

DERECHO COMPARADO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EMPLEO

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

Estamos conscientes que no es sencillo establecer una idea, así sea aproximada, del derecho comparado; pero en forma sintética, ya que sobre el particular se ha escrito bastante, procuraremos proporcionar una opinión que nos pueda servir de punto de partida. En nuestro concepto no son incompatibles las ideas de disciplina científica y método jurídico, ya que si bien es verdad que el derecho comparado es un instrumento del conocimiento del derecho y por tanto un método jurídico, es necesaria su sistematización, ya que se trata de un instrumento delicado que no puede aplicarse en forma indiscriminada. Con este objeto se han elaborado una serie de estudios que se pueden calificar como ciencia jurídica comparativa, por haber formado ya una disciplina que analiza el método jurídico comparativo y que establece los lineamientos de su correcta aplicación al inmenso campo del derecho. Es una disciplina metodológica que posee similitud con otras, como la historia y la filosofía del derecho, la lógica jurídica y las técnicas de la investigación jurídica, calificadas como formativas, las cuales, a diferencia de las informativas, o sean aquellas que estudian las ramas específicas del ordenamiento jurídico, constituyen lo que algunos tratadistas estadounidenses denominan perspective courses.

Héctor Fix-Zamudio

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Las agencias de colocación.* IV. *La administración pública y los servicios del empleo.* V. *Sistemas nacionales del servicio de empleo.* VI. *Medidas de apoyo al servicio público del empleo.* VII. *El servicio nacional de empleo.*

I. INTRODUCCIÓN

Entre los campos de la investigación jurídica a los cuales se ha dedicado el doctor Fix-Zamudio, debe considerarse al derecho comparado

uno de los más importantes, ya que desde el inicio de su carrera académica en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue su preocupación esta clase de estudios, a los que destinó largas jornadas y en los que puso empeño especial, alejándose de otra actividad jurídica por largo tiempo, para ampliar y mejorar sus conocimientos en esta moderna disciplina dirigida al cumplimiento de cinco deberes fundamentales de la ciencia del derecho: 1º Obtener un mejor conocimiento del derecho nacional, ya que sin el auxilio del método comparativo, el jurista se acostumbra a considerar las soluciones de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de su país, como las únicas fuentes posibles para el análisis del ordenamiento jurídico en general; 2º Perfeccionar el lenguaje jurídico en atención al hecho de resultar sumamente necesario atender al sentido exacto de los términos extranjeros que se aplican a los diversos sistemas, otorgando su valor jurídico a cada uno; 3º Comprender los alcances actuales del orden jurídico internacional, ya que en el mundo contemporáneo es cada vez más intensa la aproximación de las materias, social, política y económica, no justificándose el aislamiento de los diversos sistemas jurídicos, que también reciben una influencia recíproca permanente; 4º Unificar en lo posible los ordenamientos jurídicos, por constituir ésta una de las grandes aspiraciones de los estudios jurídicos comparativos, a través de un derecho comunitario, ya perfilado en forma incipiente en nuestra América Latina, a través de los organismos creados para la protección y beneficio de los intereses comunes de nuestros países y de los intentos de códigos y leyes modelo, y 5º Tener el más amplio conocimiento posible de los ordenamientos jurídicos internacionales, con la finalidad de ampliar la sensibilidad y comprensión indispensables para lograr la oportuna y adecuada adaptación de las diversas profesiones jurídicas: judicatura, legislación, ministerio público, abogacía, docencia e investigación, a los propios cambios sociales.¹

Es por lo mismo en el campo del derecho comparado, y tratando de seguir el método del doctor Fix-Zamudio, donde nos hemos aventurado, con el objeto de abordar un tema no explorado a nivel universal, el del servicio público del empleo, respecto del cual las peculiaridades de los diversos países contemplan diferencias muy destacadas, pues mientras en los industrializados se ha consolidado una eficiente política de

¹ Fix-Zamudio, Héctor, "La importancia del derecho comparado en la enseñanza jurídica mexicana", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 8, UNAM, mayo-agosto de 1970, pp. 346 y ss.

empleo debido a los recursos de que disponen, así como a la preparación del personal encargado de administrarlo, todo ello aunado al establecimiento de organismos de ayuda y socorro que otorgan al trabajador importantes alicientes y seguros de desempleo; en los países socialistas la cuestión la encontramos vinculada a su economía planificada y al compromiso oficial de sus gobiernos de dar empleo remunerado a todo adulto en edad de trabajar.

Sólo que ésto no acontece en los países en vía de desarrollo, pues para éstos otorgar un nivel mínimo de bienestar a los trabajadores resulta tarea casi imposible de realizar, ya que les es más importante lograr niveles de desarrollo económico que organizar servicios del empleo, por ser muy limitados los recursos de que pueden disponer para el logro de este propósito. De ahí lo grave del problema social al cual se enfrentan en nuestros días.²

He aquí resumido el marco dentro del cual se ubica la política del empleo. La magnitud del desempleo en el orbe, ha facilitado a los países industrializados capear el vendaval, si se nos permite expresarlo así, gracias a medidas accesorias puestas en práctica; pero en la mayor parte de los países el servicio del empleo apenas si puede atender las implicaciones sociales que comprende; se le encuentra aún en el campo de la planificación y son escasos los estudios e investigaciones llevados a cabo para su integración formal a la administración pública; apenas se han iniciado proyectos para su implantación y desarrollo. Mucho se ha logrado en Argentina, Brasil, Venezuela o México, en América Latina; poco lo obtenido en África, Asia o el medio oriente; lo único común a todos es que se han visto obligados a ocuparse de la cuestión, ante la necesidad universal de crear empleo y aumentar la productividad.³

Tres aspectos son los fundamentales actualmente en toda política de empleo: a) El desempleo y el subempleo; b) La colocación de los trabajadores, y c) La formación profesional de los trabajadores. Respecto de lo primero, varios son los análisis hechos por economistas, sociólogos y juristas para encontrarle solución, por no ser el aumento de la productividad o el aumento de oferta de productos el factor que provoca el desempleo y el subempleo, sino que convergen en el pro-

² Oficina Internacional del Trabajo, *Tecnología y empleo en la industria; estudio de varios casos sobre posibilidades de sustitución tanto en las operaciones primarias como en las secundarias para la elección de una técnica de empleo apropiada*, Ginebra, Suiza, 1973.

³ *Ibidem*.

blema otros factores tecnológicos, de distribución y de la movilización de la mano de obra, además de los siguientes: la autonomía propia de los oficios; el núcleo de tareas a desarrollar en un momento determinado y en un mismo establecimiento, o el trabajo de equipo. La atención a estas cuestiones ha marcado el inicio de toda política de empleo, ya que el primer paso a dar es iniciar al joven que exige trabajo, en tanto que el segundo es mantenerlo en la ocupación que obtenga, esto es, el de la estabilidad en el empleo.

La colocación de los trabajadores constituye otra preocupación actual de los gobiernos, pues no es posible ni siquiera en los países socialistas, inventar empleo para dar ocupación al creciente número de personas que ingresan al mercado del empleo y menos aún establecerlo con eficacia, equidad y justicia. La creación de empleo obedece a múltiples causas que es preciso tomar en cuenta antes de provocar oferta viable y segura de los mismos: el estado económico del país, el crecimiento demográfico, la distribución poblacional, las exigencias sociales, etcétera.

Y un tercer factor de reciente aparición lo es la formación profesional, debido al avance tecnológico sufrido en todas las actividades productivas. El trabajo artesanal no sólo ha sido superado sino que ha dejado de tener eficacia productiva en el campo industrial y agrícola, y únicamente se le encuentra a título de especialidad y para resolver algunas formas ocupacionales (incapacitados parciales, jubilados, minusválidos). La exigencia moderna de contar con mano de obra tecnificada en multitud de tareas, ha obligado a la capacitación o el adiestramiento del trabajador, a fin de que pueda obtener ocupación.⁴ Son las anteriores las materias a las cuales dedicamos esta breve y modesta investigación.

II. ANTECEDENTES

Desde la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el primer problema a estudio por parte de sus órganos: la Conferencia, la Dirección Técnica y el Consejo de Representantes, lo fue el empleo, por constituir la exigencia inmediata de los países devastados al concluir la Primera Guerra Mundial; unos debido a la falta total de empleo para los excombatientes, otros para ajustar los

⁴ Barajas Montes de Oca, Santiago, *Aportaciones jurídicas a la sociología del trabajo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1984.

nuevos planes productivos a los requerimientos surgidos con la devastación, lo cual obligaba, por un lado, al desplazamiento de trabajadores provisionalmente ocupados en determinadas actividades; por otro, al reacomodo de aquellos que tenían capacidad técnica en ciertas actividades en las cuales había sido difícil la sustitución.

Esto fue lo que dio motivo, desde la primera reunión de la Conferencia el año de 1919, a la adopción de un primer convenio sobre el desempleo que marcó el inicio de una serie de planteamientos técnicos, ante la imposibilidad inicial de poner en práctica varios de los métodos sugeridos en dicha convención.⁵ ¿Por qué razón este primer empeño internacional se dirigió al desempleo y no al empleo como era lógico suponer? La respuesta resulta sencilla: no se contempló en el origen de las soluciones sociales de posguerra la posibilidad de ocupación, por otorgarse de momento, sendas pensiones a los excombatientes como justificado reconocimiento a su actuación bélica, y sólo se resolvió la forma de llevar a cabo el desplazamiento de trabajadores, hombres y mujeres, que habían desarrollado algún trabajo en la industria bélica pero quienes carecían de preparación para ser empleados en la industria regular. Este desplazamiento resultaba un mal necesario ante la implantación de los nuevos métodos productivos y de ahí que se provocara el desempleo en gran escala.

Durante el decenio de los años veinte la preocupación oficial fue atenuar el desempleo mediante la oferta a los trabajadores desempleados para encontrarles nuevas ocupaciones adaptadas a la naturaleza del trabajo que habían desempeñado, o para coordinar la orientación de la mano de obra hacia estos propósitos, evitando al mismo tiempo fuera víctima de alguna explotación derivada de la necesidad de encontrar trabajo. De ahí la vigilancia puesta en las agencias de colocación privadas, las cuales, como se comprenderá, proliferaron en la época. Por ello, este primer convenio al que hacemos referencia fue dirigido a impulsar el esfuerzo gubernamental para crear bolsas de trabajo, reglamentar las funciones de éstas mediante una legislación nacional adecuada y centralizar los esfuerzos municipales hacia la movilización de esa mano de obra carente de empleo, en lugares o actividades donde la reconstrucción económica la hiciera más necesaria.

Del propio convenio surgió además la posibilidad de establecer el seguro de desempleo, como medio de reducir los graves conflictos que

⁵ Convenio núm. 2 sobre ocupación de los trabajadores, aprobado en la primera sesión de la OIT en Ginebra, Suiza, el año de 1919, el cual contiene reglas para establecer programas de protección a la planta productiva y el empleo, fortaleciendo la necesidad de un servicio nacional de empleo.

la desocupación acarrea al aparecer los primeros actos colectivos de rebelión, que pusieron en jaque a varios gobiernos y dieron margen al surgimiento de un corporativismo de nefastas consecuencias sociales. El intento no fructificó entonces, pero sirvió su planteamiento, ya que, por una parte, permitió la directa participación de trabajadores y empleadores en un problema de interés común, creándose las primeras comisiones mixtas destinadas a encontrar soluciones al desempleo colectivo; por la otra, obligó a los Estados a aceptar como parte de sus responsabilidades legislar en materia de empleo, con medios elementales de acción si se comprende que carecían de sistemas jurídicos viables para resolver una espinosa y difícil cuestión social.

Para el año de 1933 el empleo ocupó en el seno de la OIT un lugar destacado. Se aprobó, junto con la serie de convenciones destinadas al seguro de vejez, de invalidez, y de muerte, tanto en el campo de la industria como en el de la agricultura, el primer convenio sobre agencias retribuidas de colocación, al igual que varias recomendaciones destinadas a su instalación y gratuidad, para combatir las prácticas viciosas de las agencias privadas. Se exigió impulsar una legislación tendente a reglamentar las actividades de estas últimas, mediante el otorgamiento de licencias de funcionamiento restringidas, así como establecer el control de las tarifas que debían cubrir los usuarios y la fiscalización, en lo posible, de sus actividades. Sólo se admitió, en algunas profesiones, la existencia de agencias especializadas, por llenar éstas funciones muy particulares del trabajo técnico, en el cual se requiere la seguridad de los servicios a prestar por cualquier candidato a un puesto determinado; análisis difícil de llevar a cabo por cualquier bolsa de trabajo pública.⁶

El servicio público del empleo apareció hasta 1944. La necesidad de adoptar normas jurídicas que permitieran la transición de la guerra a la paz, al contemplarse en ese año el final de la segunda conflagración mundial, permitió plantear dos cuestiones cruciales: la reconversión económica y la reincorporación de la mano de obra liberada, para evitar se presentasen los mismos problemas sociales que habían tenido lugar al concluir la Primera Guerra. La evolución de las ideas permitía prever frutos inmediatos, coherentes con los sucesos del momento, destinados a encaminar la legislación hacia estas tres metas: 1*

⁶ Convenios núms. 35 a 40 aprobados en la decimoséptima sesión de la Conferencia de la OIT, celebrada en Ginebra, Suiza, el año de 1933. El convenio número 34 se destinó a la reglamentación de las agencias de colocación y es el primer ordenamiento de este tipo que se conoce.

Orientar el uso y distribución de los recursos humanos; 2^ª Evitar que la presión ejercida por las organizaciones de trabajadores condujera a planteamientos colectivos que no pudieran ser resueltos con la prudencia, eficacia y urgencia que el caso requeriría, y 3^ª Implantar sistemas de seguridad social, al resultar inmanejable cualquier aplazamiento de exigencias sociales inmediatas. En estos sistemas se ubicó al servicio público del empleo, cuando no fue posible establecerlo bajo diverso régimen o en forma directa como lo hubiera recomendado la OIT.⁷

El siguiente paso importante se dio el año de 1948 al ponerse en vigor la reglamentación inicial del servicio del empleo en la mayor parte de los países, con base en el principio de que al desempleo no debe vérselo como una adversidad que se abate sobre la persona, sino como el resultado de un deficiente sistema económico nacional. Surgieron entonces los intentos de una política de pleno empleo y se impuso como obligación social a los gobiernos buscar ocupación al mayor número de personas y la creación de actividades de diversa índole. Fue de esta manera como se creó conciencia de la ayuda que el Estado debe dar a los desempleados o a trabajadores desplazados por cualquier concepto, y como surgió al mismo tiempo la organización racional del mercado de empleo, de lo cual nos ocuparemos en capítulo posterior.⁸

A partir de tal reconocimiento se han promulgado varias leyes o reglamentos que abordan las siguientes cuestiones:

- a) La organización del mercado de empleo mediante mecanismos propios, adaptados a la economía de cada país, para llevar el empleo al nivel más alto posible;
- b) Implantar acciones permanentes, concertadas y convergentes, dirigidas a imponer una nueva política que supone voluntad por parte de los gobiernos, de dar prioridad a los objetivos del empleo, con

⁷ Recomendación núm. 72 sobre el servicio del empleo, en cuya introducción se hace alusión al programa *New Deal* del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, como el modelo eficaz en materia de empleo, a través de la intervención directa del Estado, tanto en la movilización como en la desmovilización de la mano de obra.

⁸ Convenio núm. 88 aprobado por la 31a. sesión de la Conferencia de la OIT, celebrada en la ciudad de San Francisco, California, el año de 1948. En este convenio se dispone que es función esencial del servicio del empleo la cooperación de todos los organismos interesados, público y privado, cuando esto sea necesario, con el objeto de lograr la mejor organización posible del mercado de empleo, como parte integrante de los programas nacionales destinados a mantener y garantizar un sistema de empleo para todos los trabajadores en edad útil.

base en métodos que hagan posible el crecimiento material de la población;

c) Reestructurar programas de inversión y reconversión industrial para llevar a cabo los movimientos de la mano de obra conforme a planes de desarrollo que puedan poner en ejecución los gobiernos;

d) Dar nueva orientación profesional en la ubicación de los trabajadores de cada sector económico de un país, permitiendo su traslado de uno a otro, de acuerdo a las necesidades que se produzcan al ponerse en ejecución los planes de desarrollo; y

e) Integrar los recursos humanos con positivo sentido social dirigido hacia la persona, pero con el objetivo directo de que todo servicio de empleo debe estar destinado a cubrir exigencias sociales.

El ingreso, reingreso, promoción o reconversión del trabajo humano, conforme estos propósitos, debe serlo no sólo la satisfacción del individuo, sino el empeño de dar a la tarea que se realice un contenido socialmente útil, por no estar en juego únicamente el interés personal sino también el colectivo.

Son éstas las nuevas orientaciones de una cabal política nacional del empleo. La evolución experimentada a lo largo de los acontecimientos internacionales y los propios de cada nación, nos lleva al de las corrientes ideológicas que han permitido que un servicio que surgió como institución humanitaria se haya convertido en un deber público, ajustado a las actuales condiciones de vida y de trabajo, y que la obligación del Estado de intervenir en las oportunidades de fomentar ocupación a través del servicio del empleo, haya quedado incorporada a su estructura como una más de sus funciones primordiales. Encontrar medios para aliviar la situación de quienes carecen de trabajo; distribuir la población inactiva en centros donde existan posibilidades de crear empleo en gran número; informar y orientar profesionalmente a quien ingresa por primera vez al trabajo; pero sobre todo, coordinar la demanda y oferta de empleo y lograr con ello una correcta distribución del trabajo en el ámbito territorial de cualquier país, son todas estas actividades de administración pública a las cuales ha sido necesario prestar urgente atención, ante el descalabro sufrido en la ocupación de la fuerza laboral.⁹

En nuestros días el trabajo ha dejado de ser una actividad individual para convertirse en una exigencia colectiva; si revisamos cualquier tarea profesional encontraremos en ella un aspecto colectivo, lo

⁹ Naville, Pierre, *Sociología del trabajo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, tomo I, 1963, pp. 230-237.

DERECHO COMPARADO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EMPLEO 877

mismo se trate de trabajo en equipo, en el taller, en la fábrica, que en cualquier lugar donde preste servicios el obrero; éste depende hoy más de la naturaleza del establecimiento donde labora día a día que de sus capacidades personales. En consecuencia, si es desplazado de su empleo, se encuentra ante una situación dolorosa, en la que aparte de no acertar a comprenderla en toda su magnitud, le desconcierta y deprime, por no saber en el momento que ya no tiene trabajo, qué es lo que va a hacer. Esto crea malestar y puede desembocar en conflictos nacionales cuando es muy grande el número de obreros desocupados y el Estado carece de elementos para ofrecer soluciones viables al desempleo.

Por esta razón a los gobiernos interesa establecer y organizar servicios públicos del empleo y promover una legislación en cada uno de ellos conforme a sus necesidades y recursos. Países capitalistas o socialistas, desarrollados o en vía de desarrollo, todos se encuentran actualmente dando pasos para garantizar, en lo posible, ocupación al mayor número de sus ciudadanos en edad de trabajar; vigilan y controlan la formación de los trabajadores para orientarlos hacia actividades socialmente útiles; reglamentan el funcionamiento de las agencias de colocación, y distribuyen la mano de obra con el objeto de evitar el desempleo.

III. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN

Si consideramos la colocación del trabajador como la base actual del servicio público del empleo, debemos aceptar que la reglamentación destinada a esta tarea resulta primordial. Hemos definido en el *Diccionario Jurídico Mexicano* a la colocación como la función de la administración pública que tiene por objeto poner en correspondencia las ofertas de empleo de un país con la demanda de quien requiere trabajo para cubrir sus necesidades personales y familiares básicas.¹⁰ Pero a la colocación se le considera también el conjunto de operaciones ligadas entre sí, desarrolladas por determinados funcionarios públicos, con diversos fines y distintos instrumentos, apoyados en múltiples técnicas, con el objeto de atender a los usuarios solicitantes de empleo.¹¹

En la colocación se encuentran, por ello, estos elementos: 1º Una

¹⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, S. A., tomo I, 1983, pp. 109-111.

¹¹ Ricca, Sergio, *Los servicios del empleo*, publicación de la OIT, Ginebra, Suiza, 1983, p. 119.

organización destinada a captar la oferta y demanda de empleo; 2º La fiscalización que debe hacer un órgano público para el manejo y funcionamiento de esa organización; 3º La utilización de instrumentos y técnicas que faciliten sus fines, y 4º La orientación profesional que se imparta a la mano de obra que busque ocupación.

Todas estas labores se han encomendado a las agencias de colocación, oficinas encargadas de la recepción de ofertas de trabajo y elemento de apoyo de los gobiernos en la ocupación de los trabajadores. Según un diagrama elemental, cinco son las funciones básicas de toda agencia de colocación: 1ª Reunir un conjunto de ofertas de trabajo, sean de un empleador en particular o de una o varias empresas; 2ª Registrar dichas ofertas por puestos y características del trabajo a realizar y número de plazas vacantes que pueden ser ocupadas por quien las solicite, así como los requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto; 3ª Coordinar los medios de publicidad para la oferta de empleo, tanto los utilizados por cada agencia como los que utilicen asesores especiales; 4ª Seleccionar a los solicitantes de empleo con el objeto de enviarlos al empleador o empresa que ofrezcan un empleo ya registrado, y 5ª Exigir al empleador o empresa informe a la agencia si ha encontrado al trabajador requerido y si ha firmado contrato con él, o indique si no le conviene, ya sea para enviarle otro o para anular su oferta.

Con ligeras diferencias, este es el sistema puesto en práctica por el mayor número de países. La OIT los ha agrupado según los tipos de reglamentación impuesta. En un primer grupo incluye a Australia, Bahrein, Grecia y varios países de América Latina: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú, cuya característica es ofrecer empleo permanente de tiempo completo y de tiempo parcial, esto último cuando el trabajo no es para toda una semana, sino para algunos días. La oferta incluye también empleo de carácter temporal.

Un segundo grupo comprende a la casi totalidad de los países europeos: Alemania Federal, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Holanda y Portugal —Gran Bretaña e Italia se rigen por sistemas propios en materia de agencias de colocación, pues no han ratificado el convenio internacional sobre servicio del empleo, pero debe aclararse que sus métodos son bastante similares a los de aquellos otros países—. La característica en ellos es un sistema de clasificación por categorías de la demanda de ocupación, es decir, se clasifica a los solicitantes y no a los puestos. Dichos solicitantes pueden serlo: a) para empleos permanentes de tiempo completo o de tiempo parcial o temporal; b) el empleo puede ser o

no estacional, local, urbano o foráneo; c) el trabajador puede reportarse disponible de inmediato o para un período próximo (si se trata de especialistas); d) se registran todas aquellas personas que deseen cambiar de empleo, con indicación de sus actuales actividades, y aquellas respecto de las cuales dispongan de un certificado de capacidad recientemente adquirido; e) pueden los solicitantes indicar la categoría pretendida o dejar en libertad la oferta de empleo en distinta categoría, pero siempre dentro de su especialidad. En nota por separado se indica la legislación puesta en vigor por cada país.¹²

Un tercer grupo, dentro del cual podríamos ubicar a nuestro país, reglamenta al lado de agencias de colocación privadas otras de carácter oficial, con un doble propósito: encaminar a ciertos solicitantes hacia empresas paraestatales o hacia la función pública, o para distribuir la mano de obra desempleada en actividades que no requieran especialización y la persona puede ser utilizada en otras varias ocupaciones. Países socialistas como Yugoslavia y Cuba tienen establecidas agencias de colocación con este último propósito. En otros, al no ser libre la ocupación, no se han organizado agencias de colocación, sino que es el Estado, a través de órganos encargados de distribuir al personal disponible, quien destina a los trabajadores a una categoría o especialidad, o en el trabajo donde se considere sean más útiles. Costa Rica y Venezuela han adoptado nuestro sistema en época reciente; pero Canadá ha impuesto otro, que aunque similar en algunos aspectos, observa variantes, debido a la autonomía de sus provincias: Quebec, Columbia Británica y Manitoba son las que más se nos aproximan.

Finalmente, un cuarto grupo corresponde a países con sistemas propios: Suecia, Dinamarca, Japón, India, Singapur y Filipinas, así como Israel. A las oficinas de empleo, la mayor parte de ellas locales, las controla el gobierno de acuerdo a porcentajes de la mano de obra desempleada, siendo estas oficinas las encargadas de registrar a los trabajadores desempleados y las ofertas de empleo, así como de clasificar las

¹² *Alemania Federal*: Ley de fecha 25-VI-72 puesta en vigor en fecha 16-X-72 sobre el fomento del empleo y la protección de los trabajadores en caso de despido injustificado. *Bélgica*: Ley de fecha 28-VI-76 sobre reglas para el trabajo temporal y la colocación de trabajadores. *España*: aa. 11 a 15 y 49 del Estatuto de los Trabajadores, Ley 8/1980 y reformas Ley 32/1984 de fecha 2-VIII-84; Decreto 30/90 de fecha 2-XI-72 sobre políticas de empleo. *Francia*: Ley del Fondo Nacional del Empleo publicada en Decreto 63-1240 de fecha 18-XII-63 y su reglamento, publicado en Decreto N° 7-241 de fecha 16-III-70. *Irlanda*: Ley N° 21 de fecha 18-XII-67 sobre Fondo del Empleo. *Portugal*: Decreto N° 392 de fecha 27-VIII-74; *Gran Bretaña*: Código sobre derechos de los asalariados derivados de su empleo publicado en Ley de fecha 31-VII-78; *Italia*: Ley N° 300 de fecha 20-V-70.

ocupaciones nacionales, pues se considera éste el medio idóneo, sin necesidad de otro tipo de controles, para relacionar la oferta con la demanda. Cada solicitante debe inscribirse en tales oficinas y se le hace entrega, de inmediato, de una tarjeta o credencial en la que, mediante una codificación programática particular, se incluye toda la información indispensable, almacenándola al mismo tiempo en una computadora que, en cualquier momento, informa sobre las necesidades y el probable destino del trabajador, si acepta una oferta de empleo.¹³

Toda agencia de colocación exige personal calificado. En apariencia es muy sencillo recibir solicitudes, indagar aptitudes del trabajador; encontrar el lugar donde éste pueda ser empleado y enviarlo con una carta o recomendación al patrono o empresa que pueda darle trabajo. Sin embargo, esto no ocurre en la práctica, con mayor razón si se toma en cuenta que algunas agencias emplean sistemas propios o se dedican con exclusividad a cierto tipo de solicitudes, como es el caso de los llamados *the head hunters* o selectores de cerebros, como en el lenguaje industrial se les dice, quienes cumplen funciones muy selectas con personas igualmente seleccionadas, desde luego que con un elevado pago por sus servicios.

La circunstancia de que la agencia de colocación que envía a un solicitante de empleo debe responsabilizarse de él y en parte del rendimiento que pueda ofrecer en el trabajo al que se le dedique, obliga a formar un personal selecto, encargado de estas funciones con suma dedicación. Este personal puede variar desde programador o informador hasta procesadores de computación, por encontrarse la clave de un buen servicio en la información; mientras mayor sea ésta y más amplia por la riqueza de sus datos, exige ya no empleados sino verdaderos especialistas encargados de las oficinas correspondientes. Además, estos funcionarios deben tener conocimientos de psicología, sociología y derecho laboral, para contar con la perspicacia y sabiduría que les permita seleccionar a la persona adecuada para cada oferta de trabajo. El trato con los solicitantes es también de importancia, tanto para evitar descepcionarlos a la primera consulta, como crearles seguridad en su capacidad y confianza en comportamiento posterior, en caso de ser empleado. De ahí la necesidad de un adiestramiento especial de dicho personal.

¹³ Suecia: Ley sobre problemas de empleo en los sectores público y privado de fecha 24-II-82; Dinamarca: Ley N° 249 sobre agencias de colocación de fecha 13-VI-68; Japón: Ley N° 39 (17-V-83); India: Ley N° 37 que reglamenta el empleo de mano de obra contractual, de fecha 5-IX-70; Singapur: Ley N° 17 (16-VIII-68); Suiza: Ley Federal de 25-V-82 sobre seguro de desempleo obligatorio; Cuba: Nuevo Código del Trabajo, Ley N° 49 (28-XII-84).

DERECHO COMPARADO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EMPLEO 881

Varían también las técnicas empleadas según los grupos de países anotados, por tomarse en cuenta al público que se atiende, por regla general impaciente, trátase de empresarios o de trabajadores, pues por igual exigen pronta solución a sus pretensiones de oferta o demanda. Las grandes agencias de colocación tanto oficiales como privadas, han hecho una eficaz división del trabajo y preparan amplios formularios, de cuya información obtienen los datos necesarios que debe almacenar la computadora, para establecer en escasos segundos la conveniente correlación entre ofertante y solicitante.¹⁴

En otras agencias se verifica la documentación presentada por cada persona a fin de tener absoluta seguridad de recomendar a la más apropiada para el empleo. Controlan las solicitudes ordenándolas por fecha y hora de recepción, por clases de ocupación y mediante número progresivo. Copias y datos pasan a formar parte de un expediente personal, indicando al solicitante proporcione un número de teléfono donde se le comunique una oferta de empleo a la que pueda optar, así como la forma en que deba dirigirse al funcionario con quien deba entrevistarse.

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS SERVICIOS DEL EMPLEO

Es un órgano del Estado el encargado de la creación, organización y funcionamiento del servicio público del empleo. Varían los métodos o procedimientos puestos en práctica por cada país, al igual que las funciones atribuidas a dichos órganos del poder público. Lo interesante es saber que en la actualidad se ha impuesto este servicio en calidad de función social, encontrando eco en el interés sindical y en el de las asociaciones patronales.

Revisando la legislación internacional sobre la materia, hemos encontrado como característica común las siguientes atribuciones:

1^º Formar personal especializado para atender esta función, pues se ha visto la conveniencia de que sean personas con cierto grado de conocimientos quienes se encarguen de las tareas básicas del problema ocupacional.

2^º Establecer uniformidad en la toma de decisiones, desde las más altas jerarquías burocráticas hasta los empleados de base que tengan a su cargo la función; un reglamento bien estructurado permite fijar acciones y responsabilidades partiendo del encargado del ministerio de Esta-

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales*, Ginebra, Suiza, 1976, pp. 15-31.

do que tenga a su cargo las cuestiones relacionadas con el empleo hasta el personal encargado de las tareas administrativas.

3^a Resulta necesaria la colaboración e identificación del personal con los usuarios del servicio, empresas y solicitantes, ya que si a la función se le toma como el cumplimiento de una actividad burocrática ordinaria, es casi seguro el fracaso de su misión, pues ningún interés se pondrá en satisfacer la exigencia de un servicio social de grave trascendencia, sino solamente se cumplirá con el trabajo encomendado.

4^a Es necesaria la colaboración de sindicatos y empresas en esta tarea si se desea tener éxito en los resultados. En países como el nuestro, en el que se faculta a las organizaciones de los trabajadores, a través de las convenciones colectivas, ser ellas quienes designen a las personas para cubrir los puestos de una negociación, a virtud de la llamada cláusula de exclusión por ingreso, es limitada esta colaboración y escasa la participación del Estado; pero en aquello en lo que no se permite imponer esta cláusula y, por el contrario, existe absoluta libertad de contratación, y es el patrono o empresario quien hace directa o indirectamente la selección del personal, los sindicatos sí prestan toda clase de ayuda a los gobiernos en materia de empleo, y desde luego lo hacen con mayor interés los propios empresarios a fin de resolver la falta de mano de obra en cualquier puesto, de modo urgente.

5^a El éxito de la empresa común o concertada entre gobierno, empresas y sindicatos, se encuentra en la forma de gestión que impone cada administración pública conforme a sus intereses, sea a través de los objetivos políticos, sociales o económicos que se persigan, de los sistemas que se impongan, o mediante la reglamentación que se promulgue.

Otros aspectos de la cuestión que interesa conocer y separar son los que a continuación se expresan:

1) *Objetivos del servicio público del empleo.* Son de dos clases: cuantitativos y cualitativos. Cuantitativos por el interés de conseguir empleo al mayor número de trabajadores; cualitativos debido a la conveniencia de encaminar a cada usuario del servicio al tipo de actividad que mejor cuadre con sus capacidades o la que más le guste o convenga, siempre que posea las aptitudes requeridas. Para obtener resultados óptimos en esta función, la base se encuentra en la preparación de cuestionarios objetivos y en el empleo de técnicas de selección debidamente comprobadas antes de ponerlas en ejecución. Países como Francia, Alemania Occidental e Italia han tomado grandes precauciones en la preparación de formularios;¹⁵ pero en países de capacidad más limitada debi-

¹⁵ Francia en reciente decreto N° 83-297 de fecha 19-V-83 sobre contrato de

do a elementos y presupuestos con los cuales cuentan, también encontramos órganos bien estructurados con funciones aceptablemente reglamentadas.¹⁶ En todos el principal objetivo es la permanente superación de funciones, y en lo posible, la descentralización geográfica de las oficinas, independientemente del hecho de que a varios gobiernos interese más las decisiones políticas que las de mera administración.

2) *Sistemas*. Se encuentran en éstos muchas variantes, según la capacidad económica de los Estados y del medio social donde sean instaladas dependencias administrativas encargadas del empleo. Los países que a continuación mencionaremos han instalado oficinas destinadas al servicio del empleo, sólo que unos lo han hecho en mejores condiciones de operación y organización, con personal competente y bien remunerado; otros con modestos rendimientos operativos. Los países integrantes de la Comunidad Económica Europea (CEE) cuentan con departamentos en los que el comportamiento del personal y la eficacia de su organización ofrece un rendimiento altamente tecnificado. En cambio países como Bahrein, Bolivia, India, Irlanda, Mozambique, Nigeria y Filipinas, de recursos muy limitados para esta labor, han tropezado con dificultades para lograr esa eficiencia; la mayor parte de ellos debido a la dificultad en la descentralización administrativa, por ser países en los que la centralización de los gobiernos alcanza máximas proporciones; los menos, debido a problemas económicos para el sostenimiento de oficinas con personal calificado, por lo cual se ven obligados a contratar personas carentes de conocimientos y técnicas de empleo, cuya actuación en ocasiones resulta negativa en lugar de positiva en beneficio del público usuario. Algo se ha logrado, sin embargo, en el campo del servicio público del empleo, a través de dependencias que día a día adquieren nociones prácticas sobre la aplicación de sistemas ocupacionales.¹⁷

3) *Reglamentos*. La distribución de responsabilidades constituye hoy día el éxito de todo servicio público del empleo; fijar las fronteras físicas de cada dependencia ayuda a la distribución de funciones; instalar oficinas en zonas geográficas de mayor densidad poblacional se antoja

empleo; Alemania Federal en Ley de fecha 25-VI-69 sobre fomento del empleo, reformada en decreto de fecha 6-II-82; Italia en Ley N° 300, ya citada en nota N° 12.

¹⁶ Finlandia en Ley de fecha 24-VIII-84 sobre protección a trabajadores desempleados; Malasia mediante Ley N° 246 publicada en *Gobernante Gasette* de fecha 12-11-81 que regula las agencia de colocación; Nigeria en su Código del Trabajo de fecha 29-V-74 (aa. 65-78 sobre registro y funcionamiento de agencia de colocación); Perú en Ley General de Industrias (Decreto Ley 18-350 de fecha 27-VII-70); U.R.S.S. en Orden N° 156 del Comité de Estado de Trabajo y Asuntos Sociales, de fecha 26-IV-79, que aprueba un reglamento sobre agencias de colocación.

¹⁷ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, *supra* nota 14.

alcanzar un óptimo campo de acción que a la vez demuestra positivo interés en lograr eficiencia en el servicio. Se ha pensado que algunas tareas sí deben quedar centralizadas, como son la atención a minusválidos, por ejemplo, o la orientación y guía a quienes ingresan por vez primera al mercado de empleo, o la preparación de estadísticas nacionales. Se considera también, por parte de otras administraciones, que deben quedar centralizadas las funciones de apoyo administrativo y el control de las agencias privadas. En Europa, lo relacionado con el empleo de los trabajadores migratorios, lo maneja asimismo una oficina matriz, la cual dicta disposiciones legales conforme a las exigencias y conveniencias nacionales.

4) *Orientaciones*. Varias son las orientaciones que debe comprender una adecuada reglamentación del servicio público del empleo: 1ª Separar de modo conveniente a la dependencia de la administración pública encargada de manejarlo, fijando únicamente la correspondencia o las relaciones que deba tener con otras dependencias, para evitar confusión en las tareas y objetivos que le sean atribuidos; 2ª Precisar estas atribuciones en cada sistema o subsistema que se implante, a fin de comprobar en cualquier momento si responde o no a las necesidades sociales que le hayan sido asignadas a cada uno en particular, por ser muy importante la toma de decisiones; de esta manera cada funcionario o empleado conocerá el éxito o fracaso de las atribuciones asignadas a su dependencia; 3ª Fijadas las atribuciones, deberá otorgarse plena libertad de acción al personal encargado, sobre todo al que actúe en oficinas exteriores, con apoyo en un catálogo de responsabilidades y mediante un capítulo inteligente de sanciones, en caso de que su actuación no se ajuste a las normas reglamentarias o a las instrucciones recibidas; 4ª Instituir un buen sistema de intercomunicación a efecto de que la oficina matriz esté siempre informada de la actuación de las corresponsales y éstas a su vez reciban con oportunidad las indicaciones que haga dicha matriz esté siempre informada de la actuación de las corresponsales y superiores, cuidando estos últimos de que sus órdenes sean claras y precisas a efecto de que puedan ser cumplimentadas; 5ª Fijar la gestión que corresponda a cada dependencia y a cada oficina, pues una determinada función podría no resultar conveniente a una u otra, debido a la estructura impuesta en la descentralización de funciones; el mayor daño administrativo que puede hacerse es duplicar funciones o controles, así como distribuir éstas en varios intermediarios; 6ª Proporcionar al personal los medios materiales para la eficacia de su trabajo, desde luego los de carácter económico, pero también los correspondientes a instrumen-

tos de labor, los cuales pueden ser variados: mecánicos, eléctricos, impresos, papalería, accesorios, etcétera.¹⁸

5) *Información*. Agregaríamos como parte de la gestión, todo lo relativo a los medios informativos o de orientación puestos en ejecución en los servicios públicos del empleo. Este objetivo lo considera Ricca como una forma razonada de colocación, porque, según dice, en todo servicio de empleo la finalidad que se persigue en última instancia es poner a los trabajadores que buscan trabajo en condiciones de conseguirlo, ya que reducir tal objetivo al único papel de regulador del mercado de empleo, aparte de no hacerle justicia a la institución, es reducirla a una mera actividad política que en el fondo no resulta compatible con el propósito social que se le ha impuesto.

Este autor divide en seis secciones la evolución que ha tenido la información y orientación profesional, base de un eficiente servicio público del empleo: a) su origen; b) políticas generales a seguir; c) lugar de servicio del empleo en el mecanismo nacional; d) contenido y métodos de la orientación que se dé al servicio, y f) relación de estas dos funciones con las demás que cumplen los servicios de empleo.¹⁹ Ofrecemos la anterior descripción para quien tenga interés en el desarrollo que ha tenido en nuestros días la información en materia de trabajo. Por nuestra parte, nos interesa destacar únicamente aquella que corresponde proporcionar al servicio público del empleo.

En los países industriales, tanto socialistas como de economía de mercado, la orientación profesional constituye un importante servicio público gratuito, en beneficio de cada individuo, sobre todo cuando éste no se encuentre en aptitud de decidir por sí mismo lo que desea o le conviene.²⁰ En otros países el servicio es público y gratuito también, sólo que por razones económicas no tiene carácter individual, sino colectivo, compensándose esta falta con instrucción cívica o mediante una publicidad bien estudiada. En los países industriales, además, toda información y orientación profesional está destinada a influir en la elección de ocupación por las personas, para formar en ellas conciencia de su necesidad y al mismo tiempo de su capacidad. Mientras en los países socialistas al trabajador únicamente se le dirige a la ocupación en general, pues debe estar empleado a como dé lugar; en otros, como el nuestro, la información ocupacional es objetiva o se le deja a la dirección política

¹⁸ Delora, Jacques, *Les politiques d'emploi*, París, Editorial OCDE, 1966, pp. 233-240.

¹⁹ Ricca, Sergio, *op. cit.*, supra nota 11, pp. 179 y ss.

²⁰ Oficina Internacional del Trabajo, *Política del empleo y desarrollo de los recursos humanos*, Ginebra, Suiza, 1977, pp. 53-57.

de los sindicatos, de acuerdo a los problemas personales del solicitante de empleo. En otras palabras, mientras en varios países los órganos del Estado destinan al trabajador a un oficio para el cual se le prepara, si es de su preferencia mejor, en los demás existe libertad de opción, siendo entonces cuando la información cumple a plenitud sus objetivos.²¹

La información se complementa con la preparación de programas especiales para los jóvenes que ingresan al mercado del empleo y la oferta de capacitación en un término prudente, garantizando, cuando esto es posible hacerlo, el destino final de dicha capacitación, al igual que sus beneficios y resultados prácticos. Pero esta parte la dejamos para analizarla en el siguiente capítulo.

V. SISTEMAS NACIONALES DEL SERVICIO DE EMPLEO

Cuatro son los sistemas conocidos que imperan en el sector público del mundo moderno, tanto para organizar el servicio del empleo como para asignarle el carácter de función específica del Estado: 1º El que atiende a la calidad de las personas que buscan ocupación y jerarquiza las decisiones y la acción; 2º El que se basa en las relaciones de los trabajadores con el órgano público que atiende las cuestiones laborales, por regla general sujetas a determinadas disciplinas; 3º El de la organización descentralizada a base de subsistemas técnicos, de capacitación, de adiestramiento, de orientación, etcétera, que es al que se han acogido las naciones altamente industrializadas, y 4º El de una organización centralizada con ramificación de funciones, característico de los países en vía de desarrollo, en el que, al mismo tiempo que es atendida la capacitación, se atiende la información, encontrándose en él nuestro servicio nacional de empleo, capacitación y adiestramiento.²² Examinemos brevemente cada uno.

1. *Sistema que atiende a la calidad de las personas*

Para los países que lo han puesto en ejecución, lo importante es descubrir la clase de empleo a la que pueda destinarse a toda persona que busca ocupación. Se le ha organizado bajo el principio de la división del trabajo fundado en el criterio de la especialización. Los trabajadores son agrupados por la similitud de sus conocimientos y no por su capa-

²¹ Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET), *La información para la administración del trabajo*, México, Editorial Foro Laboral, 1981, pp. 23-39.

²² Naville, Pierre, *op. cit.*, *supra* nota 9.

DERECHO COMPARADO DEL SERVICIO PÚBLICO DEL EMPLEO 887

cidad; personas con iguales conocimientos en una rama de actividad quedan incluidos en una determinada categoría profesional y sólo se les llama en el caso de existir oferta de empleo en su categoría. El concepto de selección se basa en la idea de que se obtiene mayor colaboración entre personas incluidas en un grupo similar de conocimiento, que en aquel en el cual existe variabilidad de aptitudes para el trabajo.

Bajo este sistema se pretende que son mejores los resultados donde existe identidad de pareceres. Conocer la opinión de las personas a las cuales se orienta hacia un trabajo determinado, tanto por lo que manifiesten saber como por lo que demuestren hacer en el oficio al cual se hayan dedicado, permite avances en la organización ocupacional y facilita la gestión a desarrollar. Lo importante es no adoptar rigidez en la selección, sino seguir una conducta maleable en el seleccionador, si se nos permite expresarlo así, con la inteligencia suficiente y malicia para incluir a la persona en el grupo apropiado. La organización no se apoya, como puede comprenderse, en una estructura formal, sino en el comportamiento del personal encargado. El sistema puede ofrecer buenos resultados siempre que la selección del personal que deba aplicarlo lo haga con rigor técnico a fin de no enviar al solicitante de empleo al grupo equivocado.

Son pocos los países que siguen este modelo: Austria, Canadá, Estados Unidos de América, Finlandia, Suiza y Uruguay. Sus legislaciones se encuentran orientadas a una administración por niveles, es decir: uno básico integrado con el personal que toma contacto directo con el trabajador; otro intermedio constituido por los órganos técnicos encargados de preparar el material informativo y de selección, así como de integrar los grupos en formación, y uno superior o administrativo, encargado del personal, de la contabilidad y finanzas, de la planificación y de la reglamentación de las funciones a desempeñar por cada oficina y por cada empleado.

2. Sistema que atiende a la relación de los trabajadores con el órgano público

Es el propio de los países industrializados en los que funciona el seguro de desempleo. Se apoya en el principio de que el empleo es al mismo tiempo un derecho individual y una necesidad económica colectiva, por cuyo motivo es responsabilidad total del Estado la creación de empleos y al mismo corresponde la política destinada a dar ocupación a la mano de obra de un país, en la medida en que esto sea posible conforme a los recursos disponibles. Se basa y fundamenta este principio.

en el siguiente hecho: cualquier nación que anhele el progreso y finque su prosperidad en el mayor número de fuentes permanentes de ingreso, no puede permitir la indigencia de sus nacionales y en cierta medida de los no nacionales, ya que es obligación del poder público abastecer las primarias necesidades del hombre y de la sociedad.

Para el logro de esta finalidad estimada, asimismo, de orden público, se han adoptado varias medidas: a) Establecer el equilibrio geográfico mediante la movilidad del trabajador, ilustrándolo para que se despoje del sentimiento familiar y del miedo al empleo desconocido; que no le preocupe la vivienda o tener que cubrir onerosos gastos de mudanza y que por tanto, acepte el cambio de residencia; b) Obligar a los empresarios al pago de gastos de mudanza y traslado a otros centros de productividad, incluyendo, si es posible, el pago de una modesta indemnización por cualquier perjuicio moral que sufra el trabajador o su familia, al ser movilizadado a lugares donde sea trasplantado el centro de trabajo; c) Inducir a la mano de obra aceptar empleo donde su necesidad esté demostrada, garantizándole estabilidad y prestaciones económicas atractivas; d) Reestructurar la economía del Estado de manera que las empresas acepten a su vez su movilización a centros de población no congestionados o ubicados en zonas geográficas estudiadas de antemano, en las que puedan desarrollar su productividad con mejores resultados; e) Repartir el desempleo, esto es, aceptar periodos de inactividad a ciertos sectores de trabajadores, mediante jornadas convenientemente distribuidas entre empleados y desempleados; creando trabajos en el sector público aun cuando sea con menores salarios, o utilizando trabajadores desempleados en actividades temporales o adicionales; f) Establecer lo que en Europa se han denominado *talleres protegidos*, o sea aquellos en los que los propios trabajadores se organicen para prestar determinados servicios útiles a una comunidad, a cuyos talleres se otorga un subsidio estatal que sirve de apoyo a su subsistencia; g) Ampliando el seguro de desempleo, no en la cantidad, sino a periodos mayores de los usuales, con el objeto de que sea más largo el plazo dentro del cual el desempleado pueda encontrar ocupación.²³

3. *Sistemas de descentralización*

Es el adoptado por los países socialistas y actualmente en ejecución en las provincias de Ucrania, Letonia, Tukmenia, Bielorrusia y Kirguiz-

²³ Dofny, Jacques, "El desempleo", en *Sociología del trabajo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1963, tomo I, pp. 297 y ss.

sa, de la U.R.S.S., derivado de tres incidencias observadas: a) La saturación de empleo en algunas actividades o zonas geográficas; b) el deseo de mejoría económica del trabajador, ante la perspectiva de obtener salarios más elevados y mejores condiciones de vida y de trabajo, y c) por motivos familiares. Para fomentar el desplazamiento que estas incidencias han provocado, el gobierno ha creado la infraestructura indispensable por medio de la construcción previa de habitaciones cómodas y más amplias que las de los centros industriales congestionados; la instalación de los nuevos centros en regiones climáticas aceptables; llevando a cabo el traslado de trabajadores solos, sin familia, para que observen durante un periodo las condiciones de vida y de trabajo, para que una vez adaptados a ellas, movilicen a sus familias. Tomadas estas precauciones, los resultados han sido excelentes y se considera que de 1970 a la fecha han sido movilizadas alrededor de trece millones de personas.²⁴

Pero también algunos países de Europa occidental han llevado a cabo la descentralización del empleo con resultados positivos, como Francia, Suecia, Gran Bretaña o Irlanda, donde en un periodo de veinte años se ha logrado, por una parte, la creación de nuevos polos industriales en regiones no muy pobladas pero estratégicamente ubicadas y con buenas vías de comunicación, en los que hoy habitan entre siete mil y diez y seis mil familias en promedio, en cada polo, según la importancia de la región y la infraestructura creada; por otra parte, la movilidad voluntaria de los trabajadores, alentados por las nuevas perspectivas de empleo, con ofertas de excepción y muchos atractivos, si en su origen constituyeran una esperanza, en la actualidad son una hermosa realidad social.²⁵

4. *Sistemas de centralización organizada*

En países como el nuestro, en los que la descentralización de funciones administrativas y económicas ha sido lenta y difícil para su ejecución, se han buscado otro tipo de soluciones, como son: la capacitación, el adiestramiento o la orientación profesional, con el objeto de que el trabajador se encuentre preparado, en el mejor sentido en que debe atenderse a la ocupación, sea para el desempeño de oficios o actividades distintas a las habituales, o para adquirir mejores conocimientos en el

²⁴ Kassov, V. V. y R. V. Tatevosov, "Movilidad geográfica de la mano de obra en la U.R.S.S.", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 103, núm. 2, abril-junio de 1984, pp. 261-272.

²⁵ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, *supra* nota 14, pp. 19-27.

empleo al cual se dedique, con mira a que sea la preparación adquirida la que cree la necesidad del puesto, ante la falta o ineficiencia de artesanos especialistas.

Como puede advertirse, ante la imposibilidad de ofrecer trabajo en otros lugares, en iguales condiciones y las mismas comodidades a las que se halle acostumbrado el trabajador y su familia, la solución gubernamental ha sido el impulso de los beneficios propios del trabajador con un doble interés: promover nuevas técnicas de productividad que faciliten la creación de más empleos y diversificar la ocupación hacia tareas de mayor amplitud social en las que se requiera de una especialidad.

Un servicio de empleo que carezca de medios para llevar a cabo ambiciosos programas ocupacionales, sólo puede fincar su eficacia en la capacitación o el adiestramiento de los trabajadores. En estos sistemas es la administración pública quien realiza el mayor esfuerzo para implantar programas adaptados al medio social, y aun cuando, como hemos dicho, se centraliza la estructuración y organización de tales servicios cuando no es posible extenderlos a toda clase de actividades, o cuando se carece de presupuestos aceptables o de ofertas de empleo para el personal ya capacitado, la solución dada ha constituido el medio idóneo de orientación e información para ofrecer empleo.

No todos los países han logrado este propósito a través de la capacitación y el adiestramiento. Puede señalarse entre los sistemas más avanzados a los de Francia y Alemania Occidental. En el resto de Europa, con menores progresos, pero con eficaces sistemas propios de este tipo: Italia, España y Portugal. De los países en vías de desarrollo quizás México, Argentina y Brasil, cuenten con métodos centralizados de ocupación de sus trabajadores que han dado buenos resultados, entre tanto se hacen esfuerzos por la descentralización. La falta de recursos económicos imposibilita en la mayor parte de los países establecer nuevos polos industriales, al recaer totalmente en el Estado la creación de infraestructura. Entonces se prefiere canalizar los ingresos hacia soluciones de menor costo, como es la preparación de los recursos humanos de que se dispone, más directos y más baratos, aun cuando no de iguales resultados en lo que corresponde a su proyección social.

VI. MEDIDAS DE APOYO AL SERVICIO PÚBLICO DEL EMPLEO

Señalamos la capacitación, el adiestramiento y la orientación profesional, como eficaces medios de apoyo al empleo; pero existen otros que procuraremos exponer en términos concisos: los puestos en práctica por las empresas, de carácter interno y alcances limitados pero bien estruc-

turados de acuerdo a sus propias necesidades; los de orden internacional, más sofisticados, como pueden serlo los puestos en práctica por las empresas multinacionales, pero incluidos también en la iniciativa privada, y los de asesoramiento oficial, puestos en práctica por las administraciones públicas del trabajo.

Muchas empresas han preferido establecer su propio servicio de empleo, unas bajo convenciones colectivas expresas, otras incluyéndolos en el clausulado de los contratos colectivos de trabajo. El problema que se ha presentado a las grandes negociaciones industriales que ocupan a varios cientos o miles de trabajadores, es la frecuente sustitución de éstos; sea por causas ordinarias como la enfermedad o el accidente de trabajo, o por separaciones necesarias o voluntarias de algunos de ellos. En legislaciones, como la mexicana, los contratos colectivos han dado solución a este grave problema industrial, pues son los sindicatos quienes facilitan el personal para cualquier sustitución de trabajadores, en un plazo perentorio. Generalmente cuentan con los recursos humanos necesarios y disponibles para las suplencias, moviendo en caso necesario los escalafones, de necesitarse personal especializado para cubrir una plaza.

Pero el problema no lo es propiamente la sustitución, sino la forma en que ésta pueda llevarse a cabo. Tratándose de empleos ordinarios, es fácil proponer persona que desempeñe; pero, si se trata de empleos especializados, no siempre se cuenta con personal preparado para ocuparlos. Es entonces cuando las empresas sostienen sus propias bolsas de trabajo para atender cualquier necesidad de empleo, sea de carácter sindical o de confianza. Es decir, integran su propio catálogo de ocupaciones y se crea un registro de trabajadores a quien se puede ofertar empleo en un momento dado; si lo aceptan, se les contrata temporal o permanentemente.²⁶

Las empresas multinacionales son aceptadas por regla general en algunos países, cuando ofrecen promover el empleo, tanto para estimular el crecimiento y desarrollo económico de esos países, como para elevar el nivel de vida de los trabajadores nacionales, satisfaciendo al mismo tiempo sus necesidades de mano de obra o problemas de desempleo. Es conveniente anotar que dichas empresas implantan sus propios servicios de empleo con base en la política nacional y objetivos dictados por el país anfitrión, antes de iniciar sus operaciones. Sujetan sus planes de mano de obra a la aprobación oficial, con objeto de que resulten congruentes con el desarrollo social de la nación donde se asientan; por

²⁶ Ricca, Sergio, *op. cit.*, *supra* nota 11, pp. 319-340.

otra parte, se obligan a dar prioridad al empleo bajo estrictas bases de colaboración con las empresas nacionales y con las organizaciones locales de trabajadores, y, en cuanto a sus procedimientos de producción, éstos quedan sujetos a las condiciones existentes en el sector económico donde vayan a operar, obligándose a la adaptación de su tecnología a los requerimientos y características del país donde se instalan. Es con sujeción a estos principios normativos que pueden manejar con libertad su oferta de empleo.²⁷

Respecto al asesoramiento oficial los sistemas, también varían de país a país. En algunos se exige que toda oferta de empleo sea comunicada al órgano oficial encargado del servicio de empleo, comunicando, por ende, el número de plazas que se ofertan y la naturaleza de cada una. La oficina correspondiente se encarga de enviar al personal requerido, al cual avala bajo su responsabilidad, siendo ésta la ventaja de acudir sus servicios. Australia, Nueva Zelandia, Canadá, India y Surinam fiscalizan el servicio, no tanto para centralizar la ocupación de trabajadores como por la necesidad de movilizar la mano de obra donde resulta estrictamente indispensable.

En otros países se ha procurado equilibrar el mercado de empleo. El asesoramiento oficial consiste en facilitar al empleador, al empresario, al comité de empresa e inclusive a los sindicatos gremiales (no los industriales), siempre a pedido de cualquiera de estos solicitantes, el envío de trabajadores que deseen emplearse en una rama de actividad, si llenan los requisitos señalados por ellos y se ajustan a las condiciones de trabajo impuestas. Esta forma de empleo consiste en el reconocimiento patronal de que el mejor organismo que le puede indicar al trabajador idóneo para el desempeño de un oficio determinado, es el instituido por la administración pública del trabajo, por disponer de los elementos para ello.

Las actividades que los servicios públicos de empleo realizan, podríamos sintetizarlas en las que siguen: a) Ofrecer planes de organización del trabajo, ilustrándolos con preventivos para especialidades y adjuntando organigramas de funcionamiento para una mejor orientación administrativa; b) sugerir, con base en los planes de producción de una empresa o en los objetivos comerciales de otra, una detallada estructura del personal a emplear, dividiéndolo por puestos de trabajo, con descripción detallada de cada uno, incluyendo sus vínculos jerárquicos y funcionales respecto de otros puestos; c) tener catalogadas las aptitu-

²⁷ *Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y la Política Social*, Ginebra, Suiza, OIT, 1977.

des y calificaciones que se requieran para cada puesto o empleo, pudiendo proporcionar, previamente a cualquier contratación que llegare a hacerse, las propias del trabajador que se sugiera, por haber realizado con anterioridad una supervisión técnica de tales calificaciones; d) resolver toda consulta que se formule no sólo respecto del personal a emplear, sino de las condiciones de trabajo que puedan ofrecerse: las mínimas reglas de seguridad e higiene que deban adoptarse y los programas de capacitación, reconversión o adaptación profesional, a los cuales sea preciso queden sujetos los interesados, con base en la legislación nacional vigente.²⁸

Por último, en lo referente a políticas o técnicas de colocación implantadas por cada gobierno, deben señalarse las destinadas a ciertos sectores de trabajadores, así como las impuestas a las agencias de colocación. En unos países se ha puesto énfasis, por ejemplo, en la ocupación de los minusválidos. Muy pocos tienen una concepción legal aceptable de la importancia del empleo para estas personas, en actividades que puedan desempeñar, tanto como terapia ocupacional como la utilidad que prestan en cierto tipo de trabajos. La razón que se esgrime es que si no hay empleo para quienes tienen plena capacidad física, menos puede haberlos para los incapacitados. La realidad es la falta de recursos económicos para dar una orientación apropiada respecto del trabajo de estos minusválidos. Sí hay países que han legislado sobre el particular: Francia, Gran Bretaña, Alemania Federal, Suiza y los países escandinavos y tienen una excelente reglamentación aplicable en beneficio de estos trabajadores, a quienes se registrá en dependencias creadas *ex profeso* para esta clase de trabajo, siendo voluntario el registro, pues en forma alguna debe forzárseles a quedar incluidos en alguna de las clasificaciones adoptadas, por estimarse esto un perjuicio más que un beneficio.²⁹

Otro tipo especial de trabajadores a los que se ha dedicado atención gubernamental son los trabajadores de temporada, los sustitutos temporales y los llamados eventuales. El trabajo agrícola, como es sabido, se realiza en los ciclos estacionales de cada país. En todos se ha procurado la protección completa del trabajador que desarrolla actividades únicamente en algunos de estos ciclos, en particular los migrantes, dado que carecen de trabajo todo el año y por lo mismo debe otorgárseles alguna garantía que satisfaga sus necesidades elementales y las de su familia. La protección legal establecida se realiza a través del control

²⁸ Ricca, Sergio, *op. cit.*, *supra* nota 11, pp. 25-65.

²⁹ Ver *supra* notas 12 y 13.

de los intermediarios o los denominados por el lenguaje laboral como "enganchadores", que pueden serlo personas o instituciones dedicadas a proporcionar peones de campo a los agricultores, independientemente de que se ha reglamentado su actividad comercial, con el objeto de ofrecer seguridad a los propios trabajadores, no sólo obligándolos a la reiterada contratación de sus servicios cuando esto resulte posible, sino acudiendo a los empleadores a efecto de que den preferencia en el trabajo a quien ya les haya servido sobre quienes lo vayan a hacer por vez primera.

En cuanto a los sustitutos temporales y los eventuales, la mejor protección que hasta el momento ha podido darse a su empleo ha sido, al igual que los minusválidos, la preparación de un registro de ocupaciones y de acuerdo con la oferta de empleo, irlos recomendando por riguroso orden numérico y por especialidad. La justificación de estas medidas estriba en que hay personas, en particular mujeres amas de casa, que no aceptan empleo permanente o por jornada completa, sino que sólo desean trabajar en ciertas épocas o cuando sus demás actividades personales se los permite. Para ellos existe hoy oportunidad de trabajos en países como Gran Bretaña, España, Italia y otros, los cuales han reglamentado inclusive esta forma de ocupación bajo condiciones y vigilancia estrictas, con la finalidad de evitar cualquier tipo de explotación al trabajo humano.³⁰

VII. EL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO

En México, el servicio del empleo nació con nuestra Constitución de 1917. En la fracción XXV del artículo 123, el Constituyente estableció el servicio para la colocación de trabajadores e impuso su gratuidad. Debían organizarlo los ayuntamientos y se establecerían bolsas de trabajo municipales, quedando facultada la iniciativa privada para realizarlo, siempre que estuviese reglamentado. La Ley Federal del Trabajo lo adoptó en 1931, contemplándose asimismo su reglamentación en la de 1970. Pero el año de 1974 se agregó a la fracción XXV del artículo 123, antes mencionada, un párrafo más, que dice: "En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia."

Los objetivos de la actual disposición constitucional son:

³⁰ Servicio de publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Madrid, España, 1984, folleto titulado *Perspectivas del empleo*.

1. Terminar con la actuación abusiva de las agencias de colocación existentes al iniciarse este siglo, llamadas entonces de *enganche*, por ser intermediarias entre el solicitante de empleo y el patrono o empresa que requería de los servicios de algunas personas.

2. Impedir cualquier cobro al trabajador por encontrarle trabajo.

3. Evitar procedimientos fraudulentos que en ocasiones impusieran las agencias de colocación o los enganchadores, en el comercio de la necesidad y la indigencia.

4. Reglamentar en su totalidad la actividad de las agencias de colocación, lo cual se hizo desde el año de 1934, fecha en que se promulgó en el *Diario Oficial* de la Federación, el reglamento de dichas agencias.

La ley vigente creó una nueva institución: el servicio público del empleo, resultado de consultas y estudios de carácter social y económico, con estas finalidades: 1. Evitar que el problema de la colocación de los trabajadores constituya un negocio privado que en lugar de constituir un beneficio acarree un perjuicio al propio trabajador. 2. Darle carácter federal a la institución, no por incapacidad de los gobiernos locales para reglamentarlo, sino por la naturaleza jurídica de la legislación del trabajo, de la cual debe formar parte, con la doble finalidad de proveer a su control nacional y darle unicidad al servicio. 3. Formular estudios e investigaciones a nivel nacional en materia de políticas de empleo, al no ser éste servicio de simple relación de los trabajadores que demandan ocupación con patronos que hacen su oferta, sino resultado de exigencias actuales de la mano de obra, en el marco de la problemática económica de cada país. 4. Impedir cualquier lucro, excepto el de las agencias dedicadas a determinadas profesiones, como ya se ha indicado, que por su carácter técnico o de alta especialización requieren de un cuerpo de investigadores también profesionales, a quienes se pagan elevados estipendios, pago que hacen las empresas solicitantes de sus servicios (artículos 537 y 538 de la Ley Federal del Trabajo).

La última reforma al servicio público del empleo tuvo lugar el año de 1978, al fusionarlo con el servicio social de capacitación y adiestramiento, por ser necesario en la actualidad no sólo auxiliar al trabajador en la búsqueda de ocupación, sino permitirle responder a cierto nivel de preparación para su propio beneficio. De ahí que la promoción de empleos se haya convertido en una actividad de estudio e investigación y no en una mera ubicación de trabajadores. En reciente conferencia, propiciada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se dijo que:

La magnitud alcanzada por las deficiencias ocupacionales ha motivado el establecimiento de una serie de mecanismos y acciones a

nivel gobierno, tendientes a su disminución en el corto plazo y a su solución en el largo. Para este efecto se ha diseñado y ha empezado a operar, un sistema en el que participan los sectores público, social y privado, para atacar el problema ocupacional desde su base, de manera efectiva y sostenida. El objetivo de este sistema, además de reforzar la capacidad del aparato productivo del país, es mejorar la calidad de los empleos que se generen y la de los ya existentes, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias.³¹

El servicio nacional del empleo, la capacitación y el adiestramiento en México, se encuentran a cargo de una Unidad Coordinadora, que tiene el carácter de organismo público descentralizado de la Secretaría del Trabajo y las siguientes funciones:

1ª *En materia de promoción de empleo:* a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y el subempleo de la mano de obra rural y urbana; b) analizar de modo permanente el mercado de empleo, para encontrarse en condiciones de estimar en cualquier momento y época, su volumen y crecimiento; c) formular un catálogo nacional de ocupaciones, el cual debe mantenerse permanentemente actualizado; d) promover, directa e indirectamente, el aumento de oportunidades de empleo; e) practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país y procurar su correcta ejecución; f) proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra; g) proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las entidades federativas; h) realizar todas aquellas actividades que las leyes y los reglamentos encomiendan a la Secretaría del Trabajo en esta materia.

2ª *En materia de colocación de los trabajadores:* a) Encausar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten idóneos; b) autorizar, y registrar en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas; c) vigilar que estas entidades privadas cumplan las obligaciones que les imponga la ley, su reglamento y las disposiciones administrativas dictadas por las autoridades; d) intervenir en la contratación de los trabajadores nacionales que vayan a prestar servicios al extranjero; e) realizar aquellas funciones

³¹ *Introducción a la administración pública del trabajo*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, folleto n. 2, pp. 67-82.

que sobre el particular hayan sido encomendadas a la Secretaría del Trabajo.

3ª *En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:* a) cuidar la constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas que se integren en los centros de trabajo; b) sugerir las bases para la expedición de convocatorias destinadas a la formación de comités nacionales de capacitación y adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en las que se juzgue conveniente su existencia; c) preparar los planes y programas de capacitación y adiestramiento de acuerdo a la opinión que dicte el comité nacional, en cada rama industrial o actividad; d) autorizar y registrar a los institutos o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, supervisando su correcto desempeño; e) cancelar o revocar la autorización y registro de dichos institutos y escuelas cuando no cumplan con los requisitos legales de funcionamiento; f) aprobar, modificar o rechazar aquellos planes de capacitación o adiestramiento presentados por instituciones o particulares conforme al procedimiento de adhesión convenido, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; g) dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse a quien incurra en infracciones a las normas legales o administrativas relacionadas con las anteriores funciones.

4ª *En materia de registro de constancias de habilidades laborales:* a) integrar un registro de constancias y certificados de capacitación de las personas que hayan concluido satisfactoriamente los cursos respectivos, clasificadas unas y otras por rama industrial o sector de actividad especial; b) realizar todas aquellas funciones que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sobre ordenamientos educativos o disposiciones aplicables que se encuentren vigentes.³²

Un Consejo Consultivo asesora a la Unidad, el cual se integra con cinco representantes del sector público, cinco de las organizaciones nacionales de trabajadores y cinco de las organizaciones nacionales de patronos, o sea en total quince miembros. Por el sector público intervienen representantes de las Secretarías del Trabajo, Educación Pública, Comercio e Industria Paraestatal y un representante del Instituto Mexicano del Seguro Social. Para integrar la representación de los otros dos sectores, la Secretaría del Trabajo ha expedido bases específicas con el objeto de hacer una rigurosa selección de las organiza-

³² Barajas Montes de Oca, Santiago, *Manual de derecho administrativo del trabajo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1985, pp. 157-162.

ciones más representativas de cada uno. El Consejo ha formulado su propio reglamento interior, en el que se encuentran distribuidas las funciones de sus miembros, y se reglamenta asimismo la forma e integración de los consejos consultivos de los estados de la República, presididos siempre por el gobernador de cada uno o por las personas que actúen en su representación; intervienen además en dichos consejos estatales representantes de las Secretarías de Trabajo y Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social, tres representantes de los trabajadores y tres de las organizaciones patronales designadas por acuerdo de las mismas (artículos 539, 539A, 539B, 527A y 529 de la Ley Federal del Trabajo).

Finalmente, el servicio para la colocación de los trabajadores está a cargo también de la Unidad. En los estados lo llevan a cabo los órganos competentes bajo el control de los consejos estatales, pudiendo participar en este servicio otras dependencias oficiales cuando ello convenga a sus necesidades y lo permitan sus actividades propias. Pueden intervenir en el servicio, si así se considera conveniente: a) las instituciones docentes especializadas y dedicadas a la capacitación o adiestramiento; b) los sindicatos o empresas que lo pidan, mediante el aviso o solicitud y el registro que corresponda; c) las instituciones de beneficencia para auxilio de sus actividades, y d) otras asociaciones civiles, siempre que no persigan finalidades lucrativas. La Secretaría del Trabajo llevará un registro de todas estas instituciones en el país, a través de la oficina de registro que forma parte de la Unidad (capítulo 539D y 53 F de la Ley Federal del Trabajo).

Ante el cada día más grave y complicado problema del empleo, todas las investigaciones se encaminan hoy a diversos objetivos. Señalaba desde principio de siglo Charles Gide que:

Desde el punto de vista de la legislación sobre la asistencia pública, los países de Europa pueden dividirse en dos categorías bien definidas: todos los países protestantes reconocen el principio de la asistencia pública obligatoria, es decir, la establecida en la ley; los países católicos no admiten sino la asistencia facultativa. El Estado, al expropiar los bienes de las comunidades, aceptó en general entre otras obligaciones, las de la asistencia.³³

Las sociedades de socorros mutuos o mutualidades tuvieron entonces enorme aceptación por parte de los obreros, por habérseles organizado

³³ Gide, Charles, *Précis d'Economie Politique*, París, Editorial Librería Sirey, 1905, p. 425.

como agrupaciones destinadas a finalidades de ayuda mutua para encontrar ocupación a sus miembros.

Fenómeno similar pudimos contemplar en México hasta el decenio de los años veinte, cuando se encargaron del servicio del empleo asociaciones privadas y no instituciones públicas, ante la imposibilidad del gobierno para ofrecer soluciones al problema de la colocación de trabajadores. De ahí que resultara imposible el establecimiento de un servicio público del empleo y menos aún organizado como hoy lo tenemos. No se le ha organizado al nivel de otros países, pero lo hasta el momento obtenido constituye un positivo avance en el campo de la justicia social: contamos ya con programas y acciones conducentes a la aplicación y mejoramiento de las oportunidades de empleo; al elevar a rango constitucional el derecho al trabajo, ha sido orientada la satisfacción de las necesidades humanas hacia objetivos de contenido social; la administración pública otorga prioridad a encontrar a la persona que lo desee, dentro de un marco de acción justo y racional. Por esto creemos que nuestro servicio nacional del empleo marcha al paso de los más elevados propósitos de la más exigente doctrina de los derechos humanos.