que, aunque no tienen valor intrínseco, contribuyen al cumplimiento de las normas que sí lo tienen.

Así entonces las normas de capacitación y adiestramiento y sus disposiciones complementarias tienen una razón de ser que además, como evidencia el contenido de este trabajo, complementa o es complementado por otras “normas” de carácter técnico, ya administrativas, ya didácticas, metodológicas, que juntas realizan un objetivo común: ese binomio trabajo-educación que permite a la persona optimizar los efectos de las normas aisladas y provocar un efecto social potencializado; en otras palabras, enriquecer el derecho al trabajo y a la educación, con el derecho a la

³ Ver sobre este tema los capítulos XXIII al XXVII de García Máynez, E. Introducción al Estudio del Derecho.pp. 325 - 365

educación en el trabajo y para el trabajo con un efecto social de avance productivo.

Ahora, consecuentemente, se presenta una pregunta final pero que impulsa la totalidad de la investigación y le da sentido pleno: ¿ESTÁ EL SISTEMA GENERAL DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO EN MÉXICO CUMPLIENDO LOS OBJETIVOS QUE LE DIERON ORIGEN Y QUE LO CONSERVAN COMO UNO DE LOS SISTEMAS NORMATIVO-JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES EN LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL EN NUESTRO PAÍS?

En una aseveración *a priori* que desde luego busca sustento sólido, que no absoluto, afirmo que es cuestionable la optimización del Sistema como instrumento de desarrollo humano y social con todas las facetas que los conforman y que por lo tanto su cumplimiento efectivo ha sido bastante limitado, si no cuantitativa sí cualitativamente.

Para el efecto de discurrir sobre estas ideas, el trabajo que se ha integrado como ya quedó descrito párrafos atrás, contiene:

- en la primera parte una descripción general de los elementos jurídicos y no-jurídicos que integran directa o indirectamente al Sistema General, tales como las principales disposiciones legales y las etapas de ejecución de las normas dentro de los procesos individualizados en las empresas o centros de trabajo;
- en la segunda parte se estructura lo que llamo un “MODELO METODOLÓGICO DE ANÁLISIS” el cual pretende integrar los elementos incluidos y excluidos de la ley para lograr un resultado de dicho análisis un poco más apegado a la realidad, es decir, un poco más objetivo. Aunque pudiera parecer que se agregan elementos (como los filosóficos) que en otros estudios no se han considerado esenciales, yo juzgo fundamental su inclusión para que el resultado sea más amplio y más integrador;
- en la tercera parte se busca “filtrar” la realidad no sólo actual sino también la inmediata anterior, utilizando el Modelo y mediante la descripción de

- casos sencillos y breves que dan muestra de las afirmaciones aquí expresadas;
- en un último apartado, bajo el rubro de CONCLUSIONES se expresan algunas afirmaciones finales, más elaboradas pero también muy concretas, a manera de juicios críticos, resultados objetivos y algunas propuestas que expresan ideas personales.

Para concluir esta breve presentación y contraviniendo el rigor metodológico que toda investigación exige, no puedo evitar expresar algunas ideas que mueven mi ser y quehacer cotidiano: la cátedra jurídica. Estas ideas se han acumulado a lo largo de 18 años y precisamente en este trabajo, indudablemente uno de los frutos más importantes del extraordinario y vital proceso de enseñanza-aprendizaje, requiero crear un espacio para compartirlas.

Nuestro país, un país joven, vigoroso, fuerte, capaz, se encuentra en una etapa de transición que nos impresiona, nos conmueve, nos alienta, pero sobre todo debe COMPROMETERNOS. La educación ya no puede ser como fue; y no me refiero a 10, 20 o 100 años atrás, sino como fue *ayer*, porque las demandas del mañana hacen insuficientes los esfuerzos que hemos realizado. Hoy más que nunca, quienes estamos involucrados en el proceso educativo, debemos recordar que ya no podemos sólo enseñar, sino que debemos enseñar a aprender y tener la sencillez, pero también el profesionalismo de permanecer en el camino del aprendizaje, sin importar cuál ha sido nuestra experiencia ni cuál sea nuestra capacidad. La educación debe ser de más calidad; la investigación debe ser de más calidad; la producción científica debe ser de más calidad. El maestro y el investigador deben permanecer aprendiendo y deben permanecer sensibles a las carencias y a las aspiraciones, primero de sus compañeros de aventura intelectual: sus alumnos; y segundo a la sociedad en su conjunto.

Personas como muchos de mis distinguidos y apreciados maestros y colegas, presentes y ausentes, son y permanecerán como ejemplo y luz. Gracias a todos aquellos que asumen su función docente y científica como

una verdadera vocación, como un verdadero apostolado, apasionados, comprometidos , responsables. Vaya pues este trabajo como símbolo de pacto permanente y compartido con la excelencia en nuestra labor y como el más humilde de los homenajes que su vida profesional merece.

NORA LETICIA ALANIS DÍAZ
LICENCIADA EN DERECHO