



Impacto Económico de la Nueva Ley Federal del
Trabajo en las Industrias

TESIS PROFESIONAL

Carlos Vázquez Maldonado

MEXICO, D. F.

1971

T

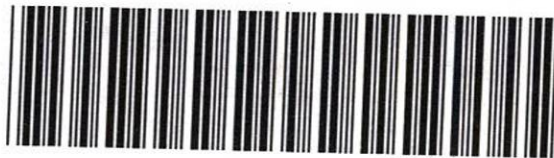
KR116

.4

V3

c.1

TESTIS • P M O F F S I O N A L • Carlos Vázquez Maldonado



1080080445



RESEARCH REPORT 2021

México, D. F., Junio 17 de 1971

Para el Sr. Ing.

Guillermo García Cano,

correspondiendo a las fincas

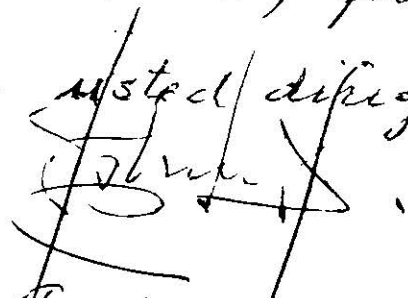
atenciones de las que fui objeto

durante la prestación de mis

servicios profesionales en la

Institución (SQVISA) que tan

idóneamente usted dirige.


Lic. Carlos Vaquerías M.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA ~ ~

"IMPACTO ECONOMICO DE LA NUEVA LEY FE
DERAL DEL TRABAJO EN LAS INDUSTRIAS"

00938

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTA

CARLOS VAZQUEZ MALDONADO

MEXICO, D. F. 1971


BIBLIOTECA NACIONAL DE ECONOMIA
GRUPO CYDCA FID. A-1-IBB-IPUSA

KR116 4
V3

BMU Raù Rangel Filas

NL
F DO
TE IS
(80445)

BU Raù Rangel Filas

UANL
FONDO
TESIS LICENCIATURA

RECONOCIMIENTOS

Al Lic. Alfonso López Aparicio
por su orientación en materia laboral y
comentarios críticos

Al Lic. Rodolfo Reyes Méndez
director de esta tesis profesional

Al Lic. Gonzálo Vázquez Yépez
quien siguió de cerca la realización del
presente trabajo

Al Lic. Carlos Vélez Vidal
por su labor de revisión

A la Escuela Nacional de

Economía

I N D I C E

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	
a) Relaciones de trabajo en países en vías de industrialización	6
b) Relaciones de trabajo en países industrializados	11
c) Las transformaciones recientes y sus tendencias.	15
Capítulo II. EVOLUCION CONSTITUTIVA DE LA LEY LABORAL EN MEXICO	
a) Concepto histórico de garantía social	21
b) Perfiles del nacimiento de la Ley Laboral.....	26
c) El marco legislativo y reglamentario	33
Capítulo III. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS REFORMAS A LA LEY DENTRO DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL	
a) Cambios de política operados a partir de 1917...	40
b) Proceso de implantación de reformas a la Ley Laboral	44
c) Últimas reformas a la Ley Federal del Trabajo...	48
Capítulo IV. EVALUACION DE CRITERIOS DE LOS SECTORES OBRERO Y PATRONAL SOBRE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	
a) Controversias suscitadas	55
b) Naturaleza de la nueva Ley	62
c) Análisis e interpretación económica de algunas disposiciones	68

Indice	Pág.
Capítulo V. MECANISMO DE FILLACION DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES CON LA ACCION PUBLICA	
a) Papel del Estado en las relaciones entre trabajadores y patronos	75
b) Funciones de los diversos organismos de interés privado	82
c) Mecanismo de acuerdos para la solución de problemas particulares	88
Capítulo VI. CUESTIONES QUE SE DERIVAN DE LA APLICACION DE LA LEY	
a) Industrialización y productividad	94
b) La legislación laboral y sus repercusiones en el sistema económico	100
c) Mecanismo entre la distribución del ingreso y el desarrollo económico	107
Capítulo VII. ALGUNAS MEDIDAS DE POLITICA LABORAL	
a) Acción del Gobierno en el campo de la capacitación obrera	113
b) Funciones administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	119
c) Medidas de Política Laboral	124
A n e x o	131
Capítulo VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
C o n c l u s i o n e s	140
R e c o m e n d a c i o n e s	151
B i b l i o g r a f í a	154

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

La investigación intitulada "Impacto Económico de la nueva Ley Federal del Trabajo en las Industrias", se deriva de dos motivos principales que han concurrido para poder presentarla como tesis profesional:

1o. La experiencia obtenida, mediante previa colaboración profesional como economista en el Departamento de Investigaciones Industriales de la Dirección de Estudios Económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en algunos estudios de carácter industrial basados en contratos colectivos y otras instituciones de la propia Ley Laboral.

2o. El hecho de no haberse abordado hasta la fecha el tema en cuestión, para fines de recepción profesional dentro de la carrera de licenciado en Economía, sino en forma parcial.

Por ello, y teniendo en cuenta que el objetivo principal es de contribuir a llenar este hueco en el acervo intelectual, es altamente satisfactorio para el autor poder dedicar este trabajo a la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México; esperando por otra parte, con íntima convicción, que este tipo de investigaciones darán la pauta para que los profesionales en Economía y los que se perfilan a serlo, se aboquen hacia su estudio imprimiéndoles el énfasis que merecen.

Dentro del contexto, cuyo propósito es explorar en forma general las bases institucionales y los aspectos funcionales de las relaciones laborales, se analizan el origen, estructura y función de la nueva Ley Federal del Trabajo; para poder determinar el sentido y alcance de -

la aplicación de esta Ley, se enfocará la interrelación de algunas de — sus instituciones desde diversos ángulos: histórico, jurídico, económico y social, lo que motiva que la relación de sus partes no halla de presentar una coherencia adecuada; asimismo, se formula una política laboral — que coadyuve a solucionar los diversos problemas surgidos entre empleados y trabajadores. El orden y agrupamiento de los respectivos capítulos queda comprendido en los numerales siguientes:

1. Se estudian los factores que influyen en la fisonomía de — las relaciones de trabajo referentes a la estructura económica y social; a la evolución teórica de estas relaciones en países desarrollados y en países en vías de industrialización, haciendo especial hincapié en el aspecto multidimensional y en la dinámica intrínseca de éste fenómeno. De su examen se deducen, para ambos tipos de países, las tendencias que presentan aquellas relaciones y sus consecuencias lógicas futuras.

2. Desde un punto de vista histórico se denota aquí la impor— tancia constitucional del Derecho del Trabajo, dándose un concepto de garantía social; para entender el origen de los derechos sociales se describen algunos de los planes políticos que destacaron durante el curso — del movimiento revolucionario mexicano y se analizan, además, la Consti— tución de 1917 y su correspondiente artículo 123.

3. Esta parte del trabajo pretende evaluar la contribución que los gobiernos emanados de la Revolución han ofrecido para impulsar e imprimir continuidad al desarrollo de las relaciones laborales en las últimas décadas, examinando el proceso de reglamentación de las normas contendidas en el artículo 123 conducentes a la promulgación de la Ley Federal

del Trabajo de 1931 y a la implantación de las reformas correspondientes a 1962, cuya efectividad se observará al ser aplicadas por los organismos expresamente constituidos para ello.

4. En este capítulo se trata de caracterizar a los grupos laborales desde el punto de vista de su concepción y orientaciones sobre el proceso global del desarrollo. A este efecto se incluye la posición ideológica y los respectivos acuerdos sobre algunas disposiciones contenidas en la Iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo de los organismos que constituyen el Congreso del Trabajo y, en contraposición, los de la Confederación Patronal de la República Mexicana.

5. El tratamiento del aspecto jurídico que se hace en el último inciso del capítulo III se reitera para el primer inciso del presente capítulo, el cual analiza los organismos que representan a las autoridades del trabajo, siguiendo el relativo a la forma en que las normas laborales regulan en su ejercicio el funcionamiento de las organizaciones obrera y patronal. Asimismo, se estudian los procedimientos empleados por estos organismos para expresar sus intereses y dar solución a problemas particulares.

6. Se examina el complejo de fuerzas económicas del sistema laboral que opera dentro de nuestra economía y la política seguida en esa esfera por los sectores interesados a partir de las orientaciones y aplicación de la Ley Laboral considerando que componen un amplio sistema: el económico, el político y el social. También se analiza la interdependencia de este complejo con los fenómenos concomitantes que se derivan por alteraciones en el sistema productivo, modernización de técnicas, etc.,-

y se refiere un planteamiento teórico de las principales repercusiones - que posiblemente tendrá la nueva Ley Federal del Trabajo a corto, mediano y largo plazo, con sus correspondientes mecanismos de acción.

7. Del análisis de la estructura de esta Ley, de su consiguiente aplicación así como de otros aspectos fundamentales en el estudio, se desprenden algunas medidas de política laboral tendientes a unificar criterios de los diversos sectores de la producción relativos a futuras reformas de legislación laboral. En ellas se considera preferentemente la creación del Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, el cual tendrá - entre otras funciones: auspiciar investigaciones que reflejen las inquietudes de los trabajadores con absoluta objetividad técnica y científica.

El que esta tesis llegue a lograr su objetivo se deberá, en gran parte, a la benevolencia del H. Jurado que de antemano agradece el

A U T O R

CAPITULO I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

- a) Relaciones de trabajo en países en vías de industrialización.
- b) Relaciones de trabajo en países industrializados.
- c) Las transformaciones recientes y sus tendencias.

a) Relaciones de trabajo en países en vías de industrialización

La diversidad de los regímenes económicos y sociales explica la de los sistemas nacionales de relaciones de trabajo, por tanto, clasificando estos sistemas, tendríamos en primer lugar el grado de desarrollo económico a que ha llegado una sociedad determinada, y en segundo lugar, - que las relaciones de trabajo son también función del sistema político, económico y social de un país dado. Es únicamente teniendo en cuenta la trayectoria de la legislación laboral que es dado vislumbrar su desarrollo futuro.

La característica predominante de los sistemas de relaciones de trabajo, tanto desde el punto de vista de su evolución histórica como en lo referente a su fisonomía actual, es la gran diversidad de los sistemas nacionales, más allá de las diferencias fundamentales imputables a la ideología en que se basan estas relaciones y a pesar de la variedad del marco económico, social y cultural en que se producen.

Así, en los países que se hallan en las primeras fases de la industrialización, el trabajador tiende a seguir apegado a los conceptos sociales tradicionales de la familia extensa y de las instituciones comunitarias o de aldea, dentro de un marco socioeconómico que se define con algunos de los siguientes obstáculos para su desarrollo: industria naciente y de dimensiones muy modestas, asalariados que presentan un porcentaje mínimo de la población económicamente activa, extensión del subempleo y del desempleo, mano de obra inestable y poco calificada, salarios bajos y malas condiciones de trabajo, analfabetismo, débiles motivaciones industriales en los trabajadores, paternalismo gubernamental y patronal, etc.

Cuando se trata de analizar la evolución de los sistemas nacionales de relaciones de trabajo y de definir el papel que deben desempeñar las organizaciones obreras en el desarrollo económico y en el proceso técnico no se puede hacer caso omiso de estas profundas diferencias.

Por tanto, analizando la historia del trabajo, encontramos que es una lenta evolución la que conduce a la desagregación de las agrupaciones tradicionales -grupos estamentarios descendentes, asociaciones gremiales, etc.,- que se van substituyendo paulatinamente en formas más modernas de organización, esto es, en una nueva estructura social o sociedad de clases; p. ej., sociedades de ayuda mutua o instituciones de amparo, - que voluntariamente se establecieron en casi todas las partes del mundo - para ayudarse en forma solidaria a resolver, aunque fuera parcialmente, - sus necesidades provenientes de la falta de recursos económicos y de insuficientes ingresos monetarios.

Esa mutación, reforzada por el advenimiento de la Revolución Industrial, ha dado origen a grandes concentraciones de las clases trabajadoras como consecuencia de la situación de desigualdad y de negación de sus derechos elementales, dando como resultado el establecimiento gradual de normas que rigen, desde un punto de vista universalmente reconocido, - la nueva forma de organización del trabajo.

A medida que se avanza por la vía del desarrollo industrial, aparecen las organizaciones profesionales -comités de empresa, sindicatos; el sindicalismo ha tropezado así en su primera fase con diversas características de las sociedades de derecho consuetudinario, es decir, que estos sindicatos, ya sean reivindicativos o, por el contrario, "organizado-

res", a los que se confía un papel directo y oficial en la lucha por el desarrollo económico, presentan características que los diferencian profundamente del sindicalismo en el sentido tradicional de la palabra. Como señala Pierre Laroque; "...los primeros esfuerzos sociales individuales o colectivos, privados o públicos, se realizaron generalmente en el siglo XIX en provecho de los obreros de la industria, y muchas veces las iniciativas que después se tomaron para favorecer a otras categorías sociales, aunque inspirándose en lo que ya se llevaba hecho para los obreros, permanecieron marcadas por un sello diferente, englobando instituciones o legislaciones para los obreros, pero sin confundirse con ellas". ^{1/}

Los juristas, preconizando el fenómeno del intervencionismo del cual los primeros promotores fueron Sismondi y Roberto Owen, "buscan una solución en el campo del derecho común: intentan ampliar el concepto clásico de la responsabilidad, forjando la teoría de la responsabilidad sin culpa; otros... elaboran la teoría del riesgo profesional; fenómeno análogo se repite en materia de despidos... asimismo, en materia del monto del salario... los juristas buscan una fórmula que permita contener la posibilidad de abusos por parte del empleador". ^{2/}

Sistematizando estas nuevas manifestaciones jurídicas, "se redactan nuevos códigos, que se designan códigos del Trabajo; se crean nuevas cátedras y se proclama la autonomía de una nueva rama del derecho, denominada Derecho del Trabajo. Asistimos así a una primera etapa de la le-

^{1/} Louis Henri Parias - Historia General del Trabajo; Prefacio al 4o. Tomo - Ediciones Grijalbo; México 1965.

^{2/} Dr. Mario L. Deveafl - Trayectoria y Destino del Derecho del Trabajo - Revista Mexicana del Trabajo - Junio de 1967, pp. 121-123.

gislación social, que podría denominarse etapa jurídica, ya que se inspira en los conceptos individualistas del derecho tradicional". ^{3/}

En una fase más avanzada de desarrollo y de industrialización — surgen otros problemas que, a su vez, influyen en la fisonomía de las relaciones de trabajo: deficiencias del sistema de contratación del personal de dirección y de supervisión, salarios bajos y condiciones de trabajo en muchos casos malas, así como la falta de reconocimiento efectivo — del hecho sindical. Esta es la fase de industrialización en que se advierte a menudo una resistencia de los trabajadores de la industria a toda medida encaminada a aumentar la eficiencia de la producción. Esta resistencia adopta la forma de una franca oposición a la mecanización, de una reducción del rendimiento, o bien de la reivindicación del establecimiento de normas inflexibles relativas a la antigüedad y de la promulgación de una legislación social caracterizada por una rigidez excesiva.

Siguiendo al conferencista citado, nos dice que "todas las previsiones de la legislación laboral ó, por lo menos, la mayor parte de ellas se traducen, prácticamente en un aumento de salario; aumento que el patrono tiene en cuenta cuando fija la medida de los jornales, resultándole indiferente reconocer el derecho a una mayor indemnización por antigüedad cuando en esta forma consigue fijar un jornal más reducido, o aceptar un jornal más elevado en el caso de suprimirse o reducirse el monto de esa indemnización. Los problemas del trabajo se presentan así como problemas de salarios". ^{4/}

^{3/} *Ibíd.*

^{4/} *Ibíd.*, p. 124.

En el plano de las relaciones colectivas de trabajo "no se olvidan por cierto, las instituciones de amparo, que formaron el objeto inicial del Derecho del Trabajo; pero ellas son contempladas teniendo en cuenta principalmente su alcance económico, sea por parte de los sindicatos obreros que las reclaman, como de los patronos que las otorgan". Esta fase coincide como en la primera, con "un fenómeno expansivo, originado especialmente por la íntima correlación que existe entre los diferentes factores económicos". ^{5/} Iniciándose en esta forma la etapa que podría calificarse económica, dentro de la evolución de la legislación social.

BIBLIOTECA
GRUPO CYDSA FED. A-1-73 FIFOSA

^{5/} Ibíd.

b) Relaciones de trabajo en países industrializados.

Las relaciones de trabajo presentan un aspecto del todo diferente en los países industrializados; ellos han sido, desde hace tiempo los primeros en conocer los problemas que plantean las relaciones colectivas de trabajo. Los primeros conflictos del trabajo, fueron la consecuencia directa de los trastornos sociales originados por la Revolución Industrial del siglo XIX.

El reconocimiento de la libertad sindical fue el resultado de una lenta evolución, cuyo ritmo registró variaciones importantes en las relaciones de trabajo en esos países, y ha sido el fiel reflejo de los cambios que se registraron en su estructura económica y social. Estas mutaciones son visibles y se perciben fácilmente a nivel de la empresa.

Es indiscutible que la gran industria de los países industrialmente adelantados, que emplea directamente una gran proporción de la población activa e indirectamente un porcentaje importante de la mano de obra gracias a los contratos que concierne con subcontratistas de compra e intermediarios, imprime su sello no sólo en las relaciones de trabajo que se establecen en su medio, sino también en el conjunto de la economía nacional.

El gigantismo de las empresas industriales, que emplean decenas de millares de trabajadores, ha tenido efectos múltiples en la estructura y el funcionamiento de las relaciones de trabajo; por ejemplo, el nacimiento de una nueva clase de dirigentes de empresa —espíritu empresarial según Schumpeter— que se consideran profesionales de la dirección y tienen una idea de su papel muy alejada de la que tenían los empresarios de-

los comienzos de la industrialización. "El industrial de antaño cede el - paso a la sociedad anónima; ésta, que en un primer tiempo presenta a memu do carácter familiar, y en un segundo tiempo se transforma en una verdade ra sociedad de capitales, sufre una transformación ulterior, en los paí- ses que gozan de mayor prosperidad económica, cuando sus acciones dejan - de pertenecer a un grupo restringido de capitalistas y se distribuyen en- tre un número imponente de modestos ahorristas. En esta forma el capita- lista-empleador es sustituido, paulatinamente, por una nueva figura: la - del dirigente de empresa, que a su vez es un trabajador, si bien de jerar- quía superior". ^{6/}

Tanto en las organizaciones sindicales como en los medios guber- namentales, patronales y obreros, se reconoce el papel fundamental de la- legislación social como base legal e institucional de las relaciones de - trabajo. Esto es, como un excelente instrumento de protección contra la - explotación de los asalariados. "El factor sindical, que en un primer mo- mento ha parecido acentuar la lucha de clases, cuando llega a abarcar a - casi toda la población, se convierte necesariamente en un elemento de so- lidadaridad. Dentro de cada sindicato se atenúan los egoísmos individuales; dentro de cada federación, sucede lo mismo en cuanto a los intereses de - grupo; y finalmente, dentro de las grandes confederaciones, se impone la- necesidad de armonizar los intereses de los diferentes sectores de la po- blación. Quedan excluidos los empleadores; pero también el concepto de em pleador está sujeto a una profunda transformación". ^{7/}

^{6/} Ibíd., p. 126.

^{7/} Ibíd.

En efecto, los empleadores y las organizaciones patronales también desempeñan un papel importante en el desarrollo de los sistemas nacionales de relaciones de trabajo. Aún cuando los empleadores aislados hayan sido y sigan siendo en la mayor parte de los casos los interlocutores de los sindicatos, las organizaciones patronales han podido ir ejerciendo poco a poco una sensible influencia en sus afiliados, tanto por las políticas que aplican como por los consejos que pueden darles.

Las organizaciones patronales, dotadas de servicios de estudios bien organizados y que pueden contar con la ayuda de personal especializado, desempeñan en los países industrializados un papel de primerísimo plano en materia tanto de relaciones de trabajo propiamente dichas, como de adopción de decisiones de carácter económico y social en el plano nacional.

A medida que el factor sindical pasó a formar parte de las costumbres industriales y las exigencias del crecimiento y del progreso técnicos imponían una revisión de las políticas patronales apoyada en la evolución de la legislación y de los sistemas sociales, las organizaciones patronales fueron convirtiéndose poco a poco, con los sindicatos y el Estado, en uno de los tres pilares de todo sistema de relaciones de trabajo. En realidad, al mismo tiempo que servía al progreso de estas relaciones, una legislación social adaptada al medio económico y social propio de cada país desempeñó indudablemente un papel positivo en la estabilización y el desarrollo de la mano de obra, contribuyendo así a la industrialización y al crecimiento económico.

"Mientras que en la etapa anterior la política social se propo-

nía principalmente intervenir en el fenómeno de la distribución de los bienes, fomentando a tal efecto su lógico supuesto, que es la producción (la clásica economía liberalista e individualista), cede el paso a una nueva concepción, que sin negar aquélla, la encuadra en un marco más amplio, cual es el de la economía nacional. En esta forma se pasa paulatinamente y casi inadvertidamente a la tercera fase, que podría designarse social. En esta última etapa su objetivo principal lo constituye la seguridad social, que abarca factores multiformes, de naturaleza no sólo jurídica y económica, sino también política, higiénica, educacional, demográfica, psicológica y ética". ^{8/}

Las sociedades cuya economía está desarrollada presentan, pues, en su estructura política y administrativa tanto como en los valores que orientan su cultura rasgos comunes, por lo tanto, la repercusión que puede tener la legislación social sobre la evolución de las relaciones de trabajo queda así demostrada.

^{8/} Ibidem.

c) Las transformaciones recientes y sus tendencias.

En el transcurso de los últimos cincuenta años, han ejercido su influencia en el campo de las relaciones laborales, entre otros acontecimientos externos al mismo, aquéllos que estrechaban el contacto de sociedades y sistemas diferentes —dos guerras mundiales, la revolución de octubre de 1917, los movimientos migratorios, la administración de las colonias, etc.— ya sea dentro del marco de organizaciones o de instituciones internacionales, regionales o supranacionales: movimiento obrero internacional, sociedades industriales con ramificaciones en varios países, integración o cooperación económica en el plano regional, programas universitarios cuya proyección traspasaba las fronteras de un sólo país, y por último la creación y funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo.

Durante este período, los esfuerzos por hacer admitir un concepto más científico de los problemas del trabajo, tanto en los países industrializados como en los que acaban de emprender la vía del desarrollo económico, han conducido al desarrollo de sistemas cada vez más complejos y más diversificados que establecen las "reglas del juego" en la esfera de la producción. "Lo único que queremos destacar en este punto es que la evolución del último período tiende a acercar en cuanto a las metas y a los métodos, la orientación que rige los distintos tipos de agrupaciones de trabajadores".^{9/}

En efecto, a medida que se perfecciona un sistema de relaciones

^{9/} Parías - Op. Cit. - Introducción.

de trabajo, el conflicto del trabajo se sitúa cada vez dentro de un marco institucional que lo canaliza hacia soluciones pacíficas, dejando al mismo tiempo, la puerta abierta para la aplicación de nuevos métodos de acción directa más adaptados a las condiciones modernas del trabajo industrial, esto es, se tiende a adaptar las relaciones de trabajo a las necesidades del desarrollo económico y del progreso técnico sin olvidar, por supuesto, el objetivo que constituye el progreso social. Así, "la nueva tendencia del período reciente es... la de emprender una acción de conjunto que a todos aproveche... un esfuerzo de solidaridad que abarque todas las categorías sociales". 10/

Esta tendencia se manifiesta en dos planos muy interdependientes: la formación profesional y la investigación. Dentro de este nuevo período, la importancia y significación de la educación de los trabajadores ha aumentado de un modo considerable, tanto para el trabajador individual como para la comunidad considerada en su conjunto. Al margen de la mayor atención prestada al bienestar de los trabajadores, en la actualidad está siendo ampliamente reconocido el hecho de que sus condiciones materiales se hallan íntimamente ligadas al desarrollo de su educación y cultura.

Lo anterior ha sido observado por los expertos mundiales en desarrollo económico y otros especialistas como E. Estanley quien ha manifestado, en relación con el fomento industrial lo siguiente: "si las inversiones de capital y la tecnología material son impulsadas enérgicamente, en un país poco desarrollado, sin preocuparse de fomentar una evolución correspondiente social y psicológica, es decir, de los aspectos humanos -

10/ Ibíd.

del desarrollo, el resultado puede ser el fracaso del desarrollo, por no llegar a ser espontáneo y automático, o bien convertirse en un peligro para el mundo libre". 11/

Por otra parte, en nuestros días, las organizaciones sindicales no tienen como única misión la de obtener mejores salarios y condiciones de empleo; por el contrario, los sindicatos tienen una participación, cuya extensión varía cada vez más, en las actividades de las empresas e incluso, a veces, toman responsabilidades en conexión con la reorganización y modernización de toda industria. Las organizaciones sindicales se conducen, directa o indirectamente, como una fuerza social más o menos organizada, con las consecuencias normales desde los puntos de vista social, político y también moral y cultural; discuten y adoptan decisiones sobre temas tales como el costo de la vida, nivel de precios, relaciones industriales y humanas, productividad y métodos de producción, educación, nacionalización, e, incluso, relaciones internacionales.

Sin que pueda hablarse de un verdadero acercamiento de los distintos sistemas de relaciones laborales, parece evidente que en años venideros, al adquirir conciencia de ciertos imperativos económicos y sociales, se podrá reducir la diferencia que separa a los distintos sistemas económicos, lo cual originará cambios profundos y convergentes de los sistemas contemporáneos de relaciones de trabajo.

En especial, la legislación del trabajo, no habrá de ser considerada como una legislación destinada a defender a una clase social, tal-

11/ Citado por Clark Kerr, en "Los problemas del trabajo y el desarrollo económico" - Revista Mexicana del Trabajo, 5a. época; Tomo II, números 9-10., p. 104 - México, 1955.

como aparece en la actualidad, sino que tenderá hacia la substitución del régimen imperante por un conjunto más o menor orgánico de normas e instituciones que propongan únicamente diferenciar los diversos intereses de productores y consumidores. De esta manera se marcará un cambio radical de orientación y realmente se convertirá en una legislación social que ha brá de llenar una verdadera función reguladora de la doble actividad humana, la producción y el consumo.

En ella se reconocerá efectivamente, mediante un buen sistema de relaciones de trabajo (sindicatos y organizaciones de empleadores) el derecho al contrato colectivo de trabajo, la cooperación de empresas y de trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas; así como de garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales a los trabajadores, cuyo resultado será el de una mayor diversificación del movimiento sindical.

Dentro de los aspectos sociales y laborales inherentes a la industrialización se tendería, asimismo a: promover una utilización eficaz de los recursos humanos alentando la adopción de políticas y medidas encaminadas a garantizar empleos productivos para todos y a orientar la mano de obra hacia ocupaciones, ramas de actividad económica y regiones donde pueda contribuir más útilmente al desarrollo económico general y a la propia industrialización.

Esta observación relativa a los países industrializados, se aplica igualmente a los países en vías de desarrollo en que en lo futuro los planes de conjunto, esto es, la participación en la planificación, se

rán el principal elemento del progreso económico y la iniciativa privada—
 ro desempeñará sino un papel relativamente secundario. Por el conducto de
 estos esfuerzos múltiples, la comunidad de modo consciente o inconscien—
 te, "tenderá a dar forma a las propias estructuras sociales, a modificar—
 la jerarquía y las relaciones entre las clases. Las nuevas políticas em—
 prendidas en este terreno" serán "un factor esencial de transformación —
 del trabajo, en la medida en que éste es un elemento de aquellas estructu^{12/}
 ras y relaciones, y en la medida en que está determinado por ellas".

Habiendo visto cual es el significado de la legislación del traba
 bajo como instrumento de lucha dentro de la actual organización de la so—
 ciedad, tenemos un punto que representa una visión de conjunto en el pro—
 ceso de transformación de la estructura social.

Puede decirse, en conclusión, que las relaciones de trabajo son
 el reflejo de la base legislativa y reglamentaria en que se fundan. No es
 posible comprender su funcionamiento en un país determinado si no se estudi
 dian el papel que en este medio desempeña la legislación social y el rengl
 ón que se le destina a la iniciativa de las partes. Ahí es donde radica
 la preponderancia que actualmente se le concede a aquéllas relaciones.

12/ Parias - *Ibíd.*

CAPITULO II

EVOLUCION CONSTITUTIVA DE LA LEY LABORAL EN MEXICO.

- a) Concepto histórico de garantía social.
- b) Perfiles del nacimiento de la Ley Laboral.
- c) El marco legislativo y reglamentario.

a) Concepto histórico de garantía social.

En el análisis anterior, hemos visto como las relaciones laborales han contribuido a modificar, a través de las diversas etapas de la evolución social, económica o política de los pueblos desarrollados y en vías de desarrollo, la esfera en que se reflejó su acción; asimismo, vimos como la transformación industrial ejerció en ellos una influencia decisiva para que el trabajo perdiera su carácter individual y privado, asumiendo, por el contrario, un carácter social en el proceso productivo.

Independientemente de este análisis, la lucha de los siglos XIX y XX, se caracterizó por el contraste determinado en la atribución de derechos sin otorgamiento de la libertad individual, de donde dimana la lucha por la proclamación de esta como derecho al trabajo, que es lo mismo que decir por el reconocimiento de su importancia constitucional. Como señala la Lic. Guadalupe Rivera Marín; "La situación de desigualdad y de negación de los derechos elementales de la persona humana fue la que obligó a los obreros a asociarse para presentar un bloque solidario defensivo de sus intereses, iniciando en tal forma lo que más tarde vendría a ser el movimiento obrero, establecido como nueva institución de la sociedad moderna". ^{13/}

Ello demuestra cuán restringida estuvo en concreto, la libertad individual.

^{13/} El Mercado de Trabajo; Relaciones Obrero Patronales - Fondo de Cultura Económica - México, 1954., p. 772.

El carácter de la sociabilidad, que ha producido el trabajo, se introduce en las distintas relaciones de la vida colectiva moderna, y a fin de asegurar su mantenimiento en las diversas manifestaciones se confía la tarea al Estado, el cual queda a ser llamado, bajo la presión de fuerzas sociales y políticas, como son, p. ej., las organizaciones y los movimientos obreros, a crear una serie de instituciones jurídicas o normas legislativas para garantizar a las clases obreras un mínimo de derechos elementales como la dignidad, la tutela y los derechos laborales, y su elevación moral y material.

Estos derechos elementales representan "las garantías sociales que consagran la protección expresa que da la Constitución a los grupos económicamente débiles". ^{14/} La tutela del trabajo se presentó, en primer lugar, en sentido objetivo, se sostiene que el sujeto que lo desarrolla, en virtud de la sociabilidad del trabajo, debe ser tutelado, bien durante la prestación de sus energías psicofísicas, bien cuando, por cualquier motivo, no pueda obtener del trabajo los medios necesarios para su subsistencia. Así se comprende como adquirió prestancia jurídica aquél carácter de la sociabilidad del trabajo.

Dentro del constitucionalismo social, que se acentuó después de la segunda Guerra Mundial, se ha expresado la aspiración de un sistema social perfecto que asegure la coordinación entre el deber del trabajo de todo individuo hacia el grupo social, y el deber de éste de dar, a su vez a cada uno los medios adecuados de existencia y de desarrollo, esto quiere decir, que asegure la cooperación social y la asistencia recíproca de-

^{14/} *Ibidem.*, p. 6.

la sociedad entera, lo cual conduce al reconocimiento de la libertad del hombre y la afirmación de su personalidad como base de la cooperación social. Así viene interviniendo ahora el Estado, en aspectos de la vida social del trabajador que antiguamente estaban muy lejos de preocuparle.

En las constituciones de tipo popular, como la nuestra, la Asamblea que elabora y emana la Constitución, representa al pueblo en su realidad dinámica, el cual en el ejercicio de la soberanía se da normas a sí mismo para asegurar la convivencia de todos los miembros y el funcionamiento de los órganos fundamentales. Por consiguiente, "la Constitución, originada en las decisiones de la Asamblea Constituyente, y aceptada por el pueblo, reúne los preceptos de carácter general que tienden a normar la vida de los habitantes del país. Estos preceptos establecen los derechos y obligaciones fundamentales del hombre, sean de carácter social o individual. Por la misma naturaleza general de una Constitución, se excluyen de su texto cualesquiera normas especiales o reglamentarias". 15/ ,

Se trata de poner reglas para disciplinar "originariamente" la organización y la actividad de una comunidad política y al mismo tiempo se quiere indicar los fines que ésta se propone alcanzar y las directrices a seguir, de manera que en la Constitución se inserten normas llamadas "pragmáticas" porque no contienen ningún precepto concreto, pero dan directrices al futuro legislador, se proclaman derechos sin dar aún al titular de éstos facultad de acción para hacerlos valer, ni establecer qué ciudadano está obligado y en qué medida a seguir las directrices contenidas en ellos, "a las leyes emanadas del propio texto constitucional, se -

15/ Ibíd., p. 1.

reserva la función de aclarar el sentido del precepto básico, amoldándolo a situaciones concretas y estableciendo, al mismo tiempo, las sanciones - que acarrea su violación". 16/

Del análisis de los anteriores elementos, se desprende que los derechos sociales surgieron por la notoria desigualdad de las clases sociales y como un medio equilibrador de las mismas. Empero, estos derechos sociales "poseen una naturaleza y persiguen una finalidad esencialmente - distintas: los hombres tienen el deber de realizar una actividad socialmente útil, pero tienen también el derecho de exigir que la sociedad les asegure, a cambio de su trabajo, una existencia social digna de la persona humana". 17/

En resumen, podemos intentar una definición de garantía social, en la siguiente forma: "garantía social es la relación jurídica de orden constitucional que se establece entre dos clases opuestas en el fenómeno de la producción bajo la supervisión y vigilancia del Estado, y cuyo objeto es fungir como tutelar del trabajador desvalido contra los abusos del empresario".

Es de observarse que en este tipo de relación jurídica el Estado no interviene como sujeto -activo o pasivo-, sino como vigilante del - desarrollo normal de la relación y el cumplimiento de las normas que la - regulan, por tanto, se trata exclusivamente de relaciones de coordinación entre sujetos que no tienen carácter público o estatal. Sin embargo, estas relaciones de coordinación tienen un aspecto especial sui géneris, -

16/ *Ibidem.*

17/ Dr. Mario de la Cueva - Síntesis del Derecho Mexicano del Trabajo - Revista Mexicana del Trabajo; Septiembre de 1968., p. 39.

pues precisamente, el objeto de la norma estriba en nivelar a las clases-
que están integrando la relación.

b) Perfiles del nacimiento de la Ley Laboral.

La confluencia de dos corrientes caracteriza la historia de México, una, el desarrollo de su economía y el cambio de su estructura económica, otra, su mexicanización, a través de un largo proceso que forjó valores comunes para un pueblo de gran diversidad cultural.

Durante la primera década del siglo presente, en nuestro país, la fuente principal de riqueza seguía siendo la explotación de la tierra bajo el sistema de latifundios y en segundo plano estaba la industria, incipientemente desarrollada; "... la prosperidad preconizada por el porfiriato, a propósito de los capitales extranjeros, llevaba consigo un riesgo para la soberanía nacional, así como el trato injusto y discriminatorio para los trabajadores mexicanos. Uno y otro peligros fueron dando significación al nacionalismo, especialmente cuando los conflictos entre el capital y trabajo se repitieron, la constante de esas controversias se hallaba en que el capital era extranjero y el trabajo mexicano". ^{18/}

El régimen del general Díaz, al postergar la expedición de normas legales que organizaran las relaciones entre el trabajo y el capital, suscitó el descontento de los trabajadores, por cuyo motivo le fue presentada radical oposición. A la huelga de Cananea le siguieron los sucesos de Río Blanco, demostrando así, que la lucha de clases se hallaba en pleno desarrollo.

Se iniciaba un movimiento social dirigido fundamentalmente, a -

^{18/} Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana - Fondo de Cultura Económica - México, 1954 - Prólogo al Tomo III, por Manuel González - Ramírez., p. XXXV.

desintegrar la hacienda y a transformar la estructura de la propiedad rural mediante numerosos planes revolucionarios, en los cuales se encuentran alusiones a este respecto. El plan en el fondo, es una tentativa de simplificación, de exposición a nivel de las masas con escasa formación política, de los objetivos perseguidos por quien lo redacta. De esta forma, el plan político se convierte en una institución mexicana. "El plan es la manifestación de la inconformidad, prospera y se multiplica en las épocas de crisis... ha servido también de antesala a las transformaciones institucionales que han operado en México, habida cuenta de que, por regla general, se ha propuesto justificar su expedición, prohiendo una nueva legislación que substituya a la anacrónica o inadecuada del régimen — que combate". ^{19/}

La Revolución marca el final de los planes, dejando el lugar al programa de partido. Su desarrollo, "... de acuerdo con los hechos que la constituyeron bien puede ser distinguida en tres fases: la fase destructiva; pugnas violentas entre los partidarios del antiguo régimen y los que afirmaban la validez de las nuevas concepciones, y pugnas internas entre los propios revolucionarios, la fase transformadora; implantación de las nuevas ideas y expedición de leyes fundamentales y secundarias que tradujeron la mudanza, y la fase constructora; realizada a través de múltiples obras. Estas tres fases no deben ser tomadas como sucesivas, sino como etapas concurrentes". ^{20/}

^{19/} Op. Cit. - Tomo I; Planes Políticos y otros documentos - Prólogo., p. VIII.

^{20/} *Ibidem* - Prólogo., p. X-XI.

Los Planes.— Reseñaremos, en forma sintética, sólo aquellos planes que ejercieron mayor influencia en la marcha revolucionaria y que contribuyeron a su propia consolidación. Por lo que respecta a la cuestión obrera, el Programa del Partido Liberal Mexicano, formulado en San Luis, - Missouri y lanzado por los Flores Magón en el exilio, a la vez que enjuiciaba el régimen del general Díaz, abogaba por una mayor protección para la clase trabajadora, anunciando con ello una reforma legislativa en materia de trabajo. En el contenido de este programa, se concretaron las medidas que deberían regular las relaciones de trabajadores y patronos, y se definen algunos de los principios e instituciones de nuestra Declaración de derechos sociales. A continuación se transcribe la crítica aludida y el cambio propuesto:

"Un Gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la Dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas — por un jornal de unos cuantos centavos". ^{21/}

El programa exigía los siguientes puntos: jornada de ocho horas de trabajo y un salario mínimo proporcional a la zona del país en que el trabajo se prestara; adopción de medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlaran la aplicación de las ocho horas y el salario mínimo; reglamentación del servicio doméstico y el trabajo a domicilio; -

^{21/} Ibíd., p. 10.

prohibir por completo el empleo de niños menores de 14 años; condiciones de higiene y seguridad en fábricas y talleres; alojamientos adecuados para los obreros. Se exigía, asimismo, un mayor número de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salario para nacionales y extranjeros; prohibición de los descuentos y multas; pago semanal de las retribuciones, en efectivo; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; hacer obligatorio el descanso semanal, y por último; una amplia codificación del riesgo profesional y los accidentes de trabajo para obtener la justa indemnización.

Más tarde, el 5 de octubre de 1910, al expedirse el Plan de San Luis Potosí, se desconocerían en él los sistemas y métodos de legislación porfirista y con ello a todo su régimen. Se convocaba al pueblo, mediante la fórmula políticosocial "Sufragio efectivo, no reelección" a incorporarse al movimiento revolucionario acaudillado por Francisco I. Madero, quien, además, concentró en su manifiesto la idea de reformar la estructura del país en todos los órdenes, es decir, tanto en lo político, como en lo económico y social.

Dentro de este plan, esencialmente político, se hace una referencia al problema agrario en su punto tercero, el cual propugnaba por la restitución de las tierras despojadas en virtud de la abusiva aplicación de la Ley de Baldíos, y expresaba que "... sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo". ^{22/} Este sentido restitutorio, se -

^{22/} Ibidem., p. 38.

constituyó en el medio por el cual habría de informarse a otros planes acerca de los procedimientos redistributivos de la propiedad rural.

El Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, junto con el plan anterior, aún cuando omitieron establecer un principio concreto relativo al problema obrero, marcan el punto de partida de la transformación del movimiento revolucionario, de político en social. Dentro de este manifiesto zapatista se da lugar preferente al problema agrario, ya que pugnó por combatir los monopolios de las tierras y por restituir aquellas que hubieran sido usurpadas, a sus legítimos poseedores. Se anhelaba perfeccionar las condiciones de vida familiares mediante la multiplicación de las propiedades y posesiones, ello se comprobó años después en la Ratificación al Plan de Ayala de 1914.

El Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, tenía sólo contenido político, pero su meta principal era el de implantar la vigencia de la Constitución. Este manifiesto desconocía al Gobierno usurpador de Huerta como Presidente de la República, así como a los poderes Legislativo y Judicial federales y, por ende, también desconocía a los gobernadores de los estados que no secundaran el plan. Su importancia, en relación con los planes anteriormente citados, salta a la vista.

Por otra parte, en las Adiciones al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914, se reiteran los propósitos reformistas de índole social y económica expuestos por Carranza bajo el lema de "Constitución y reformas". En ellas se decretaba, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Artículo 2o.- El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesi-

dades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias".^{25/} Con la aparición de este decreto se inicia la fase constructiva de la Revolución, de él nacieron la Constitución de 1917, la primera Declaración de derechos sociales de la historia y el Derecho Mexicano — del Trabajo, dando base con ello a la transformación jurídica e ideológica de México.

Por último, el programa de reformas político-sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, dictado en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916 bajo el lema "Reforma, libertad, justicia y ley" sustentaba, en materia obrera, las fórmulas siguientes: precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los — trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son; una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado; (Art.6).

^{25/} *Ibidem.*, p. 162.

Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patronos tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores y no con el operario aislado e indefenso. Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje y suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago de jornal, en todas las negociaciones de la República., (Arts. 7 al 9).^{24/}

^{24/} *Ibidem.*, pp. 123-124.

c) El marco legislativo y reglamentario.

Llegamos a 1916, en cuyo 14 de septiembre, fuera convocado por el primer Jefe don Venustiano Carranza un Congreso Constituyente que, reunido en Querétaro a partir del 10. de diciembre, se abocó al estudio del proyecto de Constitución y se dieran así las directrices futuras en esta materia. La comisión dictaminadora del proyecto, en virtud de pretender - incluir dentro del artículo 5o. constitucional reformas en favor de la reglamentación del trabajo, provocó que se transformara la discusión antescalmada, en violentos debates. Los grupos opositores, proponían concretamente la creación de un capítulo especial para tratar los problemas del trabajo y fijar las bases que constituirían verdaderos derechos sociales.

Se designa, en vista de la gravedad del problema, una comisión que debería estudiar detenidamente el citado artículo 5o. Por tanto, "esta idea lanzada a una Asamblea que en conjunto deseaba otorgar protección al trabajo humano, fue tomando fuerza a medida que sucesivos oradores iban aclarando conceptos y proponiendo la urgencia de que la Constitución sentara las bases sobre otras muchas cuestiones relativas a la relación laboral... y tanta fuerza tuvo la realidad contemplada y sufrida, que por encima incluso del criterio sustentado por Carranza -que estimaba la legislación del trabajo como una materia ordinaria y por tanto, otorgaba la atribución de formularla al Congreso de la Unión- la asamblea de Querétaro elaboró y aprobó el artículo 123, primer precepto constitucional en el mundo que dió a un pueblo las bases del derecho del trabajo". ^{25/}

^{25/} Gloria Caballero - El realismo en el constituyente de 1917 - Revista Pensamiento Político - Julio de 1963., pp. 312-313.

Los diputados constituyentes, al propugnar la Constitución, qui sieron imprimir un sentido de realidad, de auténtica vigencia a las ideas de igualdad y dignidad, y en especial a la libertad, distribuida en las garantías constitucionales. "El constitucionalismo liberal, superado en la Constitución Mexicana de 1917, se había preocupado tan sólo de garantizar las libertades individuales y estructurar políticamente al Estado. En la nueva concepción se le estructura también y se garantizan las libertades individuales pero se agregan normas que estructuran la justicia social". 26/

De conformidad a su artículo 133, la Constitución es Ley suprema de la nación, lo cual significa que al tener sus disposiciones el más alto rango dentro del orden jurídico, no podrá ser modificada su esencia por norma legislativa alguna o acto de los poderes estatales. "Así, la Constitución Política es la base de nuestra vida institucional porque señala los elementos fundamentales del Estado Mexicano -pueblo, territorio y poder soberano-; determina la forma de gobierno -representativo, democrático, federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación-; establece los tres poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. Y contiene y estructura las decisiones políticas y económicas fundamentales del pueblo y la manera en que habrá de gobernarse". 27/

Son tres los artículos de ésta Constitución, los que comprenden propiamente la Declaración de los derechos sociales:

26/ Efrén A. Otero - Esquema de la Constitución Mexicana - Revista Pensamiento Político; Julio de 1969., pp. 318-319.

27/ *Ibidem.*, p. 316

El artículo 27, en que, partiendo de la base de la propiedad originaria de la nación, ésta reconoce y crea la propiedad privada, pero imponiéndole las modalidades que exige el interés público; reconoce el derecho de la nación para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y hacer una distribución equitativa de la riqueza, orientando la propiedad y limitándola por su propia función social; reivindicando para los pueblos las tierras de que habían sido despojados y otorgándoles el derecho de reservarlas para su explotación.

En segundo lugar, la disposición del artículo 28 de la Constitución, que prohíbe el acaparamiento de los instrumentos de la producción y los monopolios, tendiendo a proteger al consumidor. Y el tercero de los preceptos es el artículo 123, que contiene las bases sobre las cuales debe dictarse la legislación del trabajo a fin de que quienes presten sus servicios lo hagan en términos de dignidad de hombre y con derecho al disfrute de todos los beneficios de la civilización y del progreso económico.

El artículo 123 constitucional es un conjunto de beneficios mínimos de la clase obrera, susceptibles de ser ampliados por la legislación ordinaria y a través de la contratación individual o colectiva. Otra característica del citado artículo es la de constituirse en una norma "programática y dinámica" que se impone a la política del poder público dentro de la idea de una armonía entre los factores de la producción y el equilibrio entre el capital y el trabajo.

Además, contiene disposiciones que pueden ser clasificadas, para no hacer una transcripción literal de la Constitución de 1917, en la siguiente forma:

A P A R T A D O "A"

De aplicación para los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo; siendo éstas:

Derecho individual del trabajo.

- a) Jornada máxima de trabajo.- Las fracciones I, II, III, IV y XI estipulan la duración de la misma, traduciéndose a ocho horas; la prohibición de trabajar después de las diez de la noche tanto para las mujeres como para los menores de dieciséis años de edad y al descanso semanal.
- b) Salario mínimo.- La fracción VI, establece que el salario mínimo que deberá disfrutar un trabajador será el considerado suficiente, - en cada región, para satisfacer sus necesidades normales, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.
- c) Salario en general.- Las fracciones VII, X y XXVII preceptúan principios generales eminentemente proteccionistas del salario, a su forma de pago, lugar, retención del mismo, etc.
- d) Participación en las utilidades.- La fracción IX establece la participación del trabajador en las utilidades de la empresa.
- e) Protección a las mujeres y menores de edad.- Las fracciones II, III y VII contienen disposiciones de carácter obligatorio e irremunerable, que regulan la prestación de los servicios de las mujeres y menores de edad.
- f) Aseguramiento de la estabilidad en el empleo.- Las fracciones XXI y XXII disponen el derecho que asiste a los trabajadores, cuando por alguna circunstancia no continúen prestando sus servicios.

Derecho colectivo del trabajo.

g) Asociaciones profesionales.- La fracción XVI establece el de recho, tanto para los trabajadores como para los patronos, para coaligarse en defensa de sus intereses comunes.

h) Huelga y paro.- Las fracciones XVII, XVIII y XIX conceden de recho a los obreros y patronos para las huelgas y paros.

Previsión Social.

i) Riesgos profesionales.- Las fracciones XIV, XV y XXIX establecen la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos en el desempeño del trabajo; la obligación de los patronos de observar en sus establecimientos las condiciones de higiene y salubridad y adoptar medidas para prevenir accidentes; seguros de invalidez, de vida, etc.

j) Disposiciones varias.- Las fracciones XII, XIII, XV, XXVIII y XXX, establecen una serie de disposiciones de carácter obligatorio, tales como: proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; establecimiento de mercados públicos y centros recreativos; colocación gratuita para los trabajadores; medidas contra embriaguez, juego y patrimonio familiar; construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

k) Autoridades del Trabajo.- Las fracciones IX y XXII establecen: la primera, que la fijación del salario mínimo y la participación en las utilidades deberá hacerse por comisiones especiales; y la segunda, — que las diferencias entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje.

1) **Federalización de actividades.**— La fracción XXVI establece — el principio de que todo aquello que no esté concedido expresamente a la **Federación**, se entiende reservado a las **Autoridades de las Entidades Federativas**.

Se omite mencionar el apartado "B", por no constituir una **disposición** que regule en forma parcial las relaciones obrero-patronales.

CAPITULO III

IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS REFORMAS
A LA LEY DENTRO DE LA ESTRUCTURA ECO
NOMICA Y SOCIAL.

- a) Cambios de política operados a -
partir de 1917.
- b) Proceso de implantación de refor-
mas a la Ley Laboral.
- c) Ultimas reformas a la Ley Federal
del Trabajo.

a) Cambios de política operados a partir de 1917.

En la medida en que han surgido nuevas situaciones jurídicas benéficas para los trabajadores, como son las que se derivan del rápido desarrollo de las relaciones contractuales, de la costumbre de nuestros medios obreros y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han renovado el Derecho del Trabajo, los gobiernos revolucionarios se han encargado de aplicar los principios del programa de reformas sociales consagradas en la Constitución de 1917 y de desarrollar la legislación contenida básicamente en el artículo 123 constitucional, teniendo como resultado un cambio radical en los sistemas económicos y políticos imperantes.

De acuerdo al texto original del artículo 123, las legislaturas locales estuvieron facultadas para expedir leyes reglamentarias sobre trabajo, siendo seguidos sus lineamientos generales en función de las necesidades propias a cada una de esas Entidades Federativas sin contravenir su esencia. A principios de 1918, en cumplimiento del citado precepto constitucional, los estados de Veracruz, Nayarit y Yucatán, empezaron a expedir sus códigos sobre trabajo y previsión social, y así sucesivamente, otros estados les seguirían en la promulgación de sus leyes respectivas. Sin embargo, pudo advertirse en poco tiempo, que su aplicación no satisfacía plenamente las necesidades sociales. Por una parte, determinada rama de la industria por su extensión territorial, quedaba sujeta a diversas jurisdicciones en materia de trabajo, por la otra, cada estado en particular se sirvió de la legislación obrera para realizar una competencia eco-

nómica a los estados limítrofes, creando graves desigualdades a los trabajadores de las zonas en que no se ofrecían las condiciones necesarias para el establecimiento de nuevas industrias.

A este efecto, el Constituyente de 1917 creó, según lo establecido en la fracción IX del artículo 123 constitucional, organismos tripartitos para que intervinieran en el conocimiento y decisión de las diferencias y conflictos de carácter laboral, a los que denominó Juntas de Conciliación y Arbitraje. Las decisiones de estas Juntas se consideraban como actos administrativos y debían impugnarse a través del juicio de garantías de doble instancia en primer grado ante los jueces de Distrito, y en segundo ante la Segunda Sala -administrativa- de la propia Corte de Justicia, pero ello se entendía en base a conflictos de orden colectivo.

Durante el período comprendido de 1918 a 1924, las fracciones XX, XXI y XXII del artículo 125 constitucional, motivaron serios debates doctrinales entre los jurisconsultos, derivándose la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interviniera para sentar jurisprudencia que interpretara adecuadamente tales preceptos.

Fue hasta 1924, cuando la Suprema Corte, tras de presentar un estudio al respecto, cambió su criterio anterior que consideraba a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como simples organismos de avenencia - en relación con los conflictos laborales, en el sentido de reconocer que dichas Juntas son tribunales de trabajo, con jurisdicción especial para decidir los conflictos laborales, individuales y colectivos, así como jurídicos y económicos, con plena soberanía para ejecutar sus laudos en beneficio de los laborantes.

Mientras tanto se formaba una Ley del Trabajo, las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje iban sirviendo de precedente a las que les seguían y de este modo se formó un "derecho consuetudinario obrero" que, junto con los principios aceptados por las partes en los contratos colectivos, fue de gran utilidad después para la formulación de la Ley Federal del Trabajo.

La diversidad de criterios que imperaba en los ordenamientos locales sobre la materia laboral, que afectaba también el aspecto procesal, impuso la necesidad de unificar la legislación, por tanto, de acuerdo con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929, se otorgó a la Federación facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo, desde esa fecha, la actividad jurisdiccional es compartida entre las autoridades federales y locales. Con base en esta reforma, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal del Trabajo que fue promulgada por el Presidente de la República el 27 de agosto de 1931.

A efecto de interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones de los tribunales judiciales, se estableció en la Ley Reglamentaria del Juicio Constitucional de 30 de diciembre de 1935 un amparo directo de única instancia ante la Sala Cuarta de la Suprema Corte de Justicia, especializada en materia laboral, tendiéndose con ello hacia la consolidación de las Juntas como verdaderos tribunales.

En constante evolución pudo llegarse, finalmente, a la reforma constitucional de 21 de noviembre de 1962, que incluyó las fracciones XXI y XXII del artículo 125 de la Carta Fundamental, limitando la facultad que se concedió originalmente a los patronos para negarse a someter sus

diferencias al conocimiento de las Juntas o para cumplir la resolución — desfavorable a sus intereses pronunciada por las mismas, las cuales quedaron en los siguientes términos:

"XXI.— Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo".

"XXII.— El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización".

"Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador — con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio — por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

b) Proceso de implantación de reformas a la Ley Laboral.

Para subrayar lo anteriormente expuesto, y comprender el mecanismo mediante el cual opera la implantación de reformas a la Ley Federal del Trabajo, se toma como ejemplo la Ley Federal del Trabajo de 1931 por considerarla de mayor importancia para efectos de este capítulo, ya que constituye el punto intermedio entre dos épocas diametralmente opuestas — desde el punto de vista objetivo de la justicia social y por contener las bases sobre las que descansa la reglamentación del artículo 123 constitucional, cuyos procedimientos han sido consignados en sucesivas reformas de Ley y modificados de acuerdo a los progresos, tanto económicos como de técnica jurídica. A continuación se indica el desarrollo de esta Ley en forma progresiva:

Por razones de orden político, las formulaciones iniciales del proyecto de Código Federal del Trabajo presentadas en julio de 1929 por el entonces Presidente de la República Lic. Emilio Portes Gil ante el Congreso de la Unión, no fueron aprobadas. Sin embargo, en vista de la inquietud obrera que se manifestaba en forma abierta, fue necesario redactar un nuevo proyecto de Ley Federal del Trabajo.

Como consecuencia de esa necesidad, durante el Régimen del Ing. Pascual Ortíz Rubio se formó una comisión designada y presidida por el Lic. Aarón Sáenz, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, cuyas observaciones fueron basadas en estudios y proyectos anteriores, en los derechos conquistados por los trabajadores en diversos contratos colectivos de trabajo y en experiencias y principios consignados por las leyes locales.

A fines de enero de 1931, el Presidente de la República se reunió con sus respectivos Secretarios de Estado en el Castillo de Chapultepec con objeto de celebrar un acuerdo colectivo referente a este nuevo — proyecto de Ley Federal del Trabajo. En marzo de ese mismo año, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados a través de la Secretaría de Gobernación, una iniciativa de reformas al artículo 123. En el proyecto, que respetaba las normas constitucionales de este artículo, se asentó lo siguiente:

"Con relación a la iniciativa que tengo presentada a efecto de que se convoque al H. Congreso de la Unión a un período de sesiones extraordinarias durante el cual habrá de expedir la Ley Federal del Trabajo, — remito a ustedes el proyecto de dicha ley, precedido de la exposición de motivos respectiva, que ha sido formulado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y aprobado por el suscrito, en acuerdos colectivos celebrados para ese efecto". ^{28/}

Además, señala que para los propósitos de este proyecto de Ley, se "... legitima, en el sentido de darles fuerza de ley, las conquistas — obtenidas por los trabajadores en sus luchas para alcanzar su mejoramiento, y permite con toda amplitud que sigan logrando en lo sucesivo nuevas ventajas que podrán quedar consignadas en los contratos de trabajo correspondientes, a los que no se establece limitación alguna". ^{29/} Y, finalmen

^{28/} Diario de los Debates de 1931 — Ley Federal del Trabajo — Revista Mexicana del Trabajo; Enero-Abril de 1957., p. 197.

^{29/} *Ibidem.*

te, que "la expedición de la Ley Federal del Trabajo creará seguridad para obreros y patronos: significará la posibilidad de que hagan inversiones y se desarrollen nuevas fuentes de trabajo; hará posible un ambiente de comodidad social y de tranquilidad espiritual para las clases trabajadoras y a la vez estimulará actividades honestas y apegadas a la ley de parte del capital, para obtener el desarrollo integral y armónico de la Nación". 30/

El 22 de mayo, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, se rindió un informe al Cuerpo Legislativo por parte de su Presidente en los términos de dar cumplimiento a la proposición hecha por el Ejecutivo de convocar al Congreso General a un período de sesiones extraordinarias, respondiendo en forma alternativa a la disposición contenida en el artículo 69 constitucional, a fin de someter a la aprobación de la Asamblea el nombramiento de dos comisiones especiales para que dictaminaran sobre la reglamentación del citado proyecto. Una vez nombradas estas comisiones especiales, efectuaron una sesión en la Cámara de Diputados el día 10 de julio, en la que exponen a la Asamblea su nueva responsabilidad en los términos siguientes:

"No ha pasado inadvertido para nosotros que la ley de efectos económicos por excelencia, es la Ley del Trabajo, y por eso la hemos meditado mucho... los derechos que les hemos reconocido a los trabajadores al modificar o ampliar en buena parte los contenidos en el proyecto original, han sido los elementalmente justos que corresponden a verdaderas necesida

des sociales, o bien, a conquistas ya alcanzadas". ^{31/}

Entre los motivos que indujeron a las comisiones para reformar el proyecto, está el de imprimir a éste una orientación proteccionista para el sindicato y el decidido apoyo que el Estado debe darle. Además de las reformas a los artículos 42, 47, 48 y 50 referentes a las celebraciones de contratación, se presentan otras consideraciones, por ejemplo, para el artículo 56, que establece las causas por las cuales puede terminar un contrato de trabajo, previniendo las comisiones que, en la presentación de tales casos, se obligue al patrón a indemnizar al obrero con un mes de salario.

La exposición de las comisiones mencionadas continúa con la reglamentación del artículo 123, cuya presentación formal se permiten someter a la deliberación de la Asamblea. Finalmente, el proyecto es aprobado y promulgado, de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de agosto de 1931 como Ley Federal del Trabajo. A partir de ella, sus prescripciones serán obligatorias en todos los aspectos del trabajo y de la prestación de servicios en la República Mexicana.

^{31/} Diario de los Debates de la Cámara de Diputados - Ley Federal del Trabajo, 1931 - Revista Mexicana del Trabajo; Julio-Agosto de 1957., pp. 130-131.

c) Últimas reformas a la Ley Federal del Trabajo.

La trayectoria social de las relaciones laborales se ha comple-
mentado recientemente con otros instrumentos de justicia social, que son
 al mismo tiempo bases de seguridad para incrementar la productividad y -
 dar alicientes para conseguir que se fortalezcan las armónicas relacio-
 nes entre los factores de la producción y la confianza mutua de trabaja-
 dores y patronos; tales instrumentos son, entre otros, los que constitu-
 yen el establecimiento del régimen de la Seguridad Social, el de las Co-
 misiones Nacional y Regionales de los Salarios Mínimos y el de la Comi-
 sión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilida-
 des de las Empresas. En atención a la importancia de su estructura fun-
 cional, se exponen aquí algunas consideraciones sobre los dos últimos or-
 ganismos citados.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.- En el Derecho del-
 Trabajo Mexicano el salario mínimo es una garantía social constitucional
 establecida para procurar a los trabajadores y a sus familias, un ingre-
 so que les permita un nivel de vida decoroso mediante una remuneración e-
 quitativa y satisfactoria, complementado por los diferentes medios de -
 protección social. La fijación de los salarios mínimos, antes de 1962, -
 correspondía a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y a comi-
 siones municipales dentro de su circunscripción territorial. Con objeto-
 de implantar un nuevo sistema para la fijación de los salarios mínimos,-
 fue reformada en ese año la fracción VI, apartado A, del artículo 123 -
 constitucional, en cuyo texto original se hacía la distinción entre sala-
 rios mínimos para trabajadores del campo y salarios mínimos para trabaja-
 dores de la ciudad.

En esta forma, se cambiaron las denominaciones para asignarles un sentido más preciso y se agregó una nueva categoría, estableciéndose salarios mínimos generales y salarios mínimos profesionales. Los salarios mínimos generales están establecidos para trabajadores no calificados; en tanto que los salarios mínimos profesionales se pueden fijar por ramas de la industria o del comercio, o bien para profesiones, oficios o trabajos especiales. Al mismo tiempo que eliminaba la intervención arbitraria de las autoridades municipales, el cambio de nuevos sistemas permitió que se modificara la fijación de los salarios mínimos en nuevos estratos zonales o zonas económicas.

En concordancia con la nueva división del territorio, se establecieron dos estadios de fijación: a) a nivel de cada una de las zonas económicas por las Comisiones Regionales de integración tripartita, o sea que intervienen para su fijación representantes de trabajadores, patronos y gobierno; b) a nivel nacional por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, a través de su Consejo de Representantes, de igual integración tripartita, que cada bienio, en los años impares, revisa y modifica las resoluciones de fijación emitidas por las Comisiones Regionales.

Las nuevas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo reglamentan los organismos administrativos que decretan el salario mínimo como derecho objetivo, en los términos siguientes: La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos está integrada por un Presidente nombrado por el Presidente de la República, un Consejo de Representantes de los trabajadores y de los patronos y una Dirección Técnica; (Arts. 551 y 552).

El Presidente de la Comisión tiene como atribuciones y deberes

someter al Consejo de Representantes el plan anual de trabajo de la Dirección Técnica, vigilar el desarrollo de dicho plan, ordenar las investigaciones y estudios complementarios que el Presidente juzgue conveniente; informar periódicamente al Secretario del Trabajo y Previsión Social de las actividades de la Comisión; citar y presidir las sesiones del Consejo de Representantes; y cuidar de la integración oportuna y vigilar el funcionamiento de las Comisiones Regionales, dictando las instrucciones para la mejor realización de sus actividades., (Art. 553).

El Consejo de Representantes es el órgano administrativo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y tiene las siguientes obligaciones: determinar su forma de trabajo y la frecuencia de las sesiones;—aprobar anualmente el plan de trabajo de la Dirección Técnica; conocer —del dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución determinando la división de la República en zonas económicas y el lugar de residencia de cada una de ellas; practicar y realizar directamente las —investigaciones y estudios que juzgue conveniente antes de aprobar las —resoluciones de las Comisiones Regionales, así como solicitar a la Dirección Técnica que efectúe las investigaciones y estudios complementarios; designar una o varias comisiones o técnicos para que practiquen investigaciones o estudios especiales; revisar las resoluciones de las Comisiones Regionales, modificándolas o aprobándolas según lo juzgue conveniente; y, finalmente, fijar los salarios mínimos generales y profesionales en las zonas económicas en que no hubiesen sido fijados por las Comisiones Regionales., (Art. 557).

La Dirección Técnica está presidida por un Director designado—

por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tiene como atribuciones y deberes principales practicar las investigaciones y realizar los estudios necesarios y apropiados para que las Comisiones Regionales y el Consejo de Representantes puedan fijar los salarios mínimos., (Arts. 558 y 561). Para cubrir tales investigaciones, la nueva Ley Federal del Trabajo otorga facultades a la Dirección Técnica para solicitar toda clase de informes de particulares e instituciones oficiales, federales y estatales, cámaras de comercio e industria y otras instituciones semejantes; (Art. 562). Además, el Director Técnico podrá actuar como Secretario del Consejo de Representantes, al que deberá de informar periódicamente del estado de los trabajos y sugerir se lleven a cabo investigaciones y estudios complementarios; (Art. 563).

Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.— Este es un Órgano del Estado de derecho social establecido en la fracción IX, apartado A, del artículo 123 constitucional, cuya función fundamental, es fijar el porcentaje de utilidad que debe repartirse entre los trabajadores. Los antecedentes de la participación de utilidades en México se remontan a la época en que se preparó la Constitución de 1857. La tesis expuesta en aquella ocasión por el constituyente Ignacio Ramírez, sin embargo, no llegó a cristalizar.

Fue la Constitución de 1917 la que incluyó la norma de participación de utilidades que, no obstante, durante mucho tiempo no entró en vigor por falta de una reglamentación adecuada. Por reformas a la citada fracción IX del artículo 123 contenidas en el Decreto de 20 de noviembre de 1962 y publicadas al siguiente día en el Diario Oficial de la Federa-

ción, se creó la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

Esta Comisión funcionará, conforme a lo establecido por el artículo 576 de la nueva Ley Laboral, con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica. Como su funcionamiento es semejante al de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, únicamente mencionaremos los aspectos siguientes: el Presidente de la Comisión es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, debiendo satisfacer los siguientes requisitos técnicos; poseer título legalmente expedido de licenciado en derecho o en economía y haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo y económicos; (Arts. 552 y 577).

El Consejo de Representantes está compuesto por la representación estatal, formada por el Presidente de la Comisión, que será también el Presidente del Consejo, y dos asesores, con voz informativa, nombrados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social; y con un número igual, no menor de dos ni mayor de cinco, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los empresarios, designados en las convenciones a que debe convocar la Secretaría del Trabajo; (Art. 579).

La Dirección Técnica, se compone de un Director, nombrado por la Dirección del Trabajo, y con el número de asesores técnicos auxiliares determinados por esta dependencia, y los designados por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, este personal deberá satisfacer el requisito principal de poseer título legalmente expedido de licenciado en derecho o en economía; (Arts. 552 y 560).

Entre las normas observadas en el funcionamiento de la Comisión a que se refiere el artículo 586, se señala en su correspondiente fracción V, que: la resolución fijará el porcentaje que deba corresponder a los trabajadores sobre la renta gravable, sin hacer ninguna deducción ni establecer diferencias entre las empresas. La base para el reparto de utilidades a partir del primero de mayo de 1970 es del 20 %.

Estas consideraciones sobre aspectos generales del órden legislativo, junto con las resoluciones que han coadyuvado a armonizar los intereses recíprocos de los factores en juego, han constituido la meta principal de los diversos regímenes democráticos; pero ha sido la política gubernamental en materia económica y particularmente la política laboral, lo que ha permitido justificar el carácter expansivo y dinámico del Derecho del Trabajo.

CAPITULO IV

EVALUACION DE CRITERIOS DE LOS
SECTORES OBRERO Y PATRONAL SO-
BRE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL -
TRABAJO.

- a) Controversias suscitadas.
- b) Naturaleza de la nueva Ley.
- c) Análisis e interpretación e
conómica de algunas disposi
ciones.

a) Controversias suscitadas.

Debido a las rápidas transformaciones socio-económicas que se manifestaron en nuestro país al cabo de 38 años de aplicación de las normas contenidas en el Código Laboral abrogado el día 10. de mayo de 1970, y en vista de las constantes demandas presentadas por los diversos grupos obreros a través de sus sindicatos, el señor Presidente de la República ordenó, según acuerdo celebrado con el Secretario del Trabajo y Previsión Social, la formación de una comisión que se encargara de redactar un Ante proyecto de Reformas a la Ley Federal del Trabajo a fin de otorgar las ga rantías adecuadas para el desarrollo y progreso de las fuentes de trabajo.

En cumplimiento a este acuerdo presidencial se constituyó dicha comisión, la cual consideró que estas reformas deberían ser encaminadas hacia la consecución de los siguientes propósitos:

Extender los beneficios de la legislación a grupos de trabajado res cuyas relaciones de trabajo carecían de una reglamentación adecuada;- precisar algunos conceptos, tales como los de contratista, representantes del patrono, empleados de confianza y comisionista; reglamentar el dere cho de ascenso, en concordancia con la antigüedad y con la capacitación profesional que el patrón debe dar a sus trabajadores; y asegurar en forma más eficiente los demás derechos que nacen de la antigüedad en la -- prestación del servicio.

Asimismo, por instrucciones presidenciales, la comisión convocó a los gobernadores de las Entidades Federativas, a las autoridades del trabajo de las mismas, a las organizaciones obreras y patronales, a las cámaras de industria y comercio, a las escuelas de derecho, colegios de a

bo^gados y academias de derecho de la República y, en general, a las persoⁿas e instituciones relacionadas con la materia para que presentaran sus^opiniones, estudios, proyectos u observaciones al respecto a fin de que - la comisión pudiera recoger la mayor información sobre los puntos de visⁱta de estos sectores interesados, y se formara un criterio sólido sobre - los términos en que aquél Anteproyecto debería emitirse.

Muchas cuestiones contenidas en el referido Anteproyecto des^per^taron dudas y diversidad de opiniones en el seno de estos círculos socia^les; con el fin de estudiar detenidamente su articulado, el movimiento obrero organizado contó con la colaboración de todos los líderes de las - centrales obreras que constituyen el Congreso del Trabajo para integrar - una subcomisión formada por un presidente y dos secretarios cuya designación recayó en su orden, en ameritados dirigentes de la Confederación de Trabajadores de México, de la Confederación Regional Obrero Campesina y - de la Confederación Obrera Revolucionaria. Estas organizaciones obreras - manifestaron su aprobación sobre las reformas laborales propuestas.

Las modificaciones correspondientes fueron presentadas en el ma^terial laboral intitulado "Reformas y Adiciones al Anteproyecto de la Ley Federal del Trabajo", elaboradas en 1968 por la C.T.M. Sin embargo, al - quedar fuera del Anteproyecto algunas de sus demandas, a saber: una jorna^da de cuarenta horas de trabajo semanal y la Federalización de los tribuⁿales de trabajo, el movimiento obrero a través de la Confederación de - Trabajadores de México ha afirmado su inconformidad al expresar que segui^rá luchando a efecto de lograr que sean atendidas, ya que estas son las - metas que se haⁿ propuesto alcanzar.

Respecto de la Iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo, en vista de que el sector obrero no promovió un cabal conocimiento, y de que el planteamiento de sus inquietudes actuales presentaban ciertos puntos - disímiles, el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana se reservó para sí el estudio concreto y la discusión responsable de la misma, extendiéndola a todo el ámbito obrero nacional a través de su revista sindical.

La base de este estudio la constituyen una comparación entre — las disposiciones de la Iniciativa y las de la Ley entonces vigente, en — la cual se determina la materia de cada artículo de la Iniciativa, en relación con las disposiciones correlativas de la Ley actual. En dicha comparación se pretende desentrañar objetivamente las diferencias y concordanancias entre Iniciativa y Ley.

Las opiniones que este sindicato externó acerca de ciertas cuestiones de carácter económico que contenía dicha Iniciativa, fueron expresadas en la forma siguiente:

Nacionalizaciones

"La naturaleza mixta de nuestra economía, la importancia de la intervención del Estado en la actividad económica, suscitan fenómenos que deben ser comprendidos para considerarlos en una política laboral en su — naturaleza específica, enriqueciendo nuestro derecho laboral al ensanchar su horizonte y extender su problemática positiva. Particularmente, las empresas nacionalizadas constituyen fenómenos nuevos que implican modificaciones básicas al régimen de propiedad establecido y reclaman consideraciones especiales en cuanto mira a las relaciones de producción. La parti

cipación de los trabajadores en la gestión industrial debe iniciarse, por lo menos, en el ámbito de las empresas nacionalizadas. Y esto constituye una materia que no debe seguir pasando por alto nuestra legislación laboral". 32/

Participación de utilidades

"Puesto que la participación de los trabajadores en las utilidades es un principio consagrado por la Constitución, la Ley debe proveer lo indispensable para que se cumpla lo que cumplirse debe. Sin el derecho de los trabajadores para revisar a fondo las contabilidades y sin el derecho de examinar en su conjunto la gestión empresarial, la participación de los trabajadores en las utilidades seguirá siendo bella teoría, deprimamente realidad". 33/

Habitaciones

"Una nueva Ley Federal del Trabajo, en nuestra opinión, debería abordar con mayor vuelo la cuestión de la resolución del programa habitacional para la clase trabajadora. Pensamos, en efecto, que un planteamiento básico sería proponerse conjugar la acción de los patronos, trabajadores y el Estado en grandes soluciones que determinaran una verdadera reforma urbana. Las disposiciones de la Iniciativa sobre el particular son insuficientes y, sin embargo, es lo que la clase patronal ha atacado con mayor vigor. Una clase patronal indispuesta a resolver en serio el problema de la habitación y una clase trabajadora sin capacidad económica para-

32/ Revista Solidaridad - Suplemento del número 5 correspondiente al 15 de Junio de 1969., p. 4.

33/ Ibíd.

abordar la solución del problema por sus propias fuerzas, determinará antes de lo que se cree, conflictos sociales verdaderamente explosivos. Por eso pensamos en la necesidad de que esta cuestión se aborde con una acción profunda del Estado, que ponga en marcha una verdadera reforma urbana". ^{34/}

Cursos de capacitación

"En lo que concierne al aprendizaje y a la capacitación, ciertamente la Iniciativa mejora las disposiciones relativas contenidas en la Ley vigente; pero no se le da la importancia que tiene una cuestión tan decisiva para nuestro desarrollo económico acelerado. La fábrica debe ser convertida en una escuela de capacitación y la educación para el trabajo debe generalizarse como un sistema de derechos y obligaciones que conjugue el interés de los patronos con el de los trabajadores para impulsar el desarrollo económico nacional". ^{35/}

Por su parte, la Confederación Patronal de la República Mexicana, a efecto de determinar su posición y criterio al respecto, desde el momento en que se puso a su consideración el Anteproyecto de Ley, realizó ciclos de conferencias, mesas redondas, y una serie de entrevistas con técnicos, empresarios y con autoridades de todos los niveles.

Su análisis correspondiente se llevó a cabo en forma escrupulosa y severa, expresando su oposición a todos aquellos aspectos que consideraba perjudiciales para la correcta administración de las empresas y para la productividad de las mismas, pero tratándo al mismo tiempo de encon

^{34/} *Ibidem.*, p. 5.

^{35/} *Ibidem.*

trar una conciliación con los intereses legítimos del factor trabajo. El hecho de presentar un criterio homogéneo, sirvió para que los representantes del Congreso de la Unión, al debatir la Iniciativa en el seno de la Cámara de Diputados, tomaran en cuenta algunas de sus sugerencias para modificar, en parte, su texto.

En la edición intitulada "Comentarios sintéticos en torno a la Iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo", la Confederación Patronal - de la República Mexicana presenta un resumen de algunas disposiciones contenidas en la Iniciativa de Ley con repercusión económica sobre la nómina anual de las empresas,* el cual se reproduce a continuación.

*/ Anexo número 1.

REPERCUSIONES ECONOMICAS DE ALGUNAS DISPOSICIONES GENERALES DE LA INICIATIVA DE LEY SOBRE LA NOMINA ANUAL (En % sobre el monto de la nómina).

Artículo	Concepto	Empresa - Núm. de trabajadores.-			Observaciones
		100	500	1000	
		A ó B	A ó B	A ó B	
63	Interrupción jornada continua...	6%	6%	6%	Bajo el supuesto de no incluir horas extras
71	Primas por domingos.....	4%	4%	4%	
74	Aumento días de canso obligatorio.....	1%	1%	1%	
80	Primas por vacaciones.....	1%	1%	1%	
87	Gratificación anual.....	4%	2%	1%	
132-XIV	Becas.....	2%	2%	6%	
132-XV y XXV	Cursos y deportes	1%	1%	1%	
136 y sigs.	Habitaciones para trabajadores...	33%	33%	33%	Casas con costo comercial de... \$ 85,000.00
162	Prima por antigüedad.....	3%	3%	3%	
504-II y III	Enfermerías y hospitales.....	5%	10%	8%	Donde no haya instalaciones del I.N.S.S.—
514	Tabla valuación de incapacidades...	1%	1%	1%	
586-V	Participación de utilidades.....	7%	7%	7%	Sin considerar compensaciones para empleados de confianza.—
Totales.....		59% 9%	57% 14%	60% 12%	

Clave: A- Aplicable a todos los casos; B- Aplicable en situaciones específicas.

b) Naturaleza de la nueva Ley.

Estructura.— Examinada en su estructura formal, la nueva Ley Federal del Trabajo se divide en dieciséis títulos; los primeros nueve, subdivididos en cuarenta y cinco capítulos, establecen la parte sustantiva de la misma, es decir, el conjunto de derechos, obligaciones y potestades atribuibles en lo individual y en lo colectivo a trabajadores y patronos; los títulos del once al trece, cuyas materias están distribuidas en dieciséis capítulos, se refieren a la parte orgánica, es decir, a las autoridades del trabajo y servicios sociales que, como veremos más adelante, determinan su jurisdicción y concretan su competencia.

Los títulos décimo y del catorce al dieciséis, a su vez divididos en trece capítulos, constituyen la parte procesal o adjetiva del Código Laboral y contienen los principios que determinan los casos de responsabilidad de las autoridades, de los trabajadores y de los patronos, y — las sanciones aplicables. La totalidad de disposiciones se establecen en 890 artículos y 12 transitorios, en estos últimos se aplaza la aplicación de varias disposiciones al transcurso de ciertos términos y al cumplimiento de determinadas condiciones.

Carácter.— En relación a las modificaciones introducidas respecto de otras ya anteriormente reguladas, la nueva Ley establece la reglamentación especial del trabajo de autotransportes; la del trabajo en maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal; la de los "agentes de comercio y otros semejantes"; de los "deportistas Profesionales"; de los "Trabajadores actores y músicos" y la reglamentación del trabajo en "hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos".

Independientemente de estas modificaciones sustanciales que demuestran la expansión del Derecho del Trabajo, se corrigen ostensibles defectos de estructura y numerosas deficiencias de técnica jurídica que viciaron el Código Laboral anterior, imprimiéndose, en términos generales, mayor dinamismo y objetividad al principal instrumento normativo de este Derecho.

Ahora bien, para los efectos propuestos en este capítulo, el autor considera conveniente hacer referencia de algunas cuestiones implícitas en los planteamientos anteriores y en los propósitos de reformas a la Ley, siguiendo el criterio de los especialistas del Derecho Laboral que intervinieron en la VII Mesa Redonda sobre Derecho del Trabajo, organizada por la Confederación Patronal de la República Mexicana del 29 al 31 de enero de 1970 en el Auditorio del Banco de Comercio, S. A., apuntando las indicaciones pertinentes, precedidas del análisis de algunos pasajes de la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal del Trabajo.

El Régimen de los Intermediarios.— Dentro del título primero de la segunda parte de la nueva Ley, bajo el rubro "principios generales", encontramos el artículo 12, el cual define al intermediario como la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras personas para que presten servicios a un patrón. Este último, es definido, a su vez, por el artículo 10 como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. El mismo precepto establece que si el trabajador, conforme al pacto celebrado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

El artículo 13 establece en favor de los trabajadores dos novedades importantes. La primera, exige el requisito de solvencia del presunto intermediario que actúa con "elementos propios suficientes". La segunda consagra una solidaridad pasiva del intermediario con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

Y, el artículo 15 señala que tratándose de empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra, si la que presta el servicio no dispone de elementos propios suficientes, la que lo reciba será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas por la primera con sus trabajadores y, además, estos tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionales a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria.

En la citada Mesa Redonda se hace un análisis de estos artículos, señalando que esta nueva figura laboral "establece una serie de reglas inspiradas en el deseo de evitar el fraude a la Ley, tendientes a -- crear una forma de solidaridad pasiva que garantice, con base en consideraciones de solvencia, los intereses de los trabajadores", por consiguiente, se está en presencia de un recurso del legislador frente a la simulación o fraude legal que al ser ejecutado "coloca a las relaciones laborales en una situación de incertidumbre" cuyas consecuencias habrán de ponerse de manifiesto en muy breve tiempo.

Esta situación hace que se formulen varias interrogantes sobre los problemas que tales disposiciones podrían presentar, destacándose las siguientes:

1) ¿Qué debe entenderse por ejecución de obras o servicios en forma principal?

2) ¿Puede admitirse -y así lo creen- que una empresa pequeña — pueda tener varios clientes principales?

3) Si la situación de insolvencia de la empresa que ejecuta la obra o presta el servicio deriva de otras actividades ajenas al beneficiario, como podría ser, vgr., el que otros beneficiarios hayan dejado de cubrir sus responsabilidades ¿es justo imputar a quien sí cumple, las consecuencias de los actos de otros?

4) ¿Es legítimo que el principio de la igualdad de salario se extienda más allá del límite tradicional de una sólo empresa, para llevarlo a la nivelación entre trabajadores que prestan sus servicios en diferentes empresas? ¿No supondrá ésto, en última instancia, una cadena interminable de nivelaciones, determinantes de una incertidumbre pavorosa y, por ende, de situaciones conflictivas constantes, con grave quebranto de las relaciones mercantiles?

5) La responsabilidad solidaria: ¿alcanzará sólo a los salarios directos o también a las obligaciones derivadas de despidos y rescisos?

6) Y, lo que puede ser, también en última instancia, más grave: ¿No traerá todo ésto consigo una grave retracción en la expansión económica del país, cerrando fuentes de trabajo que no puedan satisfacer permanentemente estos requisitos? 36/

36/ COPARMEX - Ponencia número 10 "La Expansión del Derecho Laboral en la Nueva Ley Federal del Trabajo"; presentada por el Dr. Nestor de Buen-Lozano., pp. 9-15.

Se aprueba que partiendo del supuesto de evitar el fraude a la Ley, la medida es correcta, particularmente porque vela por el interés de los trabajadores, pero la manera indiscriminada en que se presenta, con una regularidad totalmente insuficiente y conflictiva, les hace ser pesimistas en cuanto a sus resultados, precisamente porque son imprevisibles los problemas que pueden derivarse.

En cuanto a las relaciones especiales de trabajo, el conferencista citado señala que; "al pretender mantener fuera de la legislación laboral a una serie de prestadores de servicios y a pesar de que los factores de distinción sean tan ineficaces -entre ellos el de la temporalidad- desde el punto de vista jurídico, es en esa actitud tímida que demuestra profusamente el nuevo articulado donde descansa el error". En su concepto, "la legislación laboral no debe sentirse en conflicto con la legislación comercial, civil o de seguros, al absorber a estos trabajadores porque no existe, en rigor, conflicto de normas. Las disposiciones del Código de Comercio, vgr., seguirán regulando las relaciones comerciales de los agentes, en lo que no se opongan a lo ordenado en el Derecho Laboral. De la misma manera, las normas reguladoras de los agentes de seguros, seguirán siendo aplicables a estos trabajadores, sin perjuicio de su carácter de trabajadores... por consiguiente, -se piensa- en esta materia el legislador se quedó corto, que debió ir un poco más allá y declarar que toda prestación de servicios a cambio de una remuneración, es laboral".^{37/}

A fin de encontrar los nexos entre la idea de dependencia contenido por el artículo 17 de la Ley abrogada y el de subordinación que se -

^{37/} Ibíd., pp. 20-21.

previene en el artículo 20 de la nueva Ley, tras de hacer un somero análisis de la evolución de la primera, se presenta un razonamiento técnico apoyado en varios artículos del propio Código Civil y del Código de Comercio.

A continuación se nos dice que este elemento de subordinación - "no constituye una condición permanente del trabajador. Tiene límites temporales, espaciales y de conducta, perfilados por la jornada, el lugar de trabajo y las obligaciones concretas del trabajador. Fuera de estos ámbitos, el trabajador deja de estar subordinado, aún cuando conserva una obligación de respeto, correlativa, a su vez, de una obligación semejante del patrón hacia el propio trabajador". Y que "para determinar, con mayor precisión, el concepto de subordinación, hay que atender, además, a su causa. Esta no puede ser más que económica y consiste en la contraprestación en dinero que el patrón debe de pagar y a que se refiere la parte final del artículo 17 de la Ley vigente, o sea, la retribución convenida. - Subordinación significa, entonces, la obligación de cumplir la orden recibida, y en los términos en que esa orden es dada. Constituye la condición en que se presta el servicio personal, a cambio de una remuneración. Exige que la orden se relacione con el trabajo contratado, satisfaciendo los ámbitos... que integran su campo de aplicación". ^{38/}

"En realidad -se concluye- la subordinación es una condición secundaria... en toda prestación de servicios remunerados, y que lo importante es reconocer que debe corresponder al Derecho Laboral, en forma exclusiva, la regulación de toda conducta humana que suponga esa prestación de servicios remunerada". ^{39/}

^{38/} *Ibidem.*, p. 24.; y ^{39/} *Ibidem.*, pp. 27-28.

c) Análisis e interpretación económica de algunas disposiciones

Derechos de antigüedad y ascenso.— La nueva Ley Federal del Trabajo en la exposición de motivos, manifiesta que uno de los problemas que ha preocupado a las empresas y a los trabajadores, relacionado con los derechos de antigüedad, se refiere a la manera como deben cubrirse las vacantes que se presenten en la empresa. Puede decirse que existen dos sistemas generales, y hasta cierto punto contradictorios y opuestos: el primero se conoce con el nombre de "escalafón ciego", pues toma en consideración, de manera exclusiva, la antigüedad; el segundo se conoce con el nombre de "ascenso por capacidad" y se caracteriza porque se desentiende de la antigüedad, para considerar en forma también exclusiva la capacidad.

A este respecto, el Proyecto se coloca en una posición intermedia. Tal observación se corrobora con el análisis siguiente:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la nueva Ley, los trabajadores que hayan prestado servicios satisfactorios por mayor tiempo y los trabajadores sindicalizados, tendrán preferencia para ser admitidos en las empresas. El incumplimiento de estas disposiciones por parte de las empresas, hará que se incurra en la responsabilidad de pagar tres meses de salario además de los salarios caídos según lo disponen los artículos 157 y 48 de la propia Ley.

El artículo 158 establece el derecho de los trabajadores de planta o eventuales, a que se les determine su antigüedad. Para esto se integrará una comisión de trabajadores y del patrón para establecer un cuadro general de antigüedades, distribuidas por profesiones u oficios, o sean los llamados escalafones. Estos deberán ser publicados, con el obje-

to de que los trabajadores formulen objeciones en caso de inconformidad.- Estas objeciones serán hechas ante las comisiones y recurridas ante la — Junta de Conciliación y Arbitraje.

La formulación de los escalafones por antigüedad es muy importante porque de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 159, será precisamente la antigüedad el factor que se tomará en cuenta para determinar las promociones o ascensos y sólo que el trabajador ascendido no demuestre su aptitud en el puesto, se dará oportunidad al que le siga en antigüedad.

Todo este sistema de promoción por antigüedad no es aplicable — en aquellos casos en que los contratos colectivos establezcan programas — de capacitación profesional que estipulen requisitos de exámen o comprobación práctica de aptitudes para los ascensos o promociones, porque en estos casos el requisito primario será la capacidad, con la condición de — que ya estén funcionando en la fecha de publicación de la nueva Ley, como lo establece el artículo 4o. transitorio.

La prima de antigüedad.— En el artículo 162 de la nueva Ley Laboral, se recoge una práctica que también es adoptada en diversos contratos colectivos, y que constituye una aspiración legítima de los trabajadores: la permanencia en la empresa debe ser fuente de un ingreso anual, al que se le da el nombre de prima de antigüedad o premio, cuyo monto será — el equivalente a doce días de salario por cada año de servicios prestados, sujetas a las siguientes condiciones y características:

PRIMERA. Que el trabajador sea de planta;

SEGUNDA. Que el trabajador haya prestado sus servicios por 15 a

ños si se separa voluntariamente;

TERCERA. El monto de la prima se determinará sobre un salario - no menor del mínimo, ni mayor de dos tantos de éste, siempre que el resultado del doble del salario mínimo no sea menor de \$50.00 pues de lo contrario, ésta última cantidad será la que se tome como salario máximo;

CUARTA. Que se cumplan las condiciones establecidas en la fracción IV del artículo 162;

QUINTA. Es independiente de cualquier otra prestación;

SEXTA. Haber entrado al servicio de la empresa posteriormente - al hecho de que entre en vigor la Ley -lo. de mayo de 1970-; o bien, si se ingresó con anterioridad, que hayan transcurrido los plazos a que se refieren las fracciones I, II, III y V del artículo 5o. transitorio.

De acuerdo con lo señalado en la primera parte de la sexta característica anotada, en los casos de retiro voluntario de los trabajadores, la prima sólo se pagará si el trabajador se retira después de quince años de servicio, modalidad que tiene por objeto evitar, en lo posible, - lo que en términos jurídicos se conoce con el nombre de "deserción de los trabajadores". Y de acuerdo con la parte segunda, se establece que la prima deberá pagarse cuando el trabajador se retire voluntariamente del servicio, o cuando se separe o sea separado por causa justificada.

Sobre este particular, en la citada Mesa Redonda sobre Derechos del Trabajo se dice lo siguiente: "El artículo 5o. transitorio nos parece inconstitucional, por ser retroactivo, al perjudicar a los empresarios - creándoles obligaciones derivadas de la prestación de servicios anteriores a la vigencia de la Ley, obligaciones que ahora no existen". 40/

Para hacerle frente a la responsabilidad que crea una obligación de esta naturaleza, otro conferencista refiere; que "las disposiciones de la prima por antigüedad desde el punto de vista financiero, sugieren el establecimiento de una reserva contable, que refleje anualmente el pasivo a cargo de la empresa por este concepto, ya que todos los trabajadores tienen derecho a la prima". 41/

Habitaciones para los trabajadores.- En el establecimiento de este sistema, se adoptó una posición flexible para que las empresas procedan a cumplirlo en la medida en que sus posibilidades y las necesidades de su crecimiento y progreso lo permitan, pero siguiendo las modalidades consignadas en los contratos colectivos o convenios especiales.

Así, el artículo 145 es suficientemente elástico, pues permite que en los convenios se determinen el número de habitaciones y los plazos en que deberán construirse, sus características, tales como superficie, número y dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias, así como también la aportación de las empresas y la forma que propongan para financiar el costo de las construcciones. El mismo artículo 145 previene que en los convenios se determinará si las habitaciones serán propiedad de la empresa, la que las dará en arrendamiento a los trabajadores, o si se transmitirá a éstos la propiedad, en cuyo caso deberá establecerse la parte del valor de la habitación que pagarán los trabajadores. Estas obligaciones deben de cumplirse dentro del término de tres años, conforme al artículo 143.

40/ COPARMEX - Ponencia número 14; "Algunos problemas jurídicos que plantea la nueva Ley Federal del Trabajo" - Lic. Roberto Arizpe N., p. 9.

41/ COPARMEX - Ponencia número 7; "La aplicación de la prima de antigüedad" - Presentada por el Lic. Luis Guzmán de Alba., p. 14.

Los artículos 148 y 149 determinan el orden que debe seguirse - para entregar las habitaciones a los trabajadores, a medida que se construyen; el criterio fundamental es la antigüedad y en igualdad de circunstancias se preferirá a los jefes de familia y a los trabajadores sindicalizados.

A este respecto, el sector patronal arguye lo siguiente: "Resulta claro que la solución consignada en los preceptos transcritos, no se refiere a la intención primaria del constituyente, en el sentido de que el patrón diera satisfacción a las necesidades de los trabajadores de encontrar habitación en la cercanía del centro de trabajo, cuando estuviera alejado de los centros urbanos, sino que tal parece que simplemente trató de aprovechar la coyuntura relativa a la expedición de una nueva ley del trabajo, para lograr a costa del sector empresarial una ayuda para la solución del problema de escasez de habitaciones, en ciertas zonas de congestión demográfica, por todo lo cual debemos concluir como objeto de esta conferencia, que el nuevo texto contiene una serie de soluciones que merecen censura, aún cuando tengamos que aceptar que las reformas a los proyectos anteriores suavizaron el grave impacto que hubiese producido la reglamentación estricta del precepto constitucional". ^{42/}

Por otra parte, el artículo 151 establece que los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiera este capítulo; faltando esa disposición, la compensación se fijará-

^{42/} COPARMEX - Ponencia número 8; "El Problema de la Habitación obrera en la Nueva Ley Federal del Trabajo" - Presentada por el Lic. Carlos Collín y Núñez., p. 9.

tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes.

El comentario a este artículo de la nueva Ley, es abordado por los representantes del sector patronal como una prestación cuyo efecto se reflejará en los salarios, y refieren que, "en el primer caso, cuando los trabajadores reciban una compensación mensual fijada de mutuo acuerdo, ésta se tomará en cuenta para incrementar el salario o bien cuando faltando esta disposición o acuerdo, la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tenga que pagar el trabajador, esta cantidad resultante constituirá en este caso, la cantidad mensual que se reflejará para fijar la indemnización en caso de despido injustificado". ^{43/}

Finalmente, en los términos del artículo 89 de la nueva Ley, es tos renglones que incrementan el salario, servirán para determinar el monto de las indemnizaciones que deban pagarse a los trabajadores, en la inteligencia de que se tomará como base, el salario correspondiente, al día en que nazca el derecho a la indemnización, incluyendo en él la cuota diaria y la parte proporcional de las prestaciones mencionadas en el artículo 84; a saber, habitación, primas, comisiones, gratificaciones y prestaciones en especie.

^{43/} COPARMEX - Ponencia número 12; "El salario en la Nueva Ley del Trabajo" - Presentada por el Lic. Roberto Ibañez Parkman., p. 8.

CAPITULO V

MECANISMO DE FILIACION DE LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES CON LA ACCION PUBLICA.

- a) Papel del Estado en las relaciones entre trabajadores y patronos.
- b) Funciones de los diversos organismos de interés privado.
- c) Mecanismo de acuerdos para la solución de problemas particulares.

- a) Papel del Estado en las relaciones entre trabajadores y patrones.

Según hemos observado en incisos anteriores, nuestro régimen Federal descansa sobre el principio de la supremacía constitucional, es decir, que el Estado Mexicano, como persona independiente de las Entidades Federativas, tiene facultades propias, limitadas y expresamente señaladas en la Constitución Federal de la República, es ahí precisamente donde se deriva su competencia en relación con los órganos jurídicos estatales.

Ahora bien, dentro del proceso evolutivo de la justicia social-mexicana, en la que se observa un creciente y complejo número de problemas laborales, se han ido expidiendo en forma continua diversos reglamentos que complementan los instrumentos legales del Derecho del Trabajo, asimismo, al poder público le han sido asignadas, bajo la presión del fenómeno industrial moderno, una serie de atribuciones esenciales, creando nuevas autoridades que operan en su representación sobre aquél fenómeno.

Lo anterior ha sido acentuado como sigue:

"En la trama compleja del poder público moderno se han creado órganos administrativos laborales que ejercen no sólo la función jurisdiccional sino que declaran el derecho objetivo. Estos nuevos órganos del Estado, revelan teóricamente el cambio de su estructura individualista por una eminentemente clasista y social; las propias clases convierten a sus representantes en esos órganos, en autoridades que comparten el poder estatal. Esto explica el por qué las autoridades administrativas del trabajo, como las relevantemente jurisdiccionales, (Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje), resumen en sí mismas todas las funciones —

del Estado moderno: legislan, administran y juzgan". ^{44/}

La democracia constitucional mexicana, al reconocer el principio de la división de poderes como una organización funcional del Estado, hace funcionar, a través del conjunto de sus órganos, la ejecución de las leyes y la realización de aquéllas atribuciones positivas, por tanto; — "... el poder jurisdiccional de administrar justicia es un atributo de la soberanía popular y corresponde a todos los jueces y tribunales considerados en su conjunto. En la jurisdicción del trabajo se manifiesta la democratización de la justicia al aplicarse las leyes sociales de acuerdo con las tendencias económico-jurídicas de la época y del sentir popular, en función de tutelar a los trabajadores". ^{45/}

Organismos de naturaleza especial.— Es de singular importancia el papel desempeñado por estas autoridades del trabajo, particularmente su intervención conciliadora de los conflictos de trabajo que en forma — constante han logrado un equilibrio entre los factores de la producción.— Conforme a lo establecido por el artículo 523 de la nueva Ley Laboral, es a las autoridades del trabajo a quienes compete aplicar las disposiciones de esta Ley en sus respectivas jurisdicciones. Para efectos de una mejor exposición, se describe aquí la estructura funcional de las principales — autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Organismos que cumplen tareas administrativas.

a) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.— El nuevo Texto — Laboral señala en su artículo 524, que éste órgano dependiente del Poder—

^{44/} Dr. Alberto Trueba Urbina — Tratado Teórico-práctico de Derecho Proce — sal — Editorial Porrúa — México, 1965., p. 625.

^{45/} Ibídem., pp. 140-141.

Ejecutivo Federal y los Departamentos y Direcciones del Trabajo, tienen las atribuciones que les asignen sus leyes orgánicas y las normas de trabajo respectivas.

Entre las facultades que le confiere el artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958, ésta Secretaría tiene: la de establecer bolsas federales de trabajo y vigilar su funcionamiento; llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes; estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento; y la de la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

A este respecto, los artículos 527 y 528 de la nueva Ley Laboral señalan expresamente, en armonía con la fracción XXXI del artículo 123 constitucional, que la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las Autoridades Federales, cuando se trate de las RAMAS DE LA INDUSTRIA siguientes: minera y de hidrocarburos, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, su beneficio y fundición, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, eléctrica, textil, cinematográfica, hulera, cemento y ferrocarriles, así como la azucarera. EMPRESAS: las administradas por el Gobierno, directamente o en forma descentralizada, las constituidas con apoyo en contrato o concesión federal y las que les sean conexas, es decir, las relacionadas permanente

y directamente para la elaboración de productos determinados o para la — prestación unitaria de servicios, y las establecidas en zonas federales y aguas territoriales. CONFLICTOS: que afecten a dos o más Entidades Federativas y, por último, los CONTRATOS COLECTIVOS: que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa.

El artículo 529, derivado del artículo 124 constitucional, señala que es a las Autoridades de las Entidades Federativas a quienes corresponde aplicar las normas de trabajo en los casos no previstos en los dos artículos anteriores.

b) Procuraduría de la Defensa del Trabajo.- Está prevista en el artículo 530 de la nueva Ley Laboral, y sus funciones son las de representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas. Además, los servicios que preste la Procuraduría de la Defensa del Trabajo serán gratuitos., (Art. 534).

c) La Inspección del Trabajo.- Los Inspectores del Trabajo son autoridades administrativas, federales o locales cuyas funciones se precisan en el artículo 540 en los términos siguientes: vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo; facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo; poner en conocimiento de la autoridad las deficien

cias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos; y realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patronos.

Organismos que cumplen tareas jurisdiccionales.

La función jurisdiccional en materia de trabajo, que sigue siendo la fórmula más importante de aplicar la Ley, se ejerce por el Estado a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En la fracción XX del artículo 123 constitucional se establece, según hemos visto, que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada con igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno, las diferencias y los conflictos aluden a todos los tipos de problemas que surgen entre los factores de la producción.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 ha previsto una competencia funcional de dichas Juntas que disocia sus actividades: conciliación y arbitraje. Al lado, pues, de la competencia por razón de la materia, o sea el contrato de trabajo y los hechos íntimamente relacionados con él, que es la común de todos los tribunales del trabajo, existe la competencia específica de la Federación en todo el territorio federal respecto de las ramas de industria, empresas, y conflictos determinados de trabajo que señala el artículo 527 transcrito, y la competencia por razón del territorio de los Estados de la República.

De esta manera, en función geográfica, se establece para estas Autoridades o tribunales de trabajo la siguiente división:

ORGANOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Juntas de Conciliación.....	Municipales. Federales.	/ Permanentes Accidentales	Tantas como se estimen- necesarias., (Arts. 593- y 601). Que se integran según - casos concretos., (Art.. 595).
Juntas Locales- de Conciliación y Arbitraje.....	Estatales.		En c/u. de las Entida- des Federativas se ins- talan y funcionan las - que considere necesari- as el Gobernador respec- tivo o el Jefe del De- partamento del D. F.... (Arts. 621 y 622).
Juntas Especia- les de Concilia- ción y Arbitraje; y	Municipales, Locales ó Federales.		Se establecen de acuer- do a las necesidades - del trabajo y del capi- tal, y funcionan de con- formidad a la clasifica- ción de las ramas indus- triales u otras activi- dades que expida la Se- cretaría del Trabajo y- Previsión Social., (Arts 605 y 606).
Junta Federal - -Central- de Con- ciliación y Arbi- traje.....	D. F.		

Las Juntas de Conciliación, tanto Federales como Municipales — tienen como atribución fundamental el conocimiento conciliatorio, dentro de su jurisdicción, de todas las diferencias y conflictos suscitados entre trabajadores y patronos, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo individuales o colectivas. Sus facultades son únicamente de avenencia y con relación a los casos sujetos a su competencia sólo pueden emitir una opinión que de no aceptar cualquiera de las partes en conflicto provocará, a instancias de la inconforme dentro del término reglamentario de diez días, la intervención arbitral de la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva; artículo 600., (El procedimiento ante estas Juntas se establece en los artículos 745 a 750 de la nueva Ley Laboral).

La integración de las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Permanentes de Conciliación en ambas jurisdicciones, se realiza, por cuanto a la designación de los representantes de los trabajadores sindicalizados y de los patronos (propietarios y suplentes) de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la designación de los representantes del gobierno corresponde en la jurisdicción federal, a la misma Secretaría, (Arts. 593 y 594).

Finalmente, las Juntas Accidentales de Conciliación en ambas jurisdicciones son integradas mediante la designación que cada parte haga de su representante y al del gobierno lo designa el Presidente Municipal de la localidad, y funcionarán cada vez que sea necesario., (Art. 595).

b) **Funciones de los diversos organismos de interés privado.**

La asociación profesional se regula por la Ley del Trabajo como un acto jurídico que estructura y organiza la constitución de la entidad. En la fracción XVI del artículo 123 constitucional, se reconoce que obreros y patronos tienen el derecho de coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

El sindicato es definido por el artículo 356 de la nueva Ley Laboral como la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. La propia Ley clasifica a los sindicatos de la manera siguiente:

1. Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad;
2. De empresa, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa;
3. Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial;
4. Nacionales de industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más Entidades Federativas; y
5. De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte., (Art. 360).

Los sindicatos de patronos pueden ser:

1. Los formados por patronos de una o varias ramas de activida-

des; y

2. Nacionales, los formados por patronos de una o varias ramas de actividades de distintas Entidades Federativas., (Art. 361).

Clasificación de los requisitos.- La Ley exige a los sindicatos el cumplimiento de ciertos requisitos que considera necesarios para la eficacia jurídica de su acto constitutivo. Esos requisitos son de dos clases: de fondo y de forma.

Los requisitos de fondo se refieren a las personas que pueden ejercitar el derecho al objeto y a la organización del sindicato. Se basan en las disposiciones de la Ley que definen al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado; (Art.8), y al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. (Art. 10) Por disposición del artículo 364 del nuevo Ordenamiento Laboral, los sindicatos deberán constituirse legalmente con veinte trabajadores en servicio activo o con tres patronos, por lo menos.

Los requisitos de forma se relacionan con las actividades propias del sindicato y con los actos que preceden a su constitución, por tanto, son requisitos de funcionamiento puntualizados en el artículo 365, que dice textualmente: "los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local, a cuyo efecto remitirán por duplicado: copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva; una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patronos, empresas o estable-

cimientos en los que se prestan los servicios; copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiese elegido la directiva. Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores serán autorizados por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, salvo lo dispuesto en los estatutos".

De la observación de éste artículo, se desprende que contiene todos los actos encaminados a formar el sindicato, expresados en la documentación que debe enviarse por duplicado, a la autoridad que conozca de la solicitud de registro.

Las asociaciones profesionales que se ajustan a la Ley, gozan automáticamente de personalidad jurídica, es decir, son personas morales de derecho social con capacidad para adquirir bienes muebles e inmuebles destinados inmediata y directamente al objeto de su institución, y ejercer todos los derechos y acciones en defensa del mismo y de los intereses comunes de sus agremiados. (Arts. 374 y 375) A fin de permanecer dentro del margen legal, el sindicato deberá abstenerse de actuar en actividades que le son prohibidas expresamente, tales como la de intervenir en asuntos religiosos y en el ejercicio de actos comerciales con ánimo de lucro (Art. 378). La violación de estas disposiciones puede traer como resultado la cancelación del sindicato.

Disolución de los sindicatos.— La legislación del trabajo establece de manera precisa en su artículo 379, que la disolución sindical se efectúa; por el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integren; y por transcurrir el término fijado en los estatutos. En caso de disolución del sindicato, el activo se aplicará en la forma que deter-

minen sus estatutos. A falta de disposición expresa, pasará a la Federación o Confederación a que pertenezca y si no existen, al Instituto Mexicano del Seguro Social., (Art. 380).

Federaciones y Confederaciones obreras.— El derecho de asociación de los sindicatos, o sea la facultad de asociarse entre sí, se encuentra sancionado por el artículo 381, que establece que pueden formar federaciones y confederaciones. La Ley se limita a establecer como únicas directrices del ejercicio de ese derecho a las ideas de que estas organizaciones se registrarán en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos, esto quiere decir, a la libre determinación de la forma en que los sindicatos habrán de constituirse, de redactar sus estatutos y reglamentos, de elegir a sus representantes, de organizar sus funciones, así como la correspondiente formalidad de hacer constar por escrito los estatutos y las condiciones de adhesión ante la Secretaría del Trabajo, para obtener el registro.

Sin embargo, tales directrices son insuficientes para regular las relaciones de los órganos asociados y de los asociantes. Esta insuficiencia, según opinión de expertos en la materia, fue intencional para dar lugar a que los sindicatos integren el régimen de las entidades que decidan crear. Es por virtud de esa liberalidad de la Ley que el movimiento obrero mexicano ha integrado en forma consuetudinaria las fórmulas de organización de las federaciones y confederaciones. Podemos concretar esas fórmulas en los siguientes principios:

1. La forma de aplicación de la Ley que se otorga a cada Entidad Federativa y al Gobierno Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el -

artículo 527, así como por la división territorial y política del país, - han operado en la adopción de la estructura de los sindicatos de jurisdicción local. Siendo los representantes de estos sindicatos quienes tratan los problemas laborales con los gobiernos de esas entidades, se requiere de un organismo general que pueda, en un momento determinado, representar a todos los sindicatos ante esos gobiernos, constituyéndose así una federación que lleva por nombre la denominación de la Entidad Federativa que corresponda, cuyo objeto es trazar las directrices de la acción sindical.

2. Cada sindicato y federación cuenta con un voto en el seno de la mesa directiva cualquiera que sea el número de trabajadores que constituyen los sindicatos, y de sindicatos que forman la federación. La representación de cada sindicato ante la mesa directiva, corre a cargo de los secretarios generales de los sindicatos miembros en forma regular; en la confederación, a cargo de los secretarios generales de la federación y de los sindicatos industriales.

3. Aplicando el principio de la libre asociación, los sindicatos mantienen su autonomía en cuanto a organización interna, funcionamiento económico y solución de sus problemas locales frente a las federaciones y confederaciones a las que se encuentran adheridos. En estas organizaciones existe, además del movimiento que va del sindicato aislado a la confederación nacional, un gran número de organizaciones independientes - dentro del tipo de agrupaciones que convergen en una central nacional.

Organizaciones patronales.- Sus características son las siguientes:

1. La Cámara de Comercio es local, asocia a los patronos comer-

cientes de cada localidad; la Cámara Industrial es por ramas de industria y traspasa por lo regular los límites de una Entidad Federativa. Su afiliación en ambas Cámaras es obligatoria, o sea que todos los patronos deben pertenecer a una cámara, contribuir a su sostenimiento e inscribirse en ella año con año. El número de comerciantes que pueden constituir una cámara de comercio es de cincuenta; el de industriales, de veinte.

2. La cámara es una institución pública, con personalidad y patrimonio propios, cuyos fines prácticos consisten; en representar los intereses generales del comercio y de la industria, así como los particulares de sus socios ante toda clase de autoridades; en fomentar la actividad comercial e industrial, y en ser un órgano de consulta del gobierno - en las materias propias de su institución. Su constitución está sujeta a previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio, la que aprueba los estatutos, convoca a asambleas extraordinarias y está facultada para proceder a su disolución.

3. La Confederación Patronal de la República Mexicana, en contraste con las Cámaras de Industria y Comercio, presenta una organización interna con características propias que se ajusta a un sistema de ingreso voluntario por parte de los empresarios que participan en actividades agropecuarias, industriales y comerciales. Su objeto es conseguir la colaboración de clases para alcanzar un justo equilibrio que satisfaga su posición.

- c) Mecanismo de acuerdos para la solución de problemas particulares.

La función derivada del Estado hacia los organismos profesionales, concretamente el sindicato, se manifiesta a través de su capacidad legal para celebrar el contrato colectivo de trabajo y exigir la vigencia de los pactos celebrados con el patrono, es decir, que el sindicato, como coalición permanente y registrado ante autoridad competente, goza de personalidad jurídica para ejercitar las acciones que nazcan de este contrato o de la Ley y para demandar o ser demandado por faltar a su cumplimiento.

Por consiguiente, es el sindicato, el sujeto colectivo capaz de plantear un conflicto que ponga de manifiesto el desequilibrio existente de intereses entre los factores de la producción, demandando al patrono nuevas condiciones de trabajo, mediante la celebración y firma de un contrato colectivo de trabajo, o, en su caso, la revisión del mismo o por el incumplimiento de las condiciones de trabajo pactadas en el contrato colectivo en vigor, para que se equilibren los factores productivos y, al mismo tiempo, se armonicen los derechos de los trabajadores con los del patrono, de conformidad con los artículos 387 y 397 de la nueva Ley Laboral, referentes a la celebración y revisión de un contrato colectivo.

Concepto.- La nueva Ley Federal del Trabajo, en su artículo 386, define al contrato colectivo en los términos siguientes: "es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o -

más empresas o establecimientos".

A este respecto, y al estudio del derecho de huelga, al que derivan los conflictos colectivos de equidad, y los jurídicos colectivos — planteados por los trabajadores, se refiere el desarrollo siguiente, ya que el resto de estos conflictos, o sean los económicos, se resuelven por vía del arbitraje; (Arts. 789 a 815).

De acuerdo con los artículos 393 y 394, el contrato colectivo de trabajo no podrá concertarse en condiciones inferiores a las establecidas en contratos vigentes en la empresa o establecimiento, ni producirá efectos legales si faltare alguna o algunas de las estipulaciones contenidas en la relación siguiente: los nombres y domicilios de los contratantes; las empresas y establecimientos que abarque; su duración o la expresión de ser por tiempo indeterminado o para obra determinada; las jornadas de trabajo; los días de descanso y vacaciones; el monto de los salarios; y las demás estipulaciones que convengan las partes; (Art. 391).

El contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse por escrito, bajo pena de nulidad. Se hará por triplicado, entregándose un ejemplar a cada una de las partes y se depositará el otro tanto en la Junta de Conciliación y Arbitraje o en la Junta Federal o Local de Conciliación, la que después de anotar la fecha y hora de presentación del documento lo remitirá a la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje. El contrato — surtirá efectos desde la fecha y hora de presentación del documento, salvo que las partes hubiesen convenido en una fecha distinta; (Art. 390).

Clasificación de los conflictos de trabajo.— La doctrina y la jurisprudencia mexicanas se han guiado por dos criterios para clasificar a estos conflictos:

a) El que divide a los conflictos de trabajo en individuales y colectivos, según que los intereses en juego sean los de uno o varios obreros de una empresa que planteen uno o más casos concretos; demandas para el pago del salario, de una prestación, despidos o riesgos de trabajo, etc., o bien, que se trate de conflictos que afecten los intereses generales de la comunidad o comunidades de empresa, de industria, de la profesión, etc., y

b) El criterio que los divide en conflictos de naturaleza jurídica y conflictos de naturaleza económica, refiriéndose los primeros a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes en relación con casos concretos, en tanto los conflictos económicos tienden hacia la creación o modificación de las normas que deberán regir en el futuro las relaciones entre los trabajadores y los patrones, o sean también conflictos que crean el derecho objetivo.

Objeto.— La fórmula constitucional contenida por la fracción XVIII del artículo 123 constitucional, que señala que la huelga es lícita cuando tiene por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción armonizando los derechos del capital y del trabajo, ha sido reglamentada en parte de la Ley. Hay desequilibrio cuando no hay contrato colectivo de trabajo en la empresa; cuando habiéndolo, se viola; cuando se ha cumplido el plazo de vigencia y se pretende su revisión; cuando no se han cubierto las disposiciones sobre participación de utilidades; cuando se apoya una huelga lícita.

En los tres primeros casos, la armonía entre los factores de la producción se logra mediante la celebración, el cumplimiento y la revisión

sión del contrato colectivo de trabajo; en el cuarto, por la solución del conflicto al ser cubiertas las disposiciones sobre utilidades repartibles; y, en el quinto, por la solución conflictiva en cuyo apoyo se declaró la huelga; (Art. 450). Independientemente de estos objetivos, la fracción II del artículo 451 señala, como un requisito de fondo, que la suspensión de los trabajos debe ser realizada por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento.

El pliego de peticiones como requisito de forma.— Estos requisitos de forma también tienen su origen en la prescripción constitucional.— El planteamiento del conflicto de la huelga es condición indispensable, — previa la declaración o ejercicio de su derecho. Si no se hace del conocimiento del patrono la existencia del conflicto colectivo mediante la formulación del pliego de peticiones, antes de decidir la huelga, este derecho, otorgado para solucionar esa clase de conflictos, no llenaría su objeto, pues el patrono es la persona llamada a darles solución.

Por tales razones, es exigible formular por escrito y por dupli- cado el objeto de la huelga manifestando la prescripción legal que le sirve de apoyo, la decisión de ir al movimiento si no se satisfacen las peti- ciones hechas al patrono, y el plazo que se concede para declarar la huel- ga, precisando el día y la hora de la suspensión de las labores.

Este plazo no será menor de diez días si se trata de servicios-públicos; comunicaciones y transportes, gas, luz, fuerza eléctrica, aprovisionamiento y distribución de aguas para el servicio de las ciudades, — sanatorios, hospitales y alimentación si se afecta, en éste último caso, — toda una rama; y seis días en los demás casos; (Arts. 452 y 455).

Los conflictos tendrán rasgos de avenencia si se resuelven en forma privada o ante los agentes conciliadores del Estado, o tendrán carácter violento si culminan en huelga o paro, tal es el caso por ejemplo, de aquellos conflictos jurídicos que se basan en el incumplimiento del contrato colectivo de trabajo para este efecto. Sin embargo, es potestativo de los trabajadores ejercitar el derecho de huelga, o someter las diferencias al arbitraje.

Según el artículo 447 de la nueva Ley Laboral, la huelga es causa legal de suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo por todo el tiempo que dure. Y el artículo 469 señala que la huelga terminará:— por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patrones; si el patrón se allana, en cualquier tiempo, a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores; por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes; y por laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje si los trabajadores huelguistas someten el conflicto a su decisión.

Si el conflicto motivo de la huelga se somete por los trabajadores a la decisión de la Junta, se seguirá el procedimiento ordinario o el procedimiento para conflictos colectivos de naturaleza económica, según el caso. Si la Junta declara en el laudo que los motivos de la huelga son imputables al patrón, condenará a éste a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores, en cuanto sean procedentes, y al pago de los salarios correspondientes a los días que hubiese durado la huelga; (Art.470).

CAPITULO VI

CUESTIONES QUE SE DERIVAN DE LA APLICACION DE LA LEY.

- a) Industrialización y productividad.
- b) La legislación laboral y sus repercusiones en el sistema-económico.
- c) Mecanismo entre la distribución del ingreso y el desarrollo económico.

a) Industrialización y productividad.

Antes de proceder a comentar los efectos que la nueva Ley Laboral puede producir dentro del futuro desenvolvimiento industrial, conviene, a juicio del autor, definir la política que sobre este aspecto ha seguido el Gobierno durante las últimas décadas, revisar la actuación que los industriales han tenido respecto de esta política, y hacer una descripción de aquellos aspectos que han propiciado el proceso económico general.

Dentro del contexto de medidas fundamentales que el propio Gobierno ha venido empleando en materia de política de desarrollo y promoción industrial, pueden exponerse las siguientes:

a) Realización de inversiones en obras de beneficio social que tienen por objeto la creación de la infraestructura básica para el establecimiento de industrias.

b) Creación del clima económico, social y político necesario para estimular las inversiones.

Los requerimientos de inversión en nuevas actividades industriales de alta prioridad, hizo que se ejecutara una serie de programas por parte de los organismos encargados de formularlos.

Debido a la orientación que el Gobierno supo imprimir hacia el sector privado, los industriales respondieron en forma satisfactoria desde las etapas iniciales de operación, y siguen coadyuvando a mantener esta política de inversiones en una proporción cada vez mayor.

Estas consideraciones han sido subrayadas por el Ing. Gonzalo Robles y el Lic. Ernesto de la Peña como sigue: "Este proceso se ha reali

zado dentro de un sistema de economía mixta, en el que la iniciativa privada aporta la parte mayor de la inversión y el Gobierno el resto hasta el monto adecuado para mantener la actividad económica al nivel deseado.- La proporción en que cada uno de estos sectores interviene en la capitalización se ha mantenido, en el período 1939-65, más o menos constante, a un promedio de 58 % para el primero y de 42 % para el segundo; cuando la inversión privada ha desfallecido, el Gobierno ha reforzado su aportación". ^{46/}

En efecto, durante el período 1956-1965 se estructuraron varios esquemas de integración y expansión industrial que incluyó infinidad de líneas seleccionadas en los siguientes grandes campos: hierro y acero; industrias mecánicas; maquinaria y equipo para la generación de energía eléctrica, para la industria petrolera y para las industrias química y petroquímica; embarcaciones; industria automotriz; productos de origen vegetal y animal; celulosa y papel; productos de origen mineral, metálicos y no metálicos, cuya promoción conjunta requería una inversión inicial de 13,631 millones de pesos, hasta llegar a 39,238 millones de pesos y que corresponde al 16.8 % del Producto Nacional Bruto, según estimaciones de estos autores.

Productividad.- Este ha sido un tema de fundamental preocupación para el sector industrial en las últimas décadas. En el estudio citado se indica que "el producto nacional bruto de México ha crecido en forma constante y a tasas relativamente altas, lo que ha permitido un incre-

^{46/} El Desarrollo Económico de México - Ensayo número 5; "La industrialización en el desarrollo económico de México" - Centro Nacional de Productividad - México, 1968., pp. 177-178.

mento sostenido del ingreso per cápita, pese al constante aumento de la población, que es uno de los más elevados del mundo. Tales cambios en el proceso de desarrollo han sido benéficos: la mayor productividad de la industria se ha reflejado en el incremento del producto. Por otro lado, el aumento de la mano de obra originado por el crecimiento natural del sector urbano, así como por el continuo desplazamiento del sector rural al urbano, aparentemente ha podido ser absorbido por las actividades industriales y de servicios". ^{47/}

Otros datos complementarios de este estudio revelan que "en el período 1955 a 1965, las industrias de bienes de producción han logrado una alta tasa de desarrollo, mientras las de bienes de consumo han mantenido un crecimiento moderado". Que "las manufacturas han crecido al 8 % anual en promedio, y, dentro de éste capítulo, el crecimiento más elevado es el de la industria química, a una tasa de 12.4 %, el de la construcción de maquinaria a... 12.1 %, la siderurgia a 10.5 %, el equipo de transporte a 9.5 % y los productos de hule a 8.0 %, y que... las industrias tradicionales: de la alimentación, textil, etc., son menos dinámicas". ^{48/}

Finalmente se nos indica lo siguiente: "En términos generales se pretende que la industria responda a las actuales exigencias de diversificación, modernización, reducción de costos y exportación de productos manufacturados. Para favorecer el logro de estos objetivos se cuenta con estabilidad monetaria y crediticia, con una política fiscal que se va orientando según los imperativos del desarrollo y los convenios internacio

^{47/} *Ibidem.*, pp. 182-183.

^{48/} *Ibidem.*, p. 130.

nales. La difusión de la educación general, la investigación tecnológica, la preparación de técnicos, así como la incorporación de las modernas tecnologías a las prácticas industriales, aunadas a una elevada capitalización, redundarán en un incremento de la productividad, mejoramiento de calidad de los productos y más amplias oportunidades de exportación de artículos con mayor valor agregado". ^{49/}

En un documento recientemente presentado por el Lic. Manuel Bravo Jiménez, el cual contiene un ensayo de análisis económico sobre el proceso de redistribución factorial del ingreso para el período 1950-67, se confirman los referidos cambios en la productividad dentro de la economía nacional. Por el interés que revisten sus lineamientos sobre la correlación entre los incrementos en la productividad y los aumentos en el volumen de la producción, se mencionan aquí las conclusiones generales que el Lic. Bravo da a este respecto. ^{50/}

En el análisis de la elevación de la productividad,^{*} se llega a la conclusión de que los aumentos de ésta han ejercido una influencia muy positiva en la marcha económica del país, especialmente sobre el nivel de precios, los salarios reales, el empleo y en la redistribución del ingreso. Desglosando estos renglones, tenemos lo siguiente:

1. La favorable acción ejercida por la productividad sobre la e

^{49/} *Ibíd.*, pp. 183-184.

^{50/} *La Productividad en el Desarrollo Económico y en la Distribución Funcional del Ingreso - Centro Nacional de Productividad - México, 1970; Preliminares.*, pp. 5 a 10.

^{*} Se indica que el ritmo de crecimiento de la productividad para el período ha sido, en promedio, de 2.5 % anual tomando en cuenta el total de la fuerza de trabajo.

volución del nivel de precios, ya sea abatiéndolo o limitando su crecimiento, ofreció ventajas en lo referente a nuestra capacidad de competencia comercial en el extranjero, en el costo de la vida y aun en la propensión al ahorro nacional.

2. El análisis considerado en términos sectoriales mostró que los aumentos de la productividad han beneficiado a los trabajadores ocupados en los sectores más dinámicos, mejorando básicamente sus salarios, en tanto que las actividades que presentaron un rezago en su productividad estuvieron limitadas en las percepciones económicas de su personal.

3. Un examen entre el crecimiento de la productividad y el empleo, considerado en forma global, reveló en su correlación un saldo favorable, dando lugar a tasas de incremento en el personal asalariado que exceden en 1.5 a las tasas de crecimiento demográfico; sin embargo, examinando el problema por sectores, se aprecia una influencia negativa sobre el empleo de personal como consecuencia de la introducción de innovaciones tecnológicas y sin duda, por mayores dimensiones y por mayor intensidad de capital, en los establecimientos productores.

4. También en términos globales, la participación de las remuneraciones a los asalariados, con respecto al producto bruto interno, pasó de 25.5 % en 1950 a 33.3 % en 1967. Se indica que esta ganancia en el conjunto no corresponde a lo sucedido en los diversos sectores de la economía, vistos individualmente, en donde se encuentran algunas situaciones de deterioro en el proceso de redistribución del ingreso.

Datos más representativos del desarrollo industrial, que incluyen proyecciones hasta 1980, son los que se presentan en el cuadro de la página siguiente:

PROYECCIONES DEL VALOR DE LA PRODUCCION TOTAL, PRODUCTO NACIONAL BRUTO Y DEMANDA FINAL DE MEXICO PARA LOS AÑOS DE 1970 Y 1980.

Millones de pesos de 1960 y tasas de incremento.

	Valor de la producción total por sectores.					Producto Nacional Bruto por sectores.					Valor de la demanda final por sectores.					
	1960	1970	1980	Tasas medias-de incremento		1960	1970	1980	Tasas medias-de incremento		1960	1970	1980	Tasas medias-de incremento		
				1970	1980				1970	1980				1970	1980	
Todas las actividades																
Agricultura	18 940	34 893	63 500	5.7	5.6	14 790	26 170	45 720	5.3	5.2	9 364	16 749	29 210	5.4	5.2	
Ganadería	11 637	22 108	33 565	6.0	3.9	7 966	14 370	20 810	5.5	3.4	10 058	18 571	27 523	5.7	3.6	
Producción Forestal	1 012	687	736	-3.6	0.6	882	577	596	-3.9	0.3	325	206	206	-4.2	0.0	
Pesca	577	818	1 554	3.2	6.0	332	491	979	3.6	6.5	109	180	373	4.7	6.8	
Industria de transformación	74 516	169 997	338 698	7.8	6.5	28 892	67 100	136 300	8.0	6.7	46 067	101 000	195 876	7.4	6.2	
Minería	4 311	5 302	6 015	1.9	1.2	2 306	2 863	3 308	2.0	1.3	2 094	2 492	2 707	1.6	0.8	
Energía Eléctrica	2 205	4 246	9 310	6.1	7.4	1 502	2 972	6 703	6.4	7.7	834	1 656	3 724	6.4	7.5	
Petróleo	9 586	15 073	31 653	4.2	7.0	5 089	7 687	15 510	3.8	6.6	2 729	4 522	9 812	4.7	7.3	
Construcción	13 938	28 886	49 744	6.8	5.1	6 105	12 710	21 390	6.9	4.9	12 946	26 864	46 262	6.9	5.1	
Transporte	7 143	17 500	30 369	8.5	5.1	4 222	10 850	19 740	9.0	5.6	4 381	10 850	19 132	8.6	5.3	
Comercio	53 539	78 558	146 000	3.5	5.8	46 880	67 560	124 100	3.4	5.7	41 357	61 275	115 340	3.6	5.9	
Gobierno	7 399	11 100	18 820	3.8	4.9	7 399	11 100	18 820	3.8	4.9	7 399	11 100	18 820	3.8	4.9	
Otras actividades	24 492	56 895	97 635	8.0	5.0	24 107	54 050	89 824	7.6	4.7	15 545	36 413	63 463	8.0	5.2	
Totales	229 295	446 063	827 599	6.2	5.8	150 472	278 500	503 800	5.8	5.5	153 208	291 878	532 448	6.0	5.6	
Industria de transformación																
Alimentos, bebidas y tabaco	29 455	54 405	91 105	5.7	4.8	10 620	20 130	34 620	6.0	6.1	22 570	42 436	71 062	5.9	4.8	
Fabricación de textiles	6 341	13 265	23 774	6.9	5.4	2 721	5 704	10 223	7.0	5.4	3 960	7 959	13 789	6.6	5.1	
Calzado, prendas de vestir, etc.,	5 429	11 183	19 946	6.8	5.4	2 341	4 697	8 178	6.5	5.2	5 050	10 176	17 752	6.6	5.2	
Industrias de la madera y el corcho...	1 883	4 283	8 296	8.0	6.2	896	2 013	3 816	7.6	6.0	747	1 885	3 899	8.8	6.8	
Papel y productos de papel	2 180	5 369	10 981	8.5	6.7	739	1 879	3 953	8.9	7.0	447	1 127	2 306	8.8	6.7	
Imprenta, editorial, etc.,	1 590	4 085	8 700	9.0	7.1	712	1 879	4 089	9.2	7.3	579	1 552	3 480	9.4	7.6	
Cuero y productos del cuero, excepto calzado...	1 187	2 725	4 130	7.8	3.9	372	872	1 363	8.1	4.1	260	817	1 652	11.0	6.6	
Productos de hule	1 309	3 578	8 296	9.6	7.9	588	1 610	3 813	9.6	8.2	450	1 324	3 318	10.3	8.7	
Productos químicos	7 472	20 503	46 049	9.6	7.6	2 657	7 381	17 038	9.7	7.9	4 075	10 252	20 722	8.7	6.6	
Minerales no metálicos	2 528	6 010	12 516	8.2	6.9	1 182	2 885	6 133	8.4	7.1	415	1 202	3 129	10.2	9.1	
Siderurgia y fab. de prod. metálicos...	7 218	21 508	48 928	10.4	7.8	2 805	8 388	19 082	10.5	7.5	1 714	5 377	13 211	11.0	8.5	
Construcción de maquinaria	3 101	9 851	25 556	11.1	9.0	1 454	4 630	12 267	11.1	9.3	1 711	5 911	16 611	11.9	9.8	
Equipo de transporte	3 494	9 586	22 717	9.6	8.2	1 181	3 355	8 178	10.0	8.4	2 929	7 956	18 628	9.5	8.0	
Otras industrias	1 379	3 646	7 704	9.2	7.0	624	1 677	3 544	9.4	6.5	1 160	3 026	6 317	9.1	7.0	
Totales...	74 516	169 997	338 698	7.8	6.5	28 892	67 100	136 300	8.0	7.1	46 067	101 000	195 876	7.4	6.2	

FUENTE: "El Desarrollo Económico de México" - Ensayo número 1; Proyecciones del producto bruto, de la Industria de Transformación y de sus componentes - Lic. Rafael Pérez Rubio - Centro Nacional de Productividad - México, 1970. (Cuadro número 9)

- b) La legislación laboral y sus repercusiones en el sistema económico.

Visto el panorama de los diferentes aspectos de la industrialización en México y las proyecciones del Producto Nacional Bruto, del valor de la producción y del valor de la demanda final por sectores, se hace a continuación un somero análisis, sobre de la teoría económica, de los posibles efectos que en algunas variables y sectores económicos tendrá la nueva legislación laboral, la que entendida como instrumento económico, se designará en el resto de este capítulo como "redistribución del ingreso" o simplemente "redistribución", ya que este es el fin que persigue el legislador.

Puntualizando, su análisis se hará considerando sus características redistributivas, estabilizadoras y desequilibradoras de la economía para luego mencionar los efectos que producirá la redistribución del ingreso a corto y a largo plazo en los niveles de productividad de la economía.

Se utiliza aquí el esquema descrito en la introducción del documento citado del Lic. Bravo Jiménez, que parte del supuesto de que los bienes y servicios producidos en un período dado, concuerdan con las exigencias y capacidad adquisitiva de la sociedad en ese mismo período. Este documento refiere que en su forma más simple y esquemática, el proceso de desarrollo se puede expresar de la siguiente manera:

"Partiendo de un acervo de capital en la sociedad, ésta se combina con el empleo de un número dado de trabajadores para fines de producción de bienes y servicios. La relación entre el valor de la producción-

generada en un período dado y el número de integrantes de esa sociedad — proporciona el producto per cápita, que constituye una medida del bienestar medio alcanzado por esa población. De acuerdo con el nivel tecnológico alcanzado y atendiendo a la magnitud y composición del capital asignado se logrará un nivel de eficiencia por trabajador ocupado, resultando — con ello un mayor o menor volumen de producción corriente.

"En virtud de las proporciones en que se reparten los ingresos generados por esa producción, y de la forma en que los utiliza la sociedad, ésta se hallará en condiciones de asignar una parte del producto social —el excedente económico— hacia propósitos productivos mediante su incorporación al acervo de capital preexistente. La recurrencia de este proceso constituye la dinámica del crecimiento económico. Este crecimiento — se manifiesta en incrementos de la producción, del empleo de personal, de los ingresos per cápita y de la eficiencia del sistema productivo en su conjunto".

La redistribución del ingreso y el equilibrio económico.— El término "equilibrio" se empleará aquí estrictamente para denotar aquel estado del sistema económico en que la oferta y la demanda, tanto de bienes y servicios, como de factores de la producción, son iguales. En el caso concreto de los factores, para que esto sea posible, es necesario que su remuneración y su contribución productiva coincidan.

Como se sabe, un sistema en desequilibrio tiende a ser inproductivo, por ello, es indispensable que existan mecanismos que aún no siendo naturales en la economía, puedan lograr cuando menos un acercamiento a — las posiciones de equilibrio. Cuando la posición de equilibrio es inesta-

ble, es probable que todo excedente a favor de un factor tienda a repartirse entre los demás. Si el mecanismo económico no logra este efecto, los excedentes tendrán que distribuirse mediante procedimientos de justicia social, por ejemplo, la participación o reparto de utilidades.

Por otra parte, la velocidad de reacción del sistema económico, o sea, su velocidad de readaptación a niveles nuevos de equilibrio, crea situaciones que eventualmente podrán considerarse como de desequilibrio; en tales condiciones, la redistribución del ingreso puede actuar como un mecanismo de aceleración de la estabilización del sistema económico, pero si dicha redistribución se establece en forma permanente con ese sólo objetivo, puede convertirse en factor de desequilibrio.

Consideraciones en torno a los supuestos y a la posible eficiencia de la redistribución del ingreso en México, como instrumento estabilizador.— El efecto de la redistribución del ingreso sobre las diversas variables que integran todo sistema económico, depende de las circunstancias en que este sistema y sus partes trabajen. Se puede decir, además, que aunque el sistema esté en condiciones generales de desequilibrio sus partes pueden estar en equilibrio o desequilibrio en forma un tanto independiente del sistema.

Es difícil medir el efecto que la redistribución del ingreso — tendrá sobre las diferentes variables económicas en nuestro país. Esto se debe a la carencia de suficiente información, particularmente al desconocimiento de la fórmula con que aquélla se utilizará, a más de una estrecha interrelación entre éstas variables y, desde luego, entre ellas y otros elementos extra-económicos.

Las condiciones específicas en que se hallan algunas ramas de la economía mexicana podrían mostrar un desequilibrio en que el factor capital resulta beneficiado. En ellas la redistribución del ingreso quedaría plenamente justificado. Sin embargo, existen otras ramas de actividad en donde el desequilibrio puede ocurrir a favor del factor trabajo y la redistribución no haría más que acentuarlo.

Por otra parte, no solamente se puede pensar en la eficiencia y justificación de la redistribución del ingreso desde el punto de vista — del equilibrio o desequilibrio presentes, sino tomando en cuenta también la posibilidad de equilibrio o desequilibrio futuros como, por ejemplo, — en el caso en que se prevea un aumento en la productividad, que de lugar a utilidades que no fueran distribuidas en proporción a las contribuciones productivas de los factores. En los casos en que se prevean aumentos de productividad y el sistema se encuentre en equilibrio, la redistribución del ingreso se justifica sólo si lo que se va a redistribuir es únicamente la mayor utilidad derivada precisamente del incremento en la productividad.

La redistribución del ingreso y sus efectos.— Los efectos de la redistribución del ingreso dependen de un gran número de factores, entre ellos la forma en que se establezca el sistema, o sea la existencia o no existencia del descuento previo de un interés razonable, las facilidades para reinversión en las empresas, el porcentaje de la redistribución misma, la diferenciación de porcentajes en algunos sectores o en algunos tipos de empresas con características tecnológicas distintas, la proporción de población trabajadora que se beneficie con la redistribución en las su

cesivas etapas de su aplicación, los niveles de ingreso, las propensiones al ahorro y al consumo, y de otros muchos factores, fundamentalmente de tipo psicológico y sociológico, tales como el ambiente de colaboración obrero-patronal.

Puede pensarse que el efecto de la redistribución en relación con los ingresos de capital y trabajo, conduce a expansiones del mercado interno, particularmente en lo que se refiere a los artículos de consumo. Resulta obvio que el efecto variará fundamentalmente en respuesta a la cantidad que se redistribuya.

Independientemente de que el alto ingreso de algunos sectores pueda significar por su propensión marginal al consumo, altos niveles de consumo para la economía, lo cierto es que en tales casos suele desviarse el incremento del consumo hacia los artículos suntuarios, o bien hacia el consumo de bienes importados y, en general, hacia aquellas actividades en que no se pueden aprovechar las economías de escala derivables de la producción en masa, fundamentalmente debido a que el número de consumidores de lo que dichas actividades producen es relativamente reducido.

Es probable que el aumento del consumo se manifieste sólo a corto plazo, por la posibilidad de que un correlativo aumento de precios pueda restringir el aludido incremento del consumo. Esta posibilidad del incremento de los precios dependería en gran parte de la intensidad con que aumente o se reduzca la propensión a invertir, así como de la elasticidad, tanto de la demanda como de la oferta del producto o productos de que se trate.

Si la redistribución del ingreso reduce la propensión a inver—

tir, la producción no se incrementará o se incrementará poco. Esto tendería a aumentar el precio del producto sobre todo con una demanda inelástica. Naturalmente que esta variará para cada tipo de producto. Puede decirse que la demanda en México, sobre todo la relativa a la del sector trabajadores, es un tanto inelástica; por consiguiente, también este factor — puede permitir un aumento de precios. Ello, por supuesto, sin considerar los efectos que sobre los precios van a tener los factores de tipo única y exclusivamente monetario que van a derivar a la mayor demanda de capital de trabajo que va a ser necesario en la mayoría de las empresas.

El efecto de los precios depende también de la política económica que a este respecto adopte el Gobierno. Si éste sigue una política adecuada en esta materia, podría eliminarse al máximo los efectos de precios mencionados, aunque seguramente a costa del sacrificio de otros objetivos de la política económica.

Sobre estos aspectos de la economía, y en particular sobre el caso de México, el autor coincide con las conclusiones que da en su ensayo el Lic. Bravo Jiménez, las cuales se mencionan a continuación: "En general, se teme que el proceso de redistribución del ingreso tenga efectos desfavorables sobre el volumen total de ahorros generados, ya que se sostiene que la transferencia de ingresos de empresarios a trabajadores abatirá la propensión media al ahorro, dada la elevada fracción de los ingresos de los trabajadores que se destina al consumo".

Se afirma que esto tendría efectos nocivos tanto sobre la acumulación de capital, como en el empleo de personal y, en general, sobre la tasa de desarrollo del país, —lo que probablemente podría transformarse —

en breve plazo en forma negativa—. "Juzgamos que esto no ocurrirá necesariamente si los asalariados contribuyen en mayor medida a la formación — del ahorro nacional, o bien si los empresarios destinan una mayor proporción de sus ingresos a ese fin: Para que los incrementos de la productividad ejerzan un efecto favorable sobre el proceso de redistribución del ingreso, es requisito indispensable que la tasa de crecimiento de los salarios reales exceda a la de la productividad del trabajo asalariado".

c) Mecanismo entre la distribución del ingreso y el desarrollo económico.

Se indicó anteriormente que es difícil desligar los efectos de la redistribución sobre unas variables económicas de sus efectos sobre otras, por la interrelación bastante compleja que existe entre todos los componentes del sistema.

Ahora bien, por lo que se refiere al consumo, los efectos inmediatos que la redistribución produzca no constituyen su aspecto fundamental, ya que pueden ser nulificados a corto o a largo plazo por características estructurales, por cambios en la inversión, por variaciones en el Producto Nacional Bruto, etc. Interesan fundamentalmente, en cambio, las repercusiones que tenga la redistribución de los ingresos sobre el consumo per cápita, pues éste es un instrumento, entre otros, para medir el bienestar de la comunidad. Conviene, por tanto, analizar los efectos de la redistribución sobre el consumo real per cápita a través de los mecanismos del ingreso nacional.

Para no complicar demasiado la exposición, se apoya este razonamiento en la teoría que considera que el crecimiento del producto nacional es proporcional al crecimiento del capital disponible para generarlo, y que esta proporción se establece mediante las relaciones tecnológicas que se modifican ante cambios en la productividad. Así, para efectos de este análisis, se tomará en cuenta el impacto de la redistribución del ingreso sobre la tasa de desarrollo y desde luego, sobre el consumo per cápita en términos de la inversión, que no es otra cosa que el crecimiento del capital y de las modificaciones a la productividad.

El incremento en el ingreso de los trabajadores, significa una disminución en el ingreso de los núcleos que dependen de las utilidades, puesto que el efecto inmediato de este incremento es una redistribución del ingreso. Se apuntó que ello puede implicar una disminución en la inversión privada, que evidentemente afectaría la tasa de desarrollo en forma negativa. Por otra parte, el incremento en el ingreso de los trabajadores puede significar un incremento en el consumo que, dependiendo de la elasticidad de la demanda, puede producir fundamentalmente, un aumento en los precios, o un incremento en la productividad, conviene analizar so- ramente esta disyuntiva.

a) Mientras más elástica sea la demanda, en mayor grado tende- rán los empresarios a incrementar la producción y la productividad para responder a los requerimientos del consumo. Por otra parte, la posibili- dad de absorción del incremento en el consumo y la de que una menor expec- tativa de ganancias se traduzcan en elevaciones de precios y restriccio- nes en la producción, dependen del grado de monopolio en el mercado.

b) Puesto que en México, gran parte de la capacidad industrial no es aprovechada, los incrementos en la productividad pueden resultar de una mayor utilización de la capacidad y de una mejor combinación de facto- res. La combinación de los factores, sin embargo, podría conducir a una sustitución entre trabajo y capital que produciría desempleo, aunque, — por otra parte, incrementaría las tasas de inversión—. El desempleo aludi- do sería parcial o totalmente eliminado por el mayor empleo inducido por las mayores tasas de inversión.

Ello depende, desde luego, de la velocidad de reacción sobre to

do, de la rapidez con que el multiplicador de las inversiones actúe realmente en la economía. Es preciso subrayar que un incremento en los precios significa evidentemente una disminución en el consumo, una disminución en el uso de la capacidad instalada y, por lo tanto, una baja en la productividad.

Independientemente de esto, el uso mayor de la capacidad instalada que se traduce en incrementos a la productividad, genera directa o, indirectamente, un incremento en la tasa de desarrollo, puesto que supone que la relación capital-producto disminuye y que las utilidades aumentan, con lo cual la inversión privada tiene un incentivo. Asimismo, el ingreso de los trabajadores podrá ser mayor para el período siguiente, reiniciándose en esta forma el ciclo que aquí se describe.

Se puede esperar que la redistribución disminuya a corto plazo la tasa de desarrollo, como consecuencia de una reducción de la inversión provocada por una baja en las expectativas de ganancia por parte de los empresarios. A mediano y aún a corto plazo, el incremento de la productividad que se operará con la mayor utilización de la capacidad instalada, elevará la tasa de desarrollo. Este es el caso típico en que las magnitudes relativas de los fenómenos, o sea, la disminución en las expectativas de ganancia de los empresarios y de los incrementos en la productividad, vengan a definir en qué dirección ocurrirá el cambio en la tasa de desarrollo.

Por otra parte, a mediano y largo plazo el efecto es condicionado por los nuevos incentivos a la inversión que producen la mayor demanda y la mayor productividad, así es que finalmente, el ciclo completo de e—

fectos se observará cuando la nueva demanda haya inducido una nueva inversión y el efecto final sobre la tasa de desarrollo dependerá de las magnitudes relativas de los tres cambios que han sido apuntados aquí. El análisis hecho anteriormente es un tanto sobre-simplificado, puesto que difícilmente se verá concluir un ciclo del tipo descrito, antes de que haya comenzado uno nuevo, es muy probable que los efectos de un ciclo se confundan fácilmente con los del otro.

Es muy importante señalar que los efectos que la redistribución tenga sobre el desarrollo económico de nuestro país, dependerá en mucho de los instrumentos económicos oficiales así como de su modificación y forma de empleo.

La mayor distribución del ingreso seguramente producirá desaliento en uno de los factores dinámicos más importantes de nuestra economía, esto es, la inversión privada. Si ello no se contrarresta a través de una política económica acertada, sus efectos serán considerablemente desfavorables para nuestro desenvolvimiento económico.

Lo anterior significa, necesariamente, menores niveles de ocupación, producción, consumo y exportaciones, lo que empeoraría aún más la situación económica por la que actualmente atraviesa el país. Por el contrario, si la política económica actúa acertadamente, la situación descrita no se presentará y en cambio se capitalizarán las virtudes que el incremento del ingreso aludido pueda manifestar.

Debe hacerse notar muy especialmente que el principal freno al incremento en la productividad está constituido por una parte, por la visión a corto plazo que puedan tener los empresarios en algunos sectores -

de la economía y por otra, por la inelasticidad de la demanda en el caso general. Es muy importante que estos dos hechos sean tomados en cuenta - por los empresarios y por el Gobierno para fijar sus programas de desarrollo económico, particularmente en lo que se refiere al gasto público, - a la política fiscal, a la política de precios por parte del Gobierno y - a la programación de nuevas inversiones por parte de los empresarios y - al Gobierno.

La posibilidad del éxito de la redistribución del ingreso está en alto grado condicionada por la capacidad de una adecuada reacción de los programadores de la economía y de quienes toman decisiones en el sistema económico, respecto a las modificaciones provocadas por la redistribución en sus etapas iniciales.

Finalmente, el criterio del Lic. Bravo Jiménez sobre estos aspectos, con el que también coincide el autor, es que una política de reasignación de inversiones, con énfasis en los sectores que rinden una mayor producción a corto plazo, así como aquéllas en donde sea mayor la participación de sueldos y salarios en el producto, podría acelerar las modificaciones que son tan deseables en la composición cualitativa de la productividad, influyendo así positivamente en el mejoramiento de los demás aspectos de la economía nacional.

CAPITULO VII

AIGUNAS MEDIDAS DE POLITICA LABORAL.

- a) Acción del Gobierno en el campo de la capacitación obrera.
- b) Funciones administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- c) Medidas de Política Laboral.

A n e x o .

a) Acción del Gobierno en el campo de la capacitación obrera.

Nuestro análisis concluye con la revisión de cuestiones de importancia relevante, tales como los programas de capacitación obrera, la formación profesional y los servicios del empleo en función de los organismos especializados que las instituyen y con apoyo en los motivos que indujeron al legislador de integrarlas a la Ley, lo cual permitirá dar un enfoque más realista sobre la posibilidad de formular una política laboral tendiente a dar solución a los diversos problemas que afectan las relaciones obrero-patronales en nuestro país.

Programas Nacionales.— La carencia de mano de obra capacitada en atención a las necesidades del desarrollo industrial del país originó que el Gobierno Federal fundara en 1963 los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial —CECATI—, los cuales han ofrecido una solución —práctica y realista para resolver en parte el programa.

En relación con la enseñanza extraescolar de capacitación de personal para la industria, se han establecido recientemente, distribuidos en el país, 30 Centros en los que se proporciona a jóvenes que se perfilan a ingresar a la industria y a trabajadores en servicio, preparación en diversas especialidades tecnológicas —según la comunidad de la zona donde esté ubicado el Centro respectivo— en períodos que van de 20 semanas a dos años de duración. Los programas de adiestramiento fueron preparados por personal capacitado que, por su propia experiencia laboral, conocen las necesidades reales a las que habrá de enfrentarse el educando después de su preparación, por tanto, estos Centros de Capacitación más que una escuela, representan un pequeño núcleo industrial que —

reune las características reales de los centros de trabajo. La formación de los cuadros de supervisores y técnicos especializados, se lleva a cabo en escuelas técnicas industriales dependientes de las propias instituciones de enseñanza superior o de la Secretaría de Educación Pública.

El Instituto Politécnico Nacional cuenta con una escuela para capacitación de técnicos en las especialidades siguientes:

1. Técnico mecánico, 2. Técnico electricista, 3. Técnico en Comunicaciones eléctricas, 4. Técnico en Diesel, 5. Técnico automotriz, 6. Técnico constructor. Todas ellas se cubren con un ciclo de estudios de 4 años. Asimismo, los Institutos Tecnológicos Industriales se orientan hacia la preparación de técnicos en distintos niveles y diferentes especialidades tales como; mecánico de máquinas-herramientas, mecánico de motores de combustión interna, soldadura, forjados, carpintería y ebanistería, modelista, fundición, artes gráficas, etc. En la instrucción profesional, se gradúan en Ingeniería Industrial Mecánica, Electricidad y Química Industrial. Encontrándose también dichos institutos en diversas entidades de la República.

Dentro de los organismos encargados de aumentar la productividad y prestar asistencia técnica para ello, se encuentra fundamentalmente el Centro Nacional de Productividad, A. C., cuyas funciones se extienden hacia la capacitación para el personal técnico y obrero, así como para el administrativo de la industria.

Por otra parte, a fin de orientar las actividades en cuanto a la formación, capacitación y adiestramiento del personal requerido por la industria nacional, el Gobierno Federal estableció, en el año antes a

puntado, como Órgano consultivo del mismo, el Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos para la Industria, integrado por representantes del sector público, de los organismos nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de industriales.

El Consejo realiza por conducto de su Secretaría Ejecutiva y de su Secretaría Técnica, la Oficina de Recursos Humanos del Banco de México, S. A., diversas tareas relativas a la determinación de los requerimientos de personal para la industria nacional, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos; coordina los programas de formación de personal de alto nivel, llevados a cabo mediante asistencia técnica de los organismos internacionales; orienta la actividad de los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y asesora a las autoridades educativas en cuanto al contenido programático dentro del sistema formal de educación de personal técnico y administrativo para la industria.

Con la cooperación del Fondo Especial de las Naciones Unidas, la UNESCO y la OIT, se han establecido, como organismos ejecutores, el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial y el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria, cuyas funciones —además de preparar profesores para la enseñanza técnica industrial e ingenieros industriales el primero, e instructores para el adiestramiento en planta, el segundo— realizan estudios para el mejoramiento de estos tipos de enseñanza y para la preparación del material pedagógico necesario para estas tareas, conforme a las técnicas más avanzadas en la transmisión de conocimientos.

Programa Escuela-Industria.— En las postrimerías del régimen —

anterior, fue impulsada la creación del programa Escuela-Industria, planeado inicialmente para su aplicación exclusiva en los tecnológicos. A petición de diferentes organismos públicos y privados que reconocieron la efectividad de sus prácticas dentro de la industria, este programa fue ampliado en las escuelas secundarias, oficiales y particulares.

Sobre estos aspectos de la educación en nuestro país, el Dr. Héctor Mayagoitia Domínguez, director general de Enseñanzas Tecnológicas de la Secretaría de Educación Pública, en una entrevista periodística refiere los puntos fundamentales de estos Centros Escolares acordes con el Plan. ^{51/} Para el funcionamiento inicial del Programa, son destacados los puntos siguientes:

1. Impulso a las visitas de alumnos, en pequeños grupos, a instalaciones industriales de su localidad.

2. Visitas a las escuelas, por parte de directivos y personal técnico de las industrias, para conocer sus objetivos, programas, instalaciones y necesidades.

3. Participación de este personal de las industrias en actividades de las escuelas, tales como: a) Cursos de actualización técnica y profesional; b) Seminarios sobre problemas económico-industriales, y c) Pláticas a los alumnos sobre el desarrollo industrial y orientación profesional.

4. Implantación o ampliación de programas de becas para que hijos de trabajadores de las industrias puedan capacitarse en planteles de

^{51/} "En marcha, en 2 años, todo el Programa Escuela-Industria" - Excel-sior; Jueves 15 de Octubre de 1970., p. 14-A - Fernando Aranzabal, -reportero.

enseñanza técnica.

5. Preparación de material didáctico sobre procesos industriales, para ser utilizados en las escuelas.

Esto ha sido derivado, evidentemente, de la urgente necesidad de establecer una estrecha colaboración entre las autoridades docentes y las organizaciones particulares en todo lo que se refiera a la extensión, al carácter, y a la estructura de los medios de instrucción profesional que han de ponerse a disposición de la juventud que se destine a una actividad industrial, así como para la organización y la buena marcha de los sistemas de aprendizaje.

Servicios del Empleo.— En relación estrecha con lo antes expuesto figura la función de los servicios del empleo, que es la de mantener en equilibrio la oferta y la demanda de la mano de obra, o sea, encontrar empleos apropiados para los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente y ofrecer a los trabajadores que posean la capacitación técnica y las aptitudes necesarias la posibilidad de empleo que exista para ellos.

El Lic. Tristán Canales Valverde, delegado gubernamental de México, en la 53a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, Suiza del 4 al 26 de junio de 1969, pronunció un discurso en el que se refiere a estas cuestiones en los términos siguientes: "Consideramos que el problema del empleo está íntimamente ligado con la enseñanza, con la capacitación y con la instrucción en general. Es necesario planificar la enseñanza, conforme a las necesidades nacionales y regionales; crear carreras cortas para atender a la formación de

técnicos que hagan posible el desarrollo; cursos de capacitación que terminen con la escasez de mano de obra calificada". Empero, "es preciso orientar a los jóvenes hacia su exacta vocación y crear empleos para que puedan ejercer su oficio o profesión; pues de poco serviría capacitarlos si no van a encontrar ocupación ni contribuir al desarrollo de los países". 52/

Mirando a los aspectos de la gravitación cada vez más presionante de la masa de trabajadores no calificados que provienen de la explosión demográfica, sumados al problema del desempleo de la mano de obra calificada, que se va generando por razón de los cambios tecnológicos; la legislación laboral debe atender a necesidades de ocupación en forma creciente hasta el grado de establecer, dentro de su estructura, un Capítulo Especial que adopte medidas encaminadas a procurar a los trabajadores desplazados y a quienes hayan llevado cursos de capacitación, alternativas aceptables de empleo, esto quiere decir, que promueva la utilización de los recursos humanos hacia aquellas actividades económicas y regiones donde puedan contribuir eficazmente al desarrollo y a la industrialización.

52/ Breve Reseña de la 53 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo - Lic. Raúl Merino Ramos - Revista Mexicana del Trabajo; Septiembre de 1969., p. 88.

- b) Funciones administrativas de la Secretaría del Trabajo y —
Previsión Social.

Dirección General de Previsión Social.— Las medidas administra—
tivas de esta Dirección, han estado encauzadas sobre la base de aumentar
la productividad, dentro de los programas nacionales de desarrollo. Ta—
les medidas, en sus aspectos más sobresalientes, pueden resumirse como —
sigue:

- a) Capacitación de personal;
- b) Modernización de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higie—
ne en el Trabajo;
- c) Campaña de seguridad industrial;
- d) Investigaciones y estudios en torno a la previsión social y
a la seguridad social;
- e) Promociones sociales;
- f) Plan de asesoramiento deportivo obrero;
- g) Cruzadas culturales en el medio industrial y demás actos so—
ciales, culturales y cívicos.

Especificando tenemos, para el primer punto, que los cursos de
capacitación se han venido proporcionando al personal de esta Dependien—
cia Oficial con el fin de crear un sólido cuerpo de funcionarios técni—
cos, cuya especialidad en seguridad industrial, servicios sociales o ins—
pección del trabajo, les permite orientar en todos los aspectos la acti—
vidad y responsabilidad del trabajador y del patrono en la industria mo—
derna.

Por lo que respecta a la modernización de las Comisiones Mix—

tas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el especial cuidado que han dado estos organismos a la integridad física de los obreros que prestan - sus servicios en las empresas de jurisdicción federal, ha permitido que se mejore el control de índices de los accidentes de trabajo y los riesgos de enfermedades, con una marcada diminución de sus porcentajes año con año, es indudable que esto redunda en una provechosa elevación de la productividad y del bienestar de los trabajadores.

Otro de los programas de la Dirección General de Previsión Social, ha sido el de organizar y llevar adelante campañas de seguridad industrial e investigaciones sociales -puntos c) y d)-, empleando para ello todo tipo de material informativo y estadístico proveniente de las - empresas, así como los factores psicológicos y sociológicos para procu-rar la mayor precisión de la reglamentación de las condiciones del trabajo.

Las promociones sociales han venido a entablar, amplia e intensamente, diálogos fecundos con obreros y empleadores, despertando en ambos sectores la mayor disposición para cooperar al óptimo desarrollo de la previsión social, fortaleciendo en ellos la conciencia de los beneficios que recibirán por toda esa labor. Estas promociones sociales, han - sido el factor determinante para incrementar cada vez más el éxito del - plan de asesoramiento deportivo obrero, y de las cruzadas culturales en el medio industrial, asimismo, han desarrollado aquellas actividades que son parte de los servicios sociales de la previsión social.

Dirección General del Trabajo.- La Secretaría cuenta además para la capacitación del personal a nivel subprofesional con el Instituto-

Técnico Administrativo del Trabajo -ITAT-, que prepara a trabajadores sociales, secretarios administrativos e inspectores del trabajo industrial y otros derivados de contratos colectivos de trabajo, para los propios trabajadores. Conviene aquí, para alcanzar los fines propuestos en este capítulo, hacer un breve bosquejo de los antecedentes históricos de dicho Instituto.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con fecha 6 de agosto de 1955, suscribió un acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, cuyas normas en aquellos aspectos de la administración laboral han demostrado ser, a través de la experiencia de muchos años en diversos países del mundo, las más acertadas y justas. Ambas partes consideraron la conveniencia de organizar dicho Instituto, el primero en la América Latina, que tendría como finalidades fundamentales las siguientes:

a) La realización de estudios que pudieran proporcionar a la administración del trabajo, las técnicas y los métodos modernos de perfeccionamiento de sus funcionarios y empleados;

b) La preparación y capacitación técnica necesarias del personal vinculado con las relaciones obrero-patronales, a fin de hacer más efectivas sus gestiones;

c) Estudiar, en consulta y a petición de las autoridades competentes, las necesidades de perfeccionamiento de los servicios gubernamentales que tiene a su cargo, y auxiliar en la preparación de los programas correspondientes a esas necesidades;

d) Auxiliar, cuando se le solicite en la aplicación de los principios y métodos de administración que el Instituto pudiera impartir,

ya sea organizando en la administración nacional experimentos pilotos o demostraciones, o ya sea poniendo a disposición del Gobierno publicaciones especializadas, guías administrativas y todo otro medio útil al efecto.

Ya entonces, las autoridades laborales habían proyectado que una vez terminada su primera etapa de prueba, el Instituto ampliaría su radio de acción hacia otras ramas importantes de la administración del trabajo, cuyos funcionarios requirieran de capacitación en los nuevos métodos y sistemas; más aún, sus enseñanzas serían dadas también a otros elementos del sector privado tales como a trabajadores que constituyen — los cuadros directivos dentro de las empresas y que tuvieran funciones técnicas. Pero precisamente por hallarse en la etapa inicial de su desarrollo, estos planes no se pudieron llevar a la práctica en su totalidad, por el contrario, sus funciones se restringieron, pues como hemos visto, fueron efectuadas en forma parcial por la Dirección General de Previsión Social.

La inauguración del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo fue celebrada el 22 de febrero de 1956. El personal estuvo formado — por expertos en Administración del Trabajo, Seguridad Industrial e Inspección nombrados por la OIT, respectivamente: Dr. Hugo Valencia, quien fungió como Director, I. T. Cabrera, y A. Hernández Brenes. Conjuntamente con los auxiliares nombrados por el Gobierno Mexicano: en Administración y con cargo de Subdirector Lic. Antonio García Valencia; Seguridad e Higiene, Dr. Javier Gutiérrez Báez y en Inspección Lic. Antonio Saracho Zapata. Los gastos de administración que demandaba la nueva entidad,

corrieron a cargo del Gobierno de nuestro país.

Dichos funcionarios iniciaron las actividades correspondientes al ciclo 1956-57, con un grupo de inspectores del trabajo y de seguridad e higiene, provenientes de la propia Secretaría del Trabajo y de las Delegaciones Regionales de esta Secretaría, a efecto de impartir las enseñanzas del Derecho Internacional del Trabajo, Derecho Mexicano del Trabajo, Inspección del Trabajo y Medidas de Seguridad e Higiene Industrial - en dos lapsos de cuatro meses cada uno, de marzo a junio y de agosto a noviembre, con dos períodos de exámenes, en julio y diciembre respectivamente. Al término de la asistencia técnica -fines de 1957- se continuó con la preparación de diversos sectores de la administración del trabajo y se invitó a preparar personal de los diferentes departamentos de trabajo de las diversas Entidades Federativas.

Durante el período 1959-60 se impartieron cursos de capacitación a empleados de la Secretaría, asimismo, la Dirección del Instituto seleccionó a un grupo de jóvenes pasantes de la Universidad Nacional Autónoma para prepararlos como inspectores de carrera, mismos que posteriormente fueron becados por la OIT en diversos países, acordes con la especialidad de Inspectores del Trabajo y del Campo de la Seguridad e Higiene Laboral. Ninguno de ellos fue absorbido para el servicio nacional del trabajo salvo algunas excepciones.

En 1961, se fundó la Escuela de Trabajo Social con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública para preparar trabajadores Sociales con la inclinación de la especialidad del Trabajo Social Industrial. Escuela que funciona hasta el momento y está reputada como una de las mejores de la República.

c) Medidas de Política Laboral.

El Instituto Nacional de Derecho del Trabajo.— A mediados del mes de enero de 1970, apareció un artículo periodístico en el que se manifiesta la celebración de un acuerdo entre el Jefe de la Nación y el Secretario del Trabajo y Previsión Social para que fuese creado el Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, cuyo principal motivo era la necesidad de iniciar una serie de investigaciones sobre los problemas jurídicos, económicos y sociales entre obreros y patronos. 53/

En la correspondiente entrevista, el Secretario del Trabajo se señaló que este paso permitiría la exacta observancia de las normas de la nueva Ley Federal del Trabajo, el conocimiento de la misma por los sectores interesados y contar, además, con un personal idóneo y eficaz en este organismo. Asimismo, se hicieron constar las funciones que el Instituto tendrá una vez creado, las cuales serán, principalmente, las siguientes:

a) Cumplir con aquella obligación impuesta por el artículo 525 del nuevo Ordenamiento Laboral, en el sentido de preparar al personal — técnico y administrativo de la Secretaría para elevar su nivel cultural, incluyendo al de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que operan en el país;

b) Impartir cursos especiales para dirigentes sindicales, personal administrativo y funcionarios de empresas con relación a las obligaciones y derechos en materia obrero-patronal;

53/ "Acuerda D. O., crear el Instituto de Derecho del Trabajo" — Excelsior, Sábado 17 de Enero de 1970., p. 1-A — José Manuel Jorqueo, reportero.

c) Contar con un servicio adecuado de información en materia - de relaciones obrero-patronales que pueda ser utilizada por los diversos organismos dependientes de esta Secretaría -Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión para la Participación de las Utilidades, Inspección del Trabajo, etc.-

d) Elaboración de estudios e investigaciones que servirán de - base para la formulación de los diversos reglamentos de la propia Ley, - así como de futuros proyectos de adiciones o reformas legislativas que - demande el desarrollo económico del país, y

e) Aplicación de los estudios e investigaciones en publicaciones especiales y periódicos, y mediante su participación en eventos científicos o académicos nacionales e internacionales.

Cabe señalar que en el cuestionario previo a la elaboración de este trabajo, el autor hizo hincapié en la necesidad de crear un instituto de esta naturaleza al que añadía, en forma parcial, el planteamiento de sus correspondientes funciones. Por tanto, una vez delineados los — principales aspectos del programa de actividades del Instituto del Trabajo, resta únicamente tratar de encuadrar a estos dentro de una política que contribuya a encontrar soluciones adecuadas que agilicen la consolidación de la justicia social, la cual considera también la posibilidad - de que aquellas actividades a desarrollar les sean adjudicadas al Instituto Técnico Administrativo del Trabajo. Para lograr tal efecto, será — preciso apoyarnos en las especificaciones que se dan a continuación:

1) Tres disyuntivas.- Como toda la creación administrativa provoa una resistencia en las estructuras existentes y, por otra parte, el

estudio del derecho no puede llevarse a cabo sin la cooperación máxima — de la administración pública en un país como el nuestro, el primer problema que se plantea al Estado es determinar si conviene crear una entidad nueva, confiar la responsabilidad de estas funciones a un organismo — ya existente o modificar la estructura de un ente ya establecido que pueda asumir la función de coordinar dichas investigaciones.

La elección de una de estas fórmulas está subordinada a las — condiciones políticas, económicas y técnicas propias de cada entidad o — dependencia del Gobierno, y queda sometida a dos criterios fundamentales: la naturaleza y alcance del programa y las disponibilidades de personal — calificado. Precisamente la afectación de este último elemento condicio — na la calidad del programa, ya que depende esencialmente de los recursos humanos disponibles la designación del personal.

Ahora bien, el autor considera que la aplicación de la tercera posibilidad es la más adecuada para la realización del programa en cues — tión, esto quiere decir, que se propone que el Instituto Técnico Adminis — trativo del Trabajo sea el órgano que absorba estas nuevas actividades — por las razones de experiencia en las especialidades inherentes a lo pre — cisado en el inciso a) del programa y demás funciones a que hemos hecho — referencia en otros apartados, principalmente la de estar preparando per — sonal calificado que pueda realizar tales investigaciones con todo el — grado de responsabilidad que ello supone, y que corresponden a las espe — cificaciones contenidas por el inciso d) del mismo programa, a más de su reconocida capacidad que tiene para desempeñar otras funciones afines — con el campo administrativo y laboral.

Para dar cumplimiento al resto de las funciones asignadas originalmente al Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, será necesario contar únicamente con el auxilio de la Secretaría del Trabajo para dotar de personal calificado al ITAT, cuya denominación sería cambiada en forma automática por la del Instituto referido, así como su estructura organizativa.

A mayor abundamiento de estas razones, se podría pensar que el Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, a fin de obtener un ahorro — por concepto de erogaciones presupuestarias destinadas a este nuevo programa de actividades — costo de sus investigaciones — y de esfuerzos conducentes a su eficaz coordinación, las autoridades laborales deben disponer que las funciones desempeñadas por la Dirección General de Previsión Social que rebasen el campo de su administración, pasen nuevamente a formar parte de su programa, ya que es a este Instituto al que corresponde propiamente esta designación. De esta manera se permitiría dirigir convenientemente las disponibilidades económicas, así como los recursos de personal calificado, hacia todas las funciones descritas dentro de un solo organismo.

2) Elaboración de encuestas en el medio industrial.— Al fortalecerse las funciones de éste Instituto como consecuencia de la asignación del programa de investigación laboral, los obreros tendrían opción a participar directamente en ellos. Sus puntos de vista, que serían tratados con absoluta objetividad técnica y científica, reflejarían el grado de "identificación" real de las aspiraciones de estos grupos laborales a las metas definidas del desarrollo, representativas de la acción —

del Estado como intérprete de la ideología política colectiva.

El valor potencial de estas investigaciones reside en el conocimiento de los problemas pendientes y de las medidas necesarias para abordarlos y resolverlos, por tanto; éste organismo al realizar a corto plazo encuestas en el medio industrial entre obreros y patronos, como base de un programa nacional dirigido a obtener informaciones periódicas, por ramas de actividad, sobre variables sociales altamente significativas, atendería a su resolución de acuerdo a prioridades.

Aunque el principio está ampliamente aceptado, la forma práctica de llevarlo a cabo se ve sujeta a diversos puntos de vista. Lo que se trata de lograr es una incorporación efectiva a la acción económica y social del sector privado en el sentido de los propósitos iniciales del programa de investigación en el medio industrial. Para ello el Instituto deberá someter a la atención del sector privado algunos argumentos en favor de su aporte en la prosecución de estos propósitos.

Se estima que esto sólo será posible asociando en los programas del Instituto a los sindicatos obreros para que actúen como portavoces de sus miembros como lo hacen durante los trámites de negociación colectiva, es decir, dirigidos indicativamente para cumplir con las tareas que son de su competencia. Con ello se tendería a proteger a los trabajadores para una tramitación coherente de sus reclamaciones y para la solución de los conflictos de trabajo.

La cooperación entre organizaciones sindicales y esta institución, mediante la práctica de consultas y participaciones, significará un cambio necesario de énfasis en las relaciones obrero-patronales en el

sentido de reemplazar la acción de control entre esas relaciones con un papel consistente en el estímulo de un sistema sano y efectivo de relaciones directas, creando un ambiente de confianza mutua entre sindicatos y asociaciones patronales; lo que propiciaría el desarrollo de técnicas e eficaces de negociación colectiva por las partes interesadas.

3) Creación de sistemas de consulta permanente.— Siendo el desarrollo económico, en nuestro régimen, obra de la acción conjunta de la iniciativa privada y del Estado, es conveniente establecer a través del Instituto Nacional de Derecho del Trabajo permanentes sistemas de consulta en los que estén representados todos los sectores para lograr una armónica y eficaz coordinación entre las actividades de los particulares y el Estado. Esta coordinación, que constituye un factor determinante que condiciona todo el proceso, también es necesaria entre las distintas dependencias de la Secretaría del Trabajo que se ocupan de salarios, formación profesional, etc., también es necesaria la coordinación entre la Secretaría del Trabajo, de una parte, y los poderes políticos y gubernamentales y grupos socio-económicos que se ocupan de los problemas de la industria, por la otra.

Siempre que se mantenga eficiente contacto con otros sectores gubernamentales, diversos campos de actividad se beneficiarán de los datos e informaciones que hayan sido recogidos y excluidos en la planificación de las políticas laborales. Incluso se podría elaborar y ejecutar un plan de asesoramiento a las centrales obreras, de manera que estas últimas tengan los lineamientos generales a fin de obtener una evaluación, dentro del marco obrero, sobre las necesidades con las cuales se encuentran identificadas en sus actividades diarias.

Es por ello que las autoridades laborales deben procurar la — realización de una reunión técnica a nivel de organismos gubernamentales para el intercambio de información y experiencias, en la cual se conceda especial atención a los aspectos sociales del desarrollo, particularmente al empleo de los recursos humanos y a los problemas específicos que afectan directa o indirectamente al sector laboral.

Después de haber procedido a la realización de estos pasos previos, corresponde al Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, en ese momento, estructurar el molde de acción para dar publicidad a los resultados obtenidos por estos esfuerzos a quienes se preocupan por el asunto.

Estas tareas constituyen el tema de la recomendación sobre la política laboral, ellas son condiciones previas para la elaboración práctica de una política formulada dentro de las funciones asignadas al Instituto Nacional de Derecho del Trabajo. Por consiguiente, es necesario un planteamiento capaz de tener en cuenta, coordinar y armonizar diversos factores, en la medida en que las disposiciones destinadas a estabilizar los medios básicos resulten eficaces en su aplicación.

A menos que estas condiciones sean cumplidas, la elaboración de esa política no irá más allá de la mera formulación en el papel, por ello, es preciso que las autoridades laborales vean la posibilidad de ajustarla a sus fines sociales y económicos.

A N E X O

Con motivo de las recientes reformas e innovaciones que el muvo Présidente de la República Lic. Luis Echeverría ha delineado dentro de su régimen, es preciso que hagamos un breve análisis sobre estos aspectos que han propendido hacia un alza general de precios en los artículos de primera necesidad, cuyas consecuencias inmediatas perjudican la integral aplicación de la nueva Ley Federal del Trabajo.

A efecto de imprimir un tinte de mayor dinamismo a la anterior exposición sobre la organización sindical, se analizan también las causas que han originado los consiguientes desajustes en el sistema. Su correspondiente solución se encuadra, desde un punto de vista más objetivo, dentro de la vía de acción legal.

La Secretaría de Industria y Comercio, con fecha 17 de diciembre de 1970 publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo en el que se autoriza, tras una serie de forcejeos entre los empresarios — del azúcar, los consumidores y las autoridades, el alza en el precio de los azúcares en un 48 por ciento, es decir, 70 centavos para la standard y 77 para la refinada.

Las razones que movieron al Gobierno para tomar esta correc—ción trascendental al rumbo del desarrollo económico nacional, derivadas de la necesidad de —buscar un mejor nivel de vida para los campesinos, —cañeros y trabajadores de la industria azucarera; la rehabilitación y modernización de los ingenios; la amortización de la deuda azucarera y un margen adecuado para el distribuidor, que evite la ocultación o encarecimientos artificiales— y que están incluidas en la citada publicación, —

fueron anunciadas previamente en una conferencia de prensa por el titular de aquella Dependencia Oficial Lic. Carlos Torres Manzo, en los términos siguientes:

"La situación de la industria azucarera ha venido deteriorándose notoriamente en los últimos años. Los precios no se han modificado — desde 1958 a pesar de los aumentos de costos registrados a partir de esa fecha y la productividad ha venido descendiendo sensiblemente tanto en el campo como en las fábricas. El Gobierno Federal ha tenido que participar directamente financiando tanto a cañeros como a industriales con recursos muy considerables y haciendo desembolsos crecientes que, en conjunto, ascienden a más de cuatromil quinientos millones de pesos, a fin de garantizar un precio artificial a los consumidores.

"Esta situación ha repercutido en detrimento de la población campesina dedicada al cultivo de la caña de azúcar que empieza a abandonar este producto para sustituirlo por otros cultivos; ha traído, también, como consecuencia que se hayan dejado de realizar las inversiones necesarias para el mantenimiento y modernización de los ingenios y la producción nacional amenaza con reducirse a niveles en que, de no tomarse medidas inmediatas para corregirla, se correría el riesgo de que no pudiéramos cubrir las cuotas de exportación que son para el país una fuente importante de divisas e inclusive estaríamos en peligro de que no pudieran abastecerse las necesidades de nuestro propio consumo que crece a razón del 5 % anual".

Al mismo tiempo, la Cámara de Diputados recibía la iniciativa de reformar y adicionar disposiciones relativas a cuatro grandes rubros-

impositivos: Impuesto sobre la Renta; Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano - de aguas envasadas y refrescos y tabacos labrados.

El sábado 19 de diciembre, en un mensaje a la nación televisado, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Hugo B. Margáin, - dio a conocer el programa económico nacional y señaló la necesidad de corregir la estrategia de desarrollo seguida hasta ahora así como las ba- ses sobre las cuales se construirá la obra económica del licenciado Echeverría y la necesidad de adoptar medidas apegadas a la realidad en la siguiente forma:

"Es decisión del presidente Echeverría no continuar por la senda peligrosa del endeudamiento externo. La estructura fiscal ha resultado poco flexible para sostener una política social más amplia. Para promover desde su base el desarrollo, el Estado debe contar con una proporción más alta de recursos y reducir el consumo suntuario, los dispendios de los mexicanos en el extranjero, la especulación y diversas formas de ostentación que, a más de ofender al pueblo, reducen la expansión económica. Es preciso hacer saber a la nación que por la vía del endeudamiento externo habríamos llegado a la insolvencia y tal vez al deterioro de la armonía social".

Los procedimientos empleados por el Gobierno para combatir la cadena inflacionaria, originada por quienes integran los sectores privilegiados que dominan la especulación desde antes que se tomaran las nuevas medidas económicas, son del dominio público. Efectivamente, a través de repetidos artículos aparecidos en los diversos diarios y revistas ca-

pitalinas se han hecho comentarios respecto de éste fenómeno hasta el momento de verse conjurados sus efectos, así como de la acción a seguir para solucionar este tipo de problemas.

En un artículo de la revista Siempre! de fecha enero 20 de 1971 ^{*/} el Lic. José Luis Ceceña refiriéndose a la situación que priva en el país y a estas cuestiones, nos dice que "en escala nacional, se ha producido una estructura muy desequilibrada de la economía. Las actividades comerciales han ocupado el primer lugar, superando a cada una de las principales actividades productivas, como la industria, la agricultura y ganadería, la minería, la pesca, etc. Esta es una deformación estructural muy inconveniente ya que la hipertrofia del comercio significa una sobrecarga muy onerosa para los consumidores y una desproporción exagerada en las utilidades que obtienen los intermediarios, utilidades que en buena parte no se utilizan para incrementar la producción, que es lo esencial; esto quiere decir, que la hipertrofia del comercio frena el crecimiento, por la doble razón de que eleva artificialmente los precios, reduciendo la capacidad de compra de las masas populares, y por otra parte, sustrae medios de inversión en actividades productivas.

"Localizadas las causas fundamentales de los problemas a que se enfrenta el país, lo que se tiene que hacer es muy claro: sustituir el lucro como principio rector de la economía, por el de la satisfacción de las necesidades de las masas populares, y sustituir la anarquía imperante por un Plan Económico Nacional que permita utilizar cabalmente y con eficiencia los recursos naturales, financieros y humanos y técnicos.

^{*/} "Urge un plan Económico Nacionalista y Revolucionario".

No hay otro camino.

"Las medidas adoptadas en relación al azúcar, a la aplicación de nuevos impuestos, y a la elevación oficial de algunos precios, son ejemplos de la falta de un plan general, de precipitación y de imprecisión en lo que se quiere hacer. Creer que con medidas del tipo de las que se han adoptado hasta ahora (aún cuando estén justificadas) se van a producir los cambios que se necesitan para mejorar las condiciones de vida del pueblo y para fortalecer la independencia nacional, es una ilusión y, muy pronto, de seguirse por ese camino, las masas populares se sentirán defraudadas y su descontento será capitalizado por la oligarquía, como ya está tratando de hacerlo".

Puestas también de manifiesto para nuestro burocratizado medio sindical, estas fallas y contradicciones han sido reveladas en varios documentos de la revista "Solidaridad", órgano oficial del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana y principal medio de vanguardia sindical en nuestro país. De los números correspondientes al 30 de abril y 15 de octubre de 1970, extractamos algunas líneas a dos de sus artículos ^{*/} con la intención de sintetizar los argumentos fundamentales al respecto y en forma particular, sobre la aplicación de la nueva Ley Laboral.

Se dice que "para mantener a la clase obrera políticamente marginada e impedirle la fiscalización de los asuntos públicos, se le ha obligado a crecer en un sistema de ghettos: en treinta años de desarro—

^{*/} "El Resurgimiento del Sindicalismo Revolucionario" y "El Desmoronamiento de las Estructuras Sindicales", respectivamente.

llismo han aparecido centenares y centenares de pequeños y medianos sindicatos de empresa cuya misión más relevante ha sido la de formalizar la postración obrera y hacer abortar un auténtico sindicalismo. Desunidos, -incomunicados entre sí, abandonados a su suerte a pesar de su encuadramiento formal en tal o cual federación, esos sindicatos han reproducido inevitablemente los vicios y corrupciones de los grandes organismos absorbidos por la burocracia.

"Así se echaron las bases políticas para el desarrollo frenético de la economía nacional por un camino capitalista que la viceburguesía mexicana no podía hacer sino del brazo de los inversionistas extranjeros, aún contando con todo el sistema de empresas nacionalizadas a su servicio, y aún fortalecida incesantemente con los burócratas enriquecidos que sexenio tras sexenio irían a parar a sus filas. Y ese crecimiento económico artificial, discriminatorio, fundado en el más insensato — despilfarro de los recursos naturales y en la más despiadada explotación del trabajo, fue puesto desde el principio bajo el pabellón de la Revolución Mexicana, cuando precisamente ha correspondido a un claro período de contrarrevolución vergonzante.

"En efecto, lo que ha ocurrido después del cardenismo no tiene de revolucionario más que el nombre. Una economía organizada en términos de los beneficios capitalistas, como a la postre se organizó la nuestra, debía operar por fuerza en contra del salario. Esa situación desfavorable para el salario no es modificada por la sola existencia de leyes laborales, por mucho que éstas establezcan salarios mínimos obligatorios y aumentos periódicos.

"Si las organizaciones obreras se desentienden de su misión de combate, de defensa del salario, los capitalistas pueden violar esas leyes a su placer; además, aún cumpliéndolas formalmente a satisfacción de los inspectores del Trabajo, los capitalistas actuarán siempre con ventaja: los aumentos salariales, cuando no obedecen a la lucha obrera sino al mecanicismo de unas leyes laborales que les fijan su periodicidad, se vuelven previsibles hasta en su monto, y por lo tanto son fácilmente anulables aun antes de que se produzcan, de modo que los capitalistas pueden restablecer prontamente, utilizando el mecanismo de los precios, la antigua relación salario-beneficios y todo queda como si las leyes tutelares no existieran. Peor aún, lo más probable es que esa relación varíe en perjuicio de los trabajadores después de cada aumento periódico, puesto que la tendencia alcista de los precios que se desata, afecta incluso a los trabajadores que no recibieron aumento alguno simplemente porque en su caso los patronos no estaban dispuestos a cumplir la ley.

"Así pues, nada ha sustituido, porque nada podía hacerlo, a las auténticas organizaciones sindicales, a un verdadero movimiento obrero. Sólo esas organizaciones sindicales habrían garantizado la vigencia real del derecho obrero, de todo el derecho social mexicano; sólo su presencia política, en posición de combate, habría hecho cumplir realmente el proyecto de desarrollo nacional de 1910-17, en el marco de una democracia revolucionaria".

Según se advierte de las consideraciones que anteceder, todo reconocimiento de la fuerza y del progreso del sindicalismo es legítimo, no sólo por mera concesión estatal, sino también a consecuencia de la lu

cha sindical. Por tanto, para que las organizaciones obreras reciban el apoyo, el concurso, la adhesión, de la clase trabajadora; para que esta clase, víctima de la ignorancia y de la explotación, dispersa y aplastada, se unifique, se vigorice y pueda reivindicar la justicia social, es necesario que aquellas organizaciones se fortalezcan a través de grandes centrales obreras que garantizan una poderosa concentración de fuerzas sociales, para enfrentarse al poder económico y político de la clase capitalista.

En el camino de este fortalecimiento del sindicato, es necesario revisar a fondo la política laboral seguida hasta ahora y las estructuras que la han sustentado; procurar que se remuevan periódicamente sus cuadros directivos para que estos apoyen a su vez a los nuevos grupos obreros en sus decisiones tendientes a acentuar su posición ideológica y a generar un nuevo tipo de relaciones de trabajo. Asimismo, toda la legislación obrera, incluido el artículo 123, debe ser sometida a un indispensable proceso de reformas profundas para que puedan ser aplicadas en toda su plenitud, es decir, se pueda esperar que todos sus artículos e instituciones, que integran un cuerpo legal, ejerzan una acción directa sobre los convenios celebrados en el contrato colectivo y no en forma reversible como se ha demostrado que ahora operan.

Consiguientemente, antes de intentar cualquier medida de orden legal o económico que esté por encima de los niveles generales de salarios y prestaciones, debe democratizarse al sindicato en la medida de su fortalecimiento.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

C o n c l u s i o n e s .

R e c o m e n d a c i o n e s .

B i b l i o g r a f í a .

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

Capítulo I

Dentro de la evolución económico-social de los países, tanto - los desarrollados industrialmente como los que se perfilan hacia la consecución de esta fase económica, las relaciones obrero-patronales se van sujetando a un alto grado de reglamentación legislativa y de intervencio nismo estatal que establecen en detalle los derechos y las obligaciones del obrero así como los medios para lograr cambios, en la medida que su propio desenvolvimiento lo permite.

Durante los siglos XVIII y XIX, el Estado burgués se adscribió a las tesis de la libertad individual, de la libre concurrencia económica y de abstención absoluta con respecto al trabajo asalariado, intentan do impedir la organización de la clase obrera. Posteriormente, las coali ciones y agrupamientos obreros y patronales surgen, de manera inevitable, como fenómenos económico-sociales del desarrollo industrial capitalista. Esta tendencia del hecho sindical ha sido determinada por la necesidad - de arrancar a la clase patronal los derechos humanos elementales y hacer que el Estado los sancione a través de sus leyes. Así, la asociación pro fesional se ha constituido en un instrumento de lucha de clases para — transformar el régimen capitalista.

Dos elementos deben tenerse en cuenta para el futuro: a) el — creciente poder de los sindicatos, y b) el desarrollo económico mismo — que afectará las relaciones sindicato-empresa y contribuirá al cambio.

Capítulo II

La teoría social de nuestra Constitución de 1917, emerge de los documentos siguientes: Plan del Partido Liberal, de 10. de julio de 1906; Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910; Plan de Ayala, de 28 de noviembre de 1911; decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914; Ley de 6 de enero de 1915 y el programa de reformas político-sociales de la Revolución, dictado en Jojutla, Estado de Morelos el 18 de abril de 1916. Tales documentos contienen la esencia de nuestra Revolución: liberar a las masas de la dictadura política y económica y de la esclavitud en el trabajo; proteger a determinados grupos humanos, campesinos, artesanos y obreros, y en general, encauzar la vida de nuestro pueblo hacia metas de progreso social.

Durante el período que comprende el movimiento político-social, encontramos que las aspiraciones de estos grupos laborales logran plasmarse jurídicamente en nuestra Carta Magna. De entre las normas protectoras de esta Constitución, los artículos 27, 28 y 123 consagran garantías fundamentales en los intereses económicos del conglomerado social y son, principalmente, las bases de nuestro derecho social positivo. Del último de estos artículos se desprende toda la extensa legislación sobre la materia laboral, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, etc.,- En esta forma, el propósito del Constituyente fue el de organizar los principios esenciales para una reglamentación posterior, dentro de la idea de transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.

Capítulo III

Los esfuerzos de los gobiernos emanados de la Revolución, han venido procurando la efectiva mejoría de la clase trabajadora por cuanto medida de orden legal ha estado a su alcance, tendiéndose de esta manera a lograr la justicia social. Es a través de la expedición y formal aplicación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Política, que se ha permitido ejercer una influencia especial de fomento y regulación en nuestro desarrollo.

El sistema tutelar del trabajo creado por la acción revolucionaria se complementa con el régimen de la Seguridad Social, con el establecimiento de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. Estas dos últimas instituciones creadas en el artículo 123 constitucional, dentro del cuerpo de autoridades que integran el poder público del trabajo son, teóricamente:

a) Independientes de los otros poderes; legislativo, ejecutivo y judicial por su composición y funciones, es decir, son autónomos;

b) Crean un derecho objetivo a través del acto administrativo que realizan, o sea de la fijación de salarios mínimos y porcentaje de utilidades, susceptibles de ser mejorados en la contratación colectiva, y

c) La naturaleza de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades es la misma que la de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Capítulo IV

Derivada de los sostenidos avances mostrados por nuestro desarrollo económico durante las últimas cuatro décadas, período en el que estuvo vigente la Ley Federal del Trabajo del 31, ha sido puesta en vigor desde el 10. de mayo de 1970 la Ley nueva, la cual pertenece al grupo de ordenamientos jurídicos que trascienden su contenido meramente normativo y se transforman en estatutos promotores de desarrollo económico y social. Esa es su dimensión jurídica y es también su proyección histórica; una ley que responde a la realidad nacional y que ha venido a procurar la coordinación eficaz de normas precisas que fijan el alcance de los derechos obreros y su forma de ejercitarlos.

Esta Ley nueva, que previamente fue expuesta a la consideración de los diversos sectores laborales, debido a la concreción jurídica mostrada por su Iniciativa correspondiente, provocó una serie de interpretaciones contradictorias. El sector patronal, por su parte, presentó una decidida actitud de oposición a todos aquellos aspectos que consideraba perjudiciales para la correcta administración de las empresas y para la productividad de las mismas. Asimismo, su criterio homogéneo hizo que los representantes del Congreso de La Unión, al debatir la Iniciativa en la Cámara de Diputados, tomaran en cuenta algunas de sus sugerencias para modificar parcialmente su texto.

Al ser emitida públicamente la nueva Ley Federal del Trabajo, vemos que contiene algunos artículos que se constituyen en factores decisivos para lograr cambios radicales en el sistema. Tales artículos son, principalmente, los siguientes:

76 y 80, por concepto de vacaciones y su correspondiente prima de un 25%;

82 y siguientes, relativos a salarios, cuya política repercutirá en beneficio no sólo del trabajador sino también de la empresa, en forma directa o indirecta; en forma directa, la productividad del trabajador será más elevada, pues al no tener problemas económicos, su reacción será favorable para cualquier sistema de trabajo que el empresario establezca. En forma indirecta, porque la empresa obtiene mayores beneficios derivados de un incremento en el consumo de sus productos por parte de aquellos trabajadores que previamente han visto aumentar su poder adquisitivo.

132 fracción XV, que obliga al patrón a organizar cursos de capacitación para el trabajador, que sin lugar a dudas proporcionará frutos a los empresarios al emplear personal técnico adecuado y especializado bajo programas bien planeados de producción que tiendan a alcanzar mercados extranjeros.

136 y siguientes, que corresponden a la obligación de proporcionar casa-habitación a los trabajadores. Siempre que sean cumplidas — por los empresarios, una gran cantidad de industriales se beneficiará — dentro de la industria de la construcción, que es muy grande, creando en cadena repercusiones insospechadas pues permitiría crear mayores fuentes de trabajo; y por último, el artículo

450 fracción V, referente a la exigibilidad en el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades, como procedimiento y objetivo de huelga.

Capítulo V

En el fondo del proceso social se ha producido un tránsito del contrato individual de trabajo, impuesto por la fuerza económica del empresario, a la reglamentación colectiva de las condiciones de prestación de los servicios.

El derecho constitucional de sindicalización, pese a su texto de énfasis individualista, es un derecho colectivo, de grupo, que al garantizar la fundación de sindicatos, afirma la personalidad jurídica de éstos. Es en virtud de tal derecho que el sindicato obrero ha creado, a través de la lucha de clases, las instituciones jurídicas sindicales: la asociación profesional, la huelga como derecho, el contrato colectivo, - el contrato-ley, etc.

Las asociaciones profesionales son la representación democrática de los trabajadores e intervienen en todos los asuntos que interesan o afectan a las clases sociales, particularmente a la trabajadora; su organización y su derecho a la negociación y contratación colectivas son realizadas libremente, es por ello que la libertad de asociación implica la autonomía de los sindicatos obreros para la realización de sus fines.

El contrato colectivo de trabajo, constituye una fuente formal especial del derecho del trabajo, siendo además, una convención creadora del derecho regulador de las prestaciones de servicios aplicable a cada negociación considerada como unidad económico-social, derecho garantizado en el mismo contrato colectivo. Una de las funciones específicas más importantes del contrato colectivo es la de superar, paulatinamente, los

derechos otorgados a los trabajadores por la legislación laboral.

El contrato-ley, también constituye una fuente formal especial del derecho objetivo para las relaciones de trabajo, que otorga a los obreros mayores prestaciones y beneficios que la Ley del Trabajo e inclusive que el propio contrato colectivo, pues supone un esfuerzo de democratización del derecho, que superando al contrato de empresa, se erige en un contrato de industria.

El incumplimiento de los convenios estipulados en estos contratos puede derivar hacia el paro temporal de las actividades de la empresa o la acción ante las juntas de Conciliación y Arbitraje, mediante el ejercicio del derecho de huelga.

Las atribuciones del Estado en materia laboral, son ejercidas a través de organismos especializados a los que se les han conferido facultades concretas para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo en las industrias y demás centros de trabajo y conocer y resolver los conflictos que se suscitan dentro de las empresas que abarca su correspondiente jurisdicción-territorial, lo que ha derivado, en los últimos años, en una política reguladora de las relaciones obrero-patronales en nuestro país.

Capítulo VI

Es difícil medir el efecto que tendrá la nueva Ley Federal del Trabajo sobre las diferentes variables económicas. Ello se debe, entre otras causas, al desconocimiento de la fórmula definitiva con que habrá de aplicarse y a la carencia de información suficiente. Al margen de múltiples factores económicos, los efectos de esta Ley, entendida como instrumento de redistribución del ingreso, dependen de factores psico-sociológicos que hay que estudiar convenientemente.

En nuestra realidad económica, existen ramas de actividad en que el desequilibrio en la remuneración de los factores productivos en favor del capital, no haría más que acentuar dicho desequilibrio con resultados seguramente desastrosos.

Al distribuir los ingresos del capital y del trabajo, la redistribución conduce a expansiones del mercado interno. Es probable que el aumento del consumo se manifieste sólo a corto plazo, en virtud de que un futuro aumento de precios puede restringirlo; pero este fenómeno depende tanto del efecto que la redistribución ejerza sobre la propensión a invertir, como de la elasticidad de la demanda y de la oferta del producto o productos de que se trate. Asimismo, el efecto de la redistribución sobre los precios dependerá de la política económica que el Gobierno adopte en este renglón en sus etapas iniciales.

Consecuentemente, el que se llegue a efectos positivos o negativos dependerá de la forma y característica que la redistribución haya de tomar con su implantación; de su adaptación al medio y viceversa, lo-

cual se resolverá a través de una sostenida experiencia.

De una manera general, es probable que en el proceso de redistribución del ingreso se tengan efectos desfavorables sobre el volumen total de ahorros generados, ya que se sostiene que la transferencia de ingresos de empresarios a trabajadores abatirá la propensión media al ahorro, dada la elevada fracción de los ingresos de los trabajadores que se destina al consumo.

Se afirma que esto tendría efectos nocivos tanto sobre la acumulación de capital, como en el empleo de personal y, en general, sobre la tasa de desarrollo del país, lo que probablemente podría transformarse en breve plazo en forma negativa. Ello no ocurrirá necesariamente si los asalariados contribuyen en mayor medida a la formación del ahorro nacional, o bien si los empresarios destinan una mayor proporción de sus ingresos a ese fin.

Para que los incrementos de la productividad ejerzan un efecto favorable sobre el proceso de redistribución del ingreso, es requisito indispensable que la tasa de crecimiento de los salarios reales exceda a la de la productividad del trabajo asalariado, pues las elevaciones de sueldos tienden a repercutir en los costos y en los precios, con lo que se hacen nugatorios los aumentos y se lesiona al consumidor.

Capítulo VII

Ha sido el conjunto de la política gubernamental en materia económica y particularmente, la política laboral, lo que ha permitido reconocer la importancia de conceder oportunidades educativas para la formación profesional de los trabajadores y para su participación eficaz en la moderna vida social y económica.

Los adelantos tecnológicos exigen mayor destreza e impulsan a algunas industrias a la vanguardia de la producción; entre más alto sea el adiestramiento y la capacitación, más personal técnico adecuado y especializado podrá ser absorbido por las necesidades inherentes a programas bien planeados, con lo cual se obtendrán beneficios superiores que redundarán en un incremento de la productividad así como mayores oportunidades de exportación de artículos con mayor valor agregado. En consecuencia, puede afirmarse que la prosperidad y el mejoramiento de un sector deben repercutir en los otros proporcionándoles las ventajas adecuadas.

Respondiendo a los requerimientos de las condiciones cambiantes y a convenios internacionales, así como a la obligación impuesta por el artículo 525 de la nueva Ley Laboral a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Gobierno ha acordado la creación del Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, cuyas funciones principales serán: a) preparar al personal técnico y administrativo de la misma Secretaría para elevar su nivel cultural; y b) impartir cursos especiales para dirigentes sindicales, personal administrativo y funcionarios de empresa con rela--

ción a las obligaciones y derechos en materia obrero-patronal. Ello significa que en la actualidad, los Ministerios de Trabajo son el punto de enfoque para la acción gubernamental en este renglón.

Por otra parte, el fenómeno inflacionario producido recientemente en nuestro medio ha venido a evidenciar que, en las circunstancias concretas actuales, el consumidor se halla inerme y el Estado carece de medios eficaces para controlar un alud alcista, por ello se considera — que es necesaria la elaboración y ejecución de un plan integral que coadyuve a mejorar la situación objetivamente. Asimismo, en relación a las contradicciones que privan en nuestro sistema capitalista, otras fallas-relevantes han sido expuestas en términos que acentúan este carácter contradictorio. Sobre el sindicalismo, por ejemplo, se ha dicho que: durante treinta años de desarrollo, el Estado ha debilitado enormemente su poder operativo; paso a paso se han ido rompiendo sus vínculos reales, orgánicos, con las masas trabajadoras, hasta convertirse en un centro de convergencia de fuerzas sociales; que la postración de la clase obrera fue el efecto del progresivo desprendimiento de sus cuadros dirigentes y de la absorción de éstos, en términos de una realidad deformada por el aparato político estatal.

Esta circunstancia ha sido aprovechada por los grupos privilegiados y por el capitalismo extranjero para burlar la Ley y explotar a la clase trabajadora sumiéndola en una profunda desigualdad social. Para superar esta injusticia inherente al capitalismo, el sindicato obrero debe fortalecerse a través de grandes centrales y democratizarse en todos sus niveles a fin de que se cumplan adecuadamente las demandas obreras.

RECOMENDACIONES

Primera.- A fin de evitar dispendios presupuestarios, las autoridades laborales deben disponer que el programa de investigaciones asignado al Instituto Nacional de Derecho del Trabajo sea absorbido por el Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, organismo que por razones de experiencia y capacidad administrativas puede desempeñar estas y otras actividades relacionadas con el contrato colectivo, siendo necesario únicamente contar con el auxilio de personal calificado que pueda contribuir a la eficaz realización de dicho programa.

En su correspondiente ejecución deberá procurarse, como labor importante, la coordinación de los diversos núcleos de trabajo oficiales y privados en el intercambio de información y experiencias, lo cual permitirá una efectiva formulación y ejecución de las políticas basadas en datos y estudios obtenidos en el medio laboral.

Segunda.- Para lograr el máximo aprovechamiento de nuestros recursos humanos y evitar que se frustre todo el esfuerzo que el Gobierno realiza en el renglón de la capacitación obrera, será necesario establecer, dentro de la estructura de la Ley nueva, una reglamentación especial para aquellos aspectos relacionados con el empleo de la mano de obra industrial. En esta reglamentación, deberán preverse los cambios en las estructuras de ocupación derivados de un incremento tecnológico adecuado a

las necesidades del desarrollo, y procurarse alternativas aceptables de empleo a los trabajadores desplazados mediante su reentrenamiento.

Tercera.- El Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, mediante los cursos especiales que impartirá a dirigentes sindicales y funcionarios de empresa, debe imprimir las orientaciones adecuadas para que se --conjuguen los intereses obrero-patronales, es decir, que estas directrices retransmitidas a los trabajadores con el énfasis debido, puedan crear en ellos una conciencia de mejoramiento al ser cumplidas sus obligaciones con la empresa, para que esta, a su vez, pueda corresponder en igual forma a sus derechos. En tal virtud, las peticiones obreras se dirigirán a la promoción de niveles más altos de ingreso y sistemas de trabajo más equitativo de un plano sumamente diversificado de industria a industria.

Si las investigaciones realizadas por el Instituto Nacional de Derecho del Trabajo tienden a apoyarse en la participación activa de los trabajadores, el clima de las relaciones laborales se modificará profundamente, situándose dicho Instituto como responsable de la promoción y el papel social que los grupos laborales desempeñan a través de su gradual unificación.

Apoyados en el análisis hecho anteriormente sobre los principales factores de la legislación laboral en su evolución; de la estructura de la nueva Ley Federal del Trabajo y de las posibles repercusiones económicas que se deriven de su aplicación; de las funciones administrativas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y de las medidas de política laboral tendientes a solucionar diversos problemas, pensamos -- que el objetivo fundamental debe ser en todo momento: ampliar el concepto de la negociación colectiva a las dimensiones de la política económica y social bajo un plan económico preciso que pueda prevenir afectaciones graves en las relaciones entre el Gobierno y las centrales obreras.

Será el Instituto Nacional de Derecho del Trabajo, a través de los resultados obtenidos en la ejecución de los puntos medulares de su programa, el órgano que deba encargarse de trazar las principales disposiciones de dicho plan económico y de turnarlas al organismo planificador que haya de revisar tales formulaciones para su aplicación adecuada. Pero habrá de ser hasta el momento en que esas disposiciones puedan cumplirse formalmente, y sólo hasta entonces, cuando se logre dar un sesgo definitivo para el establecimiento de un proyecto que garantice una mayor participación de las masas populares en el producto social y una mayor independencia económica y política del país. Asimismo, al ser observada su efectividad, se podrá conseguir que otros países las adopten en beneficio de su propia industrialización.

En vista de la importancia que representan los objetivos descritos consideramos, por último, que las autoridades laborales deben intervenir de modo oportuno a efecto de que los mismos puedan ser alcanzados dentro de un plazo conveniente.

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

- BRAVO JIMENEZ, MANUEL: La Productividad en el Desarrollo Económico y en la Distribución Funcional del Ingreso, México, 1970.
- CASTORENA J, JESUS: Manual de Derecho Obrero, México, 1964.
- CONFEDERACION PATRONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA: Comentarios Sintéticos en torno a la Iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo, México, 1969; VII Mesa Redonda sobre Derecho del Trabajo, Análisis de la nueva Ley Federal del Trabajo, México, 1970.
- CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO: Reformas y Adiciones al Anteproyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo, México, 1968.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.
- DEVEALI, MARIO L.: Trayectoria y Destino del Trabajo, México, 1967
- DE LA CUEVA, MARIO: Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1959.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-17, México, - 1960.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE 1931, LEY FEDERAL DEL TRABAJO, México, - 1957.
- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMAS A LAS FRACCIONES II, III, IV, IX, XXI, XXII Y XXXI DEL INCISO "A" DEL ARTICULO 123, DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA DE 26 DE DICIEMBRE DE 1931.
- GONZALEZ RAMIREZ, MANUEL: Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana, México, 1954.
- INICIATIVA DE NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 12 DE DICIEMBRE DE 1968.
- JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA CORTE Y TEMAS SUSTENTADOS POR LA SALA LABORAL 1955-1967, México, 1965.
- KAILOR, NICHOLAS: Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos, Madrid, 1969.
- KUJUHARA, K. I. M. T. K.: Introducción a la dinámica Keynesiana, México, 1967.

- LANGE, OSKAR: La economía en las sociedades modernas, México, 1966
- LOPEZ APARICIO, ALFONSO: El movimiento obrero en México, Antecedentes, Desarrollo y Tendencias, México, 1952.
- PARIAS, LOUIS HENRI: Historia General del Trabajo, México, 1965.
- RIVERA MARIN, GUADALUPE: El Mercado de Trabajo, Relaciones Obrero-Patronales, México, 1955.
- ROBLES, GONZALO: El Desarrollo Económico de México, México, 1968.
- ROUAIX, PASTOR: Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Puebla, Pue., Méx., 1945.
- SHONFIFLD ANDREW: El Capitalismo moderno, El cambio de equilibrio de los poderes público y privado, México, 1967.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO: Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, México, 1965; Nueva Ley Federal del Trabajo, México, 1970.
- VELASCO, GUSTAVO R.: La Legislación del Trabajo desde el punto de vista económico, México, 1954.
- VERNON, RAYMOND: El dilema del desarrollo económico de México, México, 1967.
- ZAMORA, FRANCISCO: Tratado de Teoría Económica, México, 1968.

Lectura complementaria

- Diario "Excelsior", 1970.
- Diario Oficial de la Federación, 1932-71.
- Periódico sindical "C.T.M.", 1969.
- Revista Mexicana del Trabajo, México, 1933-71.
- Revista "Pensamiento Político", México, 1969.
- Revista Siempre!, México, 1971.
- Revista sindical "Solidaridad", México, 1969-70.

FECHA DE DEVOLUCION

Este libro deberá ser devuelto dentro de un término que expira en la fecha marcada por el último sello; de no ser así, el lector se obliga a pagar las multas que marcan los Reglamentos.

--	--	--	--



CLUB CIMA
BIBLIOTECA



TESIS RESENDIZ
Gorostiza 57. 526-74-3
México, D F.

Pino Suárez 410
4-31-38
Guadalajara, Jal.